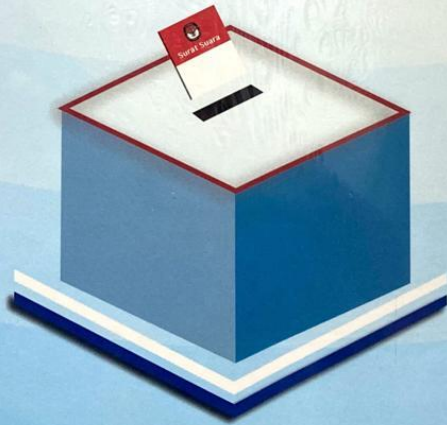


Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H.  
Dr. Ida Budhiati, S.H., M.H.

# PEMILU DI INDONESIA

KELEMBAGAAN, PELAKSANAAN,  
DAN PENGAWASAN



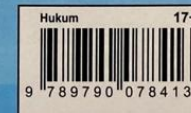
Penerbit  
 **SINAR GRAFIKA**

## PEMILU DI INDONESIA

Pemilu di Indonesia sejak 1955 hingga saat ini mengalami banyak perkembangan dari aspek kerangka hukum, penyelenggara, tahapan, kelembagaan, peserta, pengawasan, penyelesaian sengketa dan pelanggaran, dan manajemen pelaksanaannya. Kerangka hukum Pemilu sebagai prasyarat utama seharusnya dapat memberi landasan yang menjamin kepastian hukum serta terpenuhinya tujuan dan asas-asas Pemilu. Sayangnya, meski tiap menjelang Pemilu selalu ada perubahan UU Pemilu dan aturan pelaksanaannya, nyatanya masih ada kekurangan di sana sini. Meski demikian, Indonesia patut dicatat sebagai negara yang berhasil melaksanakan Pemilu secara rutin dan memilih wakil rakyat di DPR dan DPRD serta anggota DPD, dan juga presiden dan wakil presiden. Buku ini memaparkan Pemilu di Indonesia dari beberapa aspeknya, sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 2014. Kerangka hukum Pemilu 2019 juga turut dibahas.



Jl. Aren III No. 25, Rawamangun  
Jakarta Timur - 13220, Indonesia  
Telp : (021) 4895803



**PEMILU DI INDONESIA**

OLEH:  
PROF.DR TOPO SANTOSO,SH.MH.  
DAN  
DR.IDA BUDIARTI,SH.MH

JAKARTA, 2018

## Daftar Istilah

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Acoma	: Angkatan Communis Muda
Baperki	: Badan Permusyawaratan Indonesia
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
Caleg	: Calon Legislatif
CSIS	: Centre for Strategic and International Studies
DCS	: Daftar Calon Sementara
DCT	: Daftar Calon Tetap
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPP	: Dewan Pertimbangan Pusat
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan perwakilan rakyat Daerah
DPRGR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
GERINDRA	: Gerakan Indonesia Raya
G30S	: Gerakan 30 September
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
GOLKAR	: Golongan Karya
GPPS	: Gerakan Pembela Pancasila
HAM	: Hak Asasi Manusia
HANURA	: Hati Nurani Rakyat
HIR	: <i>Herziene Inlands Reglement</i>
HMI	: Himpunan Mahasiswa Indonesia
IPKI	: Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
JPS	: Jaringan Pengaman Sosial
KIPP	: Komite Independen Pemantau Pemilu
KK	: Kartu Keluarga
KNIP	: Komite Nasional Indonesia Pusat
Kosgoro	: Koperasi Simpan Tabung Gotong Royong

*KERANGKA HUKUM DAN PELAKSANAAN PEMILU 1955-2014*

KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPSLN	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara bagi WNI di Luar Negeri
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUT	: Kredit Usaha Tani
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LPU	: Lembaga Pemilihan Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LUBER, Jurdil	: Langsung Umum Bebas Rahasia, Jujur dan Adil
MA	: Mahkamah Agung
Masyumi	: Majelis Syuro Muslimin Indonesia
MI	: Muslimin Indonesia
MKGR	: Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
Nasakom	: Nasionalis, Agama, Komunis
NU	: Nahdhatul Ulama
OPP	: Organisasi Peserta Pemilu
PAN	: Partai Amanat Nasional
Pantarlih	: Panitia Pendaftaran Pemilih
Panwaslak	: Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum
Panwaslakpus	: Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum tingkat Pusat
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
Parkindo	: Partai Kristen Indonesia
Parkit	: Partai Katolik Rakyat Timor
Parmusi	: Partai Muslimin Indonesia
PBB	: Partai Bulan Bintang
Pemilu	: Pemilihan Umum
Permai	: Persatuan Marhaen
Perpokaf	: Persatuan Politik Katolik Flores
Perti	: Perhimpunan Tarbiyah Islamiyah

PII	: Pelajar Islam Indonesia
PIR	: Partai Indonesia Raya
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKRI	: Partai Katolik Republik Indonesia
PK	: Partai Keadilan
PKS	: Partai Keadilan dan Kesejahteraan
PN	: Pengadilan Negeri
PNI	: Partai Nasional Indonesia
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PP	: Peraturan Pemerintah
PPD	: Panitia Pemilihan Daerah
PPI	: Panitia Pemilihan Indonesia
PPLN	: Panitia Pemilihan Luar Negeri
PPP	: Partai Persatuan pembangunan
PPTI	: Partai Persatuan Tharikah Islam
PPPRI	: Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia
PPPS	: Panitia Penyelenggara Pemungutan Suara
PPKPU	: Persiapan pembentukan Komisi Pemilihan Umum
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PRD	: Partai Rakyat Desa
PRD	: Partai Rakyat Demokratik
PRIM	: Partai Rakyat Indonesia Merdeka
PRI	: Partai Rakyat Indonesia
PRN	: Partai Rakyat Nasional
PSI	: Partai Sosialis Indonesia
PSII	: Partai Syarikat Islam Indonesia
PT	: Pengadilan Tinggi
PUDI	: Partai Uni Demokrasi Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-undang
Sekber Golkar	: Sekretaris Bersama Golongan Karya
Serindo	: Serikat Rakyat Indonesia

*KERANGKA HUKUM DAN PELAKSANAAN PEMILU 1955-2014*

SDI	: Serikat Dagang Indonesia
SI	: Serikat Islam
Soksi	: Sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia
Supersemar	: Surat Perintah 11 Maret
Tap MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
TRIP	: Tentara Republik Indonesia Pelajar
UPC	: Urban Poor Concorsium
UU	: Undang-undang
UUD 1945	: Undang-undang Dasar 1945
UUUDS 1950	: Undang-undang Dasar Sementara 1950

---

**KATA PENGANTAR**

Alhamdulillah, dengan pertolongan Allah SWT buku ini dapat kami selesaikan. Penulisan buku ini sebenarnya sudah menyita waktu yang cukup panjang. Draft awal buku ini sudah ditulis sejak tahun 2002 hingga 2004, lalu terhenti sekian lama dan baru bisa dirampungkan pada tahun 2016. Buku ini membahas berbagai sisi PEMILU sejak tahun 1955 hingga 2014, yang bisa dibagi dalam

tiga karakteristik, yaitu PEMILU Demokratis pertama tahun 1955, PEMILU-PEMILU Orde Baru (1971-1997) dan PEMILU Demokratis pertama pasca Orde Baru (1999, 2004, 2009, dan 2014).

Di setiap periode PEMILU dibahas mulai dari konteks sosial politiknya, kerangka hukumnya, pelaksanaannya, hingga soal tindak pidana dan penegakan hukumnya. Hal ini dimaksudkan agar kita dapat mengetahui aspek-aspek yang dibahas itu di masing-masing periode sehingga dapat membandingkannya. Dalam masing-masing periode diusahakan juga ada pembahasan mengenai peserta PEMILU, penyelenggara, dan hasil pemilunya.

Maksud utama penulisan buku ini adalah untuk memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai PEMILU di 3 (tiga) periode ini yang mesti dilihat dari konteksnya masing-masing. Selain itu juga selalu ada pembahasan mengenai ketentuan pidana dan penegakan hukumnya, mengingat aspek ini agak kurang banyak diulas di beberapa buku. Dengan mengetahui bahwa terjadi perkembangan dalam mengatasi tindak pidana PEMILU dengan menggunakan Undang-undang PEMILU. Kita juga dapat melihat perkembangan lembaga yang diberi wewenang melakukan pengawasan dan penegakan hukum PEMILU.

Semoga dengan terbitnya buku ini, kita dapat memperluas wawasan kita mengenai PEMILU, kerangka hukumnya, pelaksanaannya, pengawasannya, hingga ketentuan pidananya. Buku ini tentu masih banyak kekurangannya, oleh sebab itu dengan rendah hati, Penulis mengharapkan

*KERANGKA HUKUM DAN PELAKSANAAN PEMILU 1955-2014*

saran dan kritik membangun dari para Pembaca. Penulis juga ingin menggunakan kesempatan ini untuk menyampaikan penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu penerbitan buku ini.

Wassalam  
Depok, 2018

Para Penulis





## **DAFTAR ISI**

**Kata Pengantar**  
**Daftar Isi**

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**BAB II**  
**DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN dan PEMILU**

- A. Konsep Demokrasi**
- B. Sejarah Demokrasi Konstitusi**
- C. Demokrasi dan Pemilihan Umum**
- D. Demokrasi di Indonesia**

**BAB III**  
**PEMILU 1955: EKSPERIMEN DEMOKRASI YANG DIPUJI**

- A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**
- B. Kerangka Hukum**
- C. Penyelenggaraan PEMILU 1955**
  - 1. Badan Penyelenggara PEMILU**
  - 2. Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem PEMILU**
  - 3. Kampanye PEMILU**
  - 4. Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Kecurangan yang Terjadi**
- D. Hasil PEMILU**
- E. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum**

dan Mekanisme Penyelesaiannya

### **BAB III**

#### **PEMILU ORDE BARU 1971 – 1997: KEMENANGAN MUTLAK PENGUASA**

- A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**
- B. Kerangka Hukum**
- C. Partai-partai Era Orde Baru**
  - 1. Partai-partai Peserta PEMILU 1977**
  - 2. Dua Parnpol dan Satu Golkar pada Pemilu 1977-1997**
- D. Pelaksanaan PEMILU**
  - 1. Badan Penyelenggara PEMILU: LPU, PPI, dan Panwaslak**
  - 2. Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem Pemilihan**
  - 3. Kampanye Pemilu dan Kecurangan yang Terjadi**
  - 4. Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Kecurangan yang Terjadi**
- E. Hasil-hasil PEMILU Orde Baru**
- F. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Mekanisme Penyelesaiannya**

### **BAB V**

#### **PEMILU 1999: PEMILU PERTAMA PASCA JATUHNYA SOEHARTO**

- A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**
- B. Kerangka Hukum**
  - 1. Undang-Undang Dasar 1945**
  - 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XIV/MPR/1998**
  - 3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999**
- C. Pelaksanaan PEMILU 1999**
  - 1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

2. **Panitia Pengawas PEMILU**
  3. **Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem PEMILU**
  4. **Kampanye PEMILU**
  5. **Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara**
- D. Hasil Pemilu 1999**
- E. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Mekanisme Penyelesaiannya**

**BAB VI**

**PEMILU 2004-2014: PEMILU SETELAH MASA TRANSISI**

**BAB VII PEMILU 2019: PEMILU SERENTAK, PEMILU 5 KOTAK**

**BAB**

**VIII**

**CATATAN PENUTUP**



---

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

*“Bagi negara yang baru menjadi demokratis, tantangannya adalah apakah dan bagaimana praktek dan lembaga demokratis yang baru itu dapat diperkuat, atau, sebagaimana dikemukakan oleh beberapa pakar politik, dikonsolidasikan, sehingga dapat bertahan terhadap ujian waktu, konflik politik, dan krisis”.*  
*(Robert A. Dahl)<sup>1</sup>*

Pembahasan buku ini akan tertuju pada pemilihan umum di Indonesia dalam tiga babak, yaitu: 1) Pemilihan Umum tahun 1955 yang merupakan pemilihan umum pertama dan dikenal sebagai pemilihan umum paling demokratis sebelum pemilihan umum tahun 1999; 2) Pemilihan umum-pemilihan umum Orde Baru yang berlangsung sejak pemilu 1971 hingga pemilu 1997, kelompok pemilihan umum era ini memang berlangsung secara kontinyu akan tetapi dicurigai mengandung banyak kecurangan; dan 3) pemilihan umum tahun 1999 hingga 2014 yang dikenal sebagai pemilihan

---

<sup>1</sup> Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, (2001), hal. 3.

umum demokratis. Pemilihan umum selama periode orde baru dianggap tidak dapat dijadikan ukuran pemilu yang demokratis, sebagaimana dikatakan William Liddle:

*“Pemilu-pemilu Orde Baru adalah pengukur yang tidak sempurna kehendak politik rakyat. Pemilihan-pemilihan itu mencerminkan proses elektoral yang dikelola serta dikontrol sangat ketat hasil rancangan pemerintah – yang kekuasaannya terutama berasal dari dukungan Angkatan Bersenjata – untuk memperlihatkan keabsahannya kepada rakyatnya dan dunia luar, sementara pada saat kebersamaan menghindari sejauh mungkin pertarungan nyata di antara kekuatan-kekuatan politik yang bersaing“.*<sup>2</sup>

Di era Orde Baru pelaksana pemilu dan pengawas pemilu sangat memihak partai pemerintah sehingga pelaksanaan tugas pelaksana pemilu sangat bias. Masalah lainnya terletak pada kekuasaan hegemonik pemerintah atas kekuasaan legislatif maupun yudikatif yang demikian besar di era Orde baru. Dengan begitu, mulai dari peraturan perundangan-undangan bidang politik (UU partai politik, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD) sudah sangat menguntungkan salah satu kekuatan politik peserta pemilu (yaitu Golongan Karya); begitu pula pelaksanaan tugas penegak hukum juga sangat dipengaruhi oleh pengarahannya pemerintah Orde baru yang menjadikan pembangunan ekonomi sebagai tujuan utama yang sangat membutuhkan stabilitas politik. Dengan demikian kekuasaan kehakiman di era

---

<sup>2</sup> Liddle, R. William, Pemilu-pemilu Orde Baru – Pasang Surut Kekuasaan Politik, (1992), hal. 90-91.

ini sangatlah dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang cenderung tidak demokratis. Dengan demikian produk-produk dari proses penegakan hukum atas tindak pidana pemilihan umum pun menjadi cacat dan bias kepentingan. Pemilihan umum tahun 1999 dan pemilu 2004 oleh banyak kalangan dengan menggunakan beberapa indikator dapat dianggap sebagai pemilihan umum paling demokratis. Di era ini pula kekuasaan pemerintah tidak lagi hegemonik di atas kekuasaan lainnya, seperti yudikatif. Sementara pelaksana dan pengawas pemilu juga tidak lagi mewakili kepentingan pemerintah seperti era Orde Baru.

Pemilihan umum tidak lahir tanpa tujuan tetapi untuk memilih para wakil rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang dari, oleh, dan untuk rakyat. Hubungan antara demokrasi, lembaga perwakilan dan pemilihan umum akan lebih jelas dengan mengutip pendapat Arend Lijphart yang menyatakan:

*“The literal meanings of democracy – government by the people – is probably also the most basic and most widely used definition. The one major amendment that is necessary when we speak of democracy at the national level in modern large-scale nation states is that the acts of government are usually performed not directly by the citizens but indirectly by representatives whom they elect on a free and equal basis. Although elements of direct democracy can be found even in some large democratic states, democracy is usually representative democracy: government by the freely elected representatives of the people”.*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lijphart, Arend, *Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (1984), hal. 1.



Berdasarkan pendapat Liphart di atas kita melihat bahwa demokrasi, lembaga perwakilan dan pemilihan umum merupakan tiga konsep yang sangat terkait dan tidak bisa dielakkan untuk membahas ketiganya dewasa ini mengingat demokrasi yang dilaksanakan dalam kondisi saat ini tentulah demokrasi tidak langsung melalui para wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat yang diwakilinya dalam suatu pemilihan umum.



---

---

**BAB II**

**DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN PEMILU**

**A. Konsep Demokrasi**

Istilah demokrasi barangkali merupakan istilah yang paling sering terdengar di berbagai belahan bumi ini, khususnya di negara-negara yang masyarakatnya sedang bergejolak mendambakan suatu pemerintahan yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyatnya. Dewasa ini, di berbagai negara, di samping isu Lingkungan Hidup dan Hak Asasi Manusia, maka isu Demokrasi menjadi isu yang paling sering dibincangkan, didiskusikan dan diperdebatkan. Dalam sejarah Indonesia, kita sering mendengar bermacam-macam demokrasi, antara lain demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, dan sebagainya. Semua konsep ini menggunakan istilah demokrasi, yang menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*.<sup>4</sup>

---

Akan tetapi apa sesungguhnya yang kita maksud dengan demokrasi ? Apa yang membedakan sebuah pemerintahan yang demokratis dari yang bukan demokratis? Demokrasi telah lama sekali dibicarakan. Menurut Robert A Dahl, demokrasi telah didiskusikan selama lebih kurang dua ribu lima ratus tahun, suatu kurun waktu yang cukup lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan yang jelas tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh semua orang, atau oleh hampir semua orang. Namun, setelah berlangsung sekian lama dimana demokrasi dibahas, diperdebatkan, didukung, diserang, dilecehkan, ditegakkan, dipraktekkan, dihancurkan, dan kadang-kadang ditegakkan kembali, ternyata hingga kini “demokrasi” mempunyai makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda, pada waktu dan tempat yang berbeda-beda pula.<sup>5</sup>

Demokrasi dapat didefinisikan:

*“...not only as government by the people, but also as government for the people, that is, government in accordance with the people’s preferences. An ideal democratic government would be one whose actions were always in perfect correspondence with the preferences of all its citizens. Such complete responsiveness in government has never existed and may never be achieved, but it can serve as an ideal to which democratic regimes should aspire.”*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu demos yang berarti rakyat dan kratos/ kratein yang berarti kekuasaan/berkuasa. Lihat Budiardjo, Miriam, Dasar-dasar Ilmu Politik, (1985), hal. 50.

<sup>5</sup> Robert A. Dahl, Perihal Demokrasi, *Op. Cit.*, hal. 3-4.

<sup>6</sup> Liphart, Arend, *Democracies – Patterns of Majoritarianism ....Loc. Cit.*

Menurut Miriam Budiardjo, diantara sekian banyak aliran fikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, salah satunya adalah demokrasi konstitusional.<sup>7</sup> Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-sewenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).<sup>8</sup>

## B. Sejarah Demokrasi Konstitusional

---

<sup>7</sup> Satu kelompok aliran yang lain menamakan dirinya “demokrasi” akan tetapi pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Demokrasi dalam arti ini dipakai misalnya dalam istilah-istilah demokrasi proletar dan demokrasi Soviet (seperti yang dipakai di Uni Soviet), atau dalam istilah demokrasi rakyat (yang antara lain dipakai di negara-negara Eropa Timur sesudah berakhirnya Perang Dunia II). Dalam dekade lima puluhan telah timbul istilah demokrasi nasional yang khususnya dipakai dalam hubungan negara-negara baru di Asia dan Afrika. Semua istilah demokrasi ini berlandaskan aliran fikiran komunisme atau Marxisme-Leninisme (ajaran Marx seperti yang ditafsirkan oleh Lenin). Oleh golongan-golongan yang mendukung demokrasi konstitusional, antara lain Internasional Commission of Jurists, suatu badan internasional, demokrasi ini dianggap tidak demokratis. Lihat Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 51, 77.

<sup>8</sup> *Constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyur, bunyinya sebagai berikut: “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”. Periksa Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 52.

Meskipun demokrasi konstitusional baru muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkrit pada akhir abad ke 19, namun sebenarnya dia sudah berkembang di Eropa barat dalam abad ke-15 dan ke-16. Bahkan kalau ingin ditelusuri jauh ke belakang gagasan tentang demokrasi sudah dapat kita temui pada abad ke-6 sampai abad ke-3 sebelum Masehi yakni dalam bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*)<sup>9</sup> yang diterapkan di negara kota (*city-state*). Demokrasi langsung itu dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (penduduk sekitar 300.000 orang di satu negara kota).<sup>10</sup>

Pada abad pertengahan (600 – 1400 M) yang bercirikan struktur sosial yang feodal, kehidupan sosial dan spiritual dikuasai Paus dan para pejabat agama, serta kehidupan politik ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan, dihasilkan suatu dokumen penting yaitu Magna Charta (1215).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Demokrasi langsung adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

<sup>10</sup> Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 54.

<sup>11</sup> Magna Charta merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Piagam ini sebenarnya tidak langsung berkaitan dengan demokrasi karena lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku

Pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (national state) dalam bentuk modern dan terjadilah perubahan sosial, budaya dan akhirnya politik. Dua kejadian penting terjadi sebelum akhir abad pertengahan, yaitu Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikut di Eropa Utara seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.<sup>12</sup>

Renaissance dan Reformasi di atas telah mempersiapkan orang-orang Eropa Barat untuk menyelami masa *Aufklarung* (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme<sup>13</sup> pada 1650-1800. Kebebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Maka, timbulah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja

---

bagi rakyat jelata. Meskipun demikian, piagam ini kerap kali dianggap sebagai suatu tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.

<sup>12</sup> Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Sementara itu Reformasi dan perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia melepaskan diri dari penguasaan Gereja baik di bidang spiritual (dogma), sosial, maupun politik. Hasil pergumulan itu menimbulkan gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan "Pemisahan antara Gereja dan Negara".

<sup>13</sup> Suatu aliran pemikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata.

yang pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.<sup>14</sup> Kritik dan kecaman yang dilontarkan terhadap absolutisme raja-raja mendapat dukungan kuat dari golongan menengah (*middle class*) yang mulai berpengaruh berkat majunya kedudukan ekonomi serta mutu pendidikannya.<sup>15</sup>

Reaksi dan kritik atas kekuasaan raja-raja yang absolut didasarkan atas gagasan kontrak sosial. Aliran yang dicetuskan antara lain oleh John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Perancis (1689-1755) ini pada hakekatnya merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty and property*). Sementara itu Montesquieu mencoba menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik yang kemudian dikenal dengan istilah Trias Politica. Gagasan-gagasan dari pada tokoh du contract social itu terwujud melalui Revolusi Perancis serta Revolusi Amerika melawan Inggris. Pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkrit sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-

---

<sup>14</sup> Monarchi-monarchi absolut telah muncul dalam masa 1500-1700, sesudah berakhirnya Abad Pertengahan. Raja-raja absolut menganggap dirinya berhak atas tahtanya berdasarkan konsep "Hak Suci Raja" (*Divine Right of Kings*). Raja-raja yang terkenal di Spanyol ialah Isabella dan Ferdinand (1479-1516), di Perancis raja-raja Bourbon dan sebagainya.

<sup>15</sup> Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 54-55.



asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*) serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).<sup>16</sup>

Untuk mewujudkan hak-hak politik secara efektif maka timbulah gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah dengan suatu konstitusi, baik ia bersifat tertulis (*written constitution*) maupun bersifat tak tertulis (*unwritten constitution*). Undang-undang dasar ini tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif), tetapi juga menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi dari warga negaranya.<sup>17</sup>

Hingga abad 20 masih banyak negara yang tidak menerapkan demokrasi. Kalau kita mencatat bahwa sejak akhir abad 19 demokrasi konstitusional baru muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkrit, hingga kini jumlah negara-negara dimana demokrasi berkembang telah bertambah, yaitu dari satu di tahun 1860 hingga 65 negara di tahun 1990. Akan

---

<sup>16</sup> *Id.*, hal. 55-56.

<sup>17</sup> *Id.*, hal. 56-57. Gagasan seperti ini dinamakan constitutionalism, negara yang menganutnya disebut *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*. Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa "*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*". Periksa Friedrich, Carl J, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (5<sup>th</sup> ed) (1967), Chapter VII.

tetapi jumlah itu belum sampai setengah dari jumlah seluruh negara di dunia yang di tahun 1990 mencapai 192 negara.<sup>18</sup>

### **C. Demokrasi dan Pemilihan Umum**

Demokrasi Kontitusional sebagaimana diuraikan di atas, oleh para ahli hukum diberikan landasan normatifnya dalam bentuk unsur-unsur dari dari *Rechstaat*<sup>19</sup> atau *Rule of Law*.<sup>20</sup> Friedrich Julius Stahl menyebut empat unsur dari Rechstaat dalam arti klasik yaitu: a) hak-hak manusia; b) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;<sup>21</sup> c) pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan d) peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>22</sup> Sementara itu unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti klasik sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey adalah: a) supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; b) kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), ini berlaku baik untuk orang biasa maupun

---

<sup>18</sup> Untuk melihat dimana dan bagaimana demokrai berkembang, lihat bagan yang dibuat Robert A. Dahl, *Op. Cit.*, hal. 11.

<sup>19</sup> Istilah ini digunakan ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl.

<sup>20</sup> Istilah ini digunakan oleh ahli hukum Anglo Saxon seperti A.V Dicey.

<sup>21</sup> Di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut Trias Politica.

<sup>22</sup> Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 57-58.

pejabat; dan c) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.<sup>23</sup>

Unsur-unsur negara demokrasi yang berkembang pada abad 19 di atas tidak secara eksplisit menyebut kata lembaga perwakilan serta pemilihan umum. Lalu, bagaimana kaitan antara demokrasi, lembaga perwakilan rakyat, dan pemilihan umum? Hal ini akan terlihat jelas dari kriteria demokrasi yang lebih modern yang dikemukakan oleh beberapa kalangan. Yang dapat disebut di sini adalah *International Commission of Jurist*, Robert A. Dahl, serta Juan J. Linz.

Dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965, *International Commission of Jurist* memperluas konsep mengenai *Rule of Law*. Dikemukakan oleh komisi ini bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *Rule of Law* adalah: 1) perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara-cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; 2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); 3) pemilihan umum yang bebas; 4) kebebasan untuk menyatakan pendapat; 5) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; serta 6) pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Budiardjo, hal. 58.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa dalam perkembangan konsep negara yang demokratis sudah berbeda dengan konsep pada abad 19. Di sini pemilihan umum merupakan salah satu syarat dasar terselenggaranya pemerintah yang demokratis. Di samping merumuskan gagasan Rule of Law di atas, *International Commission of Jurists* juga mengajukan perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut komisi ini, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah: “*a form of government where the citizens exercise the same right, the right to make political decisions but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*”.<sup>25</sup>

Uraian di atas menyebut konsep wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas. Demokrasi sebagaimana dikemukakan di sini memang mengambil bentuk demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*), dan merupakan bentuk yang paling relevan dewasa ini karena negara-negara mempunyai wilayah dan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terwujudnya demokrasi langsung sebagaimana terjadi di negara kota zaman Yunani kuno.

Unsur pemilihan umum dari suatu tatanan yang demokratis juga diungkap oleh Robert Dahl yang menyatakan bahwa:

---

<sup>24</sup> South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age* (Bangkok: International Commission of Jurists, 1965), hal. 39-50, sebagaimana dikutip dalam Budiardjo, *Id.*, hal. 60.

<sup>25</sup> *Id.*, hal. 61.

*“a reasonably responsive democracy can exist only if at least eight institutional guarantees are present: 1) freedom to form and join organizations; 2) freedom of expression; 3) the right to vote; 4) eligibility for public office; 5) the right of political leaders to compete for support and votes; 6) alternative sources of information; 7) free and fair elections; and 8) institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference.”*<sup>26</sup>

Akhirnya, kaitan antara demokrasi dan pemilihan umum lebih tegas nampak dari kriteria demokrasi yang dikemukakan oleh Juan J. Linz yang menyatakan bahwa:<sup>27</sup>

*“Our criteria for a democracy may be summarized as follows : legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedoms of person; free and nonviolent competition among leaders with periodic validation of their claim to rule; inclusion of all effective political offices in the democratic process; and provision for the participation of all members of the political community, whatever their political preferences. Practically, this means the freedom to create political parties and to conduct free and honest elections at regular intervals without excluding any effective political office from direct or indirect electoral accountability”.*

Pendapat Linz tersebut bahkan menyebutkan secara lebih tegas lagi adanya kebebasan membuat partai politik dan melaksanakan pemilihan yang

---

<sup>26</sup> Dahl, Robert A., *Poliarchy: Participation and Opposition*, (1971), hal. 3.

<sup>27</sup> Linz, Juan J., *“Defining and Crafting Democratic Transition, Constituions, and Consolidation”*, in *Crafting Indonesian Democracy*, (Ed. R. William Liddle), (2001), hal. 18.

*free* dan *honest* secara teratur. Dengan uraian-uraian di atas jelaslah kaitan antara demokrasi dengan lembaga perwakilan yang mewakili rakyat dalam suatu demokrasi tak langsung serta dengan adanya pemilihan umum dan bahkan dengan partai politik yang berhak didirikan oleh rakyat untuk menyalurkan aspirasinya.

#### **D. Demokrasi di Indonesia**

Karena demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut diri modern, maka pemerintah dimanapun termasuk rejim-rejim totaliter, berusaha meyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokratis, atau sekurang-kurangnya tengah berproses ke arah itu.<sup>28</sup> Dalam konteks ini pula kita dapat memahami mengapa dalam sejarah Indonesia pemerintah yang berkuasa selalu mengklaim sebagai pemerintahan demokratis. Di era Soekarno kita mengenal sebutan “Demokrasi Terpimpin” yang semula dimaksudkan “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”,<sup>29</sup> namun dalam pelaksanaannya telah bergeser

---

<sup>28</sup> Haris, Syamsuddin, *Demokrasi di Indonesia – Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES, 1995, hal. 3.

<sup>29</sup> Era Demokrasi Terpimpin ini dimulai sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan berlangsung hingga akhir kekuasaan Soekarno. Oleh Soekarno dan para pendukungnya, Demokrasi Terpimpin ini disebut sebagai “demokrasi yang berkepribadian Indonesia” sebagai lawan dari Demokrasi Parlementer yang sering diolok-olok oleh Soekarno sebagai “demokrasi liberal” yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.

menjadi “dipimpin oleh Presiden/Pemimpin Besar Revolusi”, dengan wewenang yang melebihi yang ditentukan oleh konstitusi. Di era berikutnya, yakni era Orde Baru kita mengenal sebutan “Demokrasi pancasila”. Dengan sebutan ini seolah-olah hanya demokrasi-nya Orde Baru saja yang benar-benar pancasila, sementara demokrasi-demokrasi sebelumnya tidak. Meskipun semula Demokrasi Pancasila itu dimaksudkan sebagai koreksi total atas sistem-sistem sebelumnya yang “menyimpang”, pada prakteknya ia telah memperlihatkan masih banyaknya distorsi, baik dalam retorika maupun dalam praktek. Demokrasi model Orde Baru ini dikritik sebagai mekanisme kekuasaan untuk menyembunyikan kecenderungan praktek-praktek a-demokratis di dalamnya.<sup>30</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, demokrasi sangat terkait dengan pemilihan umum. Dalam situasi dan kondisi negara-negara di dunia saat ini maka demokrasi tak langsung atau demokrasi melalui perwakilan lah yang secara real dapat dijalankan. Untuk memilih para wakil-wakil rakyat yang representative itulah pemilihan umum merupakan sarananya. Tidak adanya pemilihan umum yang competitive, yang jujur dan adil, dapat dianggap sebagai kurang atau tidak adanya demokrasi. Pemilihan umum sendiri oleh Bingham Powell disebut sebagai *instrument of democracy*. Lebih jelas Powell memberikan argumentasi yang melatarbelakangi pendapatnya itu:

---

<sup>30</sup> Haris, Demokrasi di Indonesia, hal. 9-10.

*“In political systems with many people, such as modern nations, government ‘by the people’ must for the most part be indirect. The people participate primarily by choosing policymakers in competitive elections. Such elections are instruments of democracy to the degree that they give the people influence over policy making”.*<sup>31</sup>

Memang pemilihan umum bukanlah satu-satunya instrument demokrasi, tetapi ia merupakan instrument yang sangat penting. Bahkan, dengan adanya pemilihan umum inilah suatu negara dipandang memiliki sistem politik demokratis, sebagaimana ditegaskan oleh Powell:

*“Elections are not the only instruments of democracy. They must be helped by other organizations and by rules that encourage communication and cooperation. But elections seem to be the critical democratic instruments. They claim to establish connections that compel or greatly encourage the policymakers to pay attention to citizens. There is a widespread consensus that the presence of competitive elections, more than any other feature, identifies a contemporary nation-state as a democratic political system”.*<sup>32</sup>

Penulis ingin menegaskan dan menggarisbawahi pendapat Powell di atas khususnya pada kalimat: *the presence of competitive elections identifies a contemporary nation-state as a democratic political system*. Jika pernyataan ini kita hubungkan dengan Indonesia, maka pertanyaannya adalah apakah Indonesia merupakan negara dengan sistem politik yang demokratis? Dengan

---

<sup>31</sup> Powell, JR, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy*, (2000), hal. 3.

<sup>32</sup> Powell, JR, G. Bingham, *Elections, Ibid.*, hal. 4.



merujuk pada pendapat Powell di atas kita dapat menjawab dengan mengajukan pertanyaan, apakah di Indonesia ada competitive election.<sup>33</sup> Jawaban dari pertanyaan ini akan menentukan apakah negara ini menganut sistem politik demokratis atau tidak.

Jika pertanyaan di atas dijawab dari sudut yuridis, maka jawabannya adalah positif. Baik dalam UUD 1945 (yang berlaku 1945-1949 dan 1959-sekarang) maupun dalam UUDS 1950 (yang berlaku pada kurun 1950-1959) ada ketentuan yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu.<sup>34</sup> Ketentuan yang lebih tegas justru terdapat pada UUDS 1950 khususnya Pasal 57 dimana disebut secara tegas bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, sedangkan dalam UUD 1945 kita hanya dapat mengambil dasar pemilu ini melalui pemahaman terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut demokrasi dengan sistem perwakilan.

---

<sup>33</sup> Competitive election oleh Powell dimaksudkan secara simple sebagai: *“the voters can choose among alternative candidates. In practice, at least two organized political parties that have some chance of winning seem to be needed to make choices in legislative elections meaningful. People must also be allowed basic freedoms to form and express preferences”*. Powell, *Id.*, hal. 255.

<sup>34</sup> Di dalam UUD 1945 memang tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebut kata-kata pemilihan umum maupun lembaga pemilihan umum, namun berdasarkan pemahaman atas pasal-pasal yang terkait dengan Dewan Perwakilan Rakyat para ahli Tata Negara menyimpulkan bahwa pemilu mendapat sandaran yuridis dalam UUD 1945. Penjelasan mengenai hal ini akan diuraikan pada bagian-bagian selanjutnya.

Pemilihan umum merupakan suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan mewakili rakyat di badan perwakilan. Dengan demikian dari sudut konstitusi jelas bahwa Indonesia menganut demokrasi perwakilan.

Melihat kepada sejarahnya sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus tahun 1945, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sebanyak delapan kali. Pemilihan umum pertama berlangsung pada tahun 1955 yang menghasilkan badan konstituante dan DPR. Pemilihan umum pertama yang dianggap merupakan peristiwa kedua terbesar setelah proklamasi kemerdekaan tahun 1945<sup>35</sup> ini berlangsung di masa demokrasi liberal dan diikuti oleh banyak partai. Konfigurasi politik pada masa pemilihan umum pertama ini dapat disebut konfigurasi politik yang demokratis.<sup>36</sup> Pemilihan umum pertama ini mendapat julukan yang harum dari para pengamat dan dipandang sebagai pemilihan umum paling demokratis di Indonesia. Pendapat seperti ini antara lain tercermin dari ungkapan Herbert Feith yang menyatakan:

---

<sup>35</sup> Salamm, Alfitra, "Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955", dalam, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Ed. Syamsuddin Harris), (1998), hal. 19.

<sup>36</sup> Konfigurasi yang demokratis ini terutama ditandai dengan keluarnya maklumat pemerintah tanggal 3 November dan maklumat pemerintah 14 November 1945. Keluarnya serangkaian maklumat tersebut dari sudut politik telah menampilkan konfigurasi demokratis yang memberi tekanan pada peranan rakyat daripada peranan negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Periksa Mahfud MD, Moh, *Perkembangan Politik Hukum – Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Jogjakarta: Universitas Gajahmada, 1993, hal. 100-101. Lihat juga uraian mengenai hal ini pada Bab II, khususnya tentang Sejarah pada Periode Orde Lama.

*“Kalau pemilu Orde Baru sering disebut pemilu semu, karena hasilnya praktis sudah diketahui sebelumnya, maka pemilu 1955 lain. Pemerintah-pemerintah yang menyiapkan dan menyelenggarakannya berhasil menegakkan kompetisi antarpantai yang bebas sekali, walaupun konflik antar partai sering sangat sengit, khususnya antara kubu PNI dan Masyumi”.*<sup>37</sup>

Sayangnya pasca pemilihan umum 1955 ini kondisi sosial-politik terus bergejolak, termasuk pertentangan antar berbagai komponen dan elit, yang kemudian pada puncaknya terjadilah dekrit presiden 5 Juli 1959 dimana Presiden Soekarno menegaskan Demokrasi Terpimpin untuk menggantikan Demokrasi Liberal yang dianggapnya gagal itu. Hingga akhir masa pemerintahan Soekarno atau Orde Lama pemilihan umum tidak pernah terlaksana lagi.

Barulah kemudian setelah pemerintahan secara efektif beralih kepada Soeharto di tahun 1967, pemikiran ke arah pemilihan umum kembali bersinar. Pada tahun 1971 berlangsunglah pemilihan umum pertama di era Orde Baru yang juga merupakan pemilihan umum kedua sejak kemerdekaan Indonesia yang dimenangkan oleh Golkar. Sejak itulah pemilihan umum kemudian berlangsung secara kontinyu dalam dunia politik Indonesia dengan satu hasil serupa sejak 1971 hingga 1997 yaitu kemenangan Golkar yang merupakan partai penguasa. Dengan kata lain pemerintahan Soeharto dengan sukses berhasil menyelenggarakan pemilu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992,

---

<sup>37</sup> Feith, Herbert, Pemilihan Umum 1955 di Indonesia, (1999), hal. ix.

dan 1997 untuk kemenangannya. Selama itu pula ia kembali terpilih sebagai presiden hingga kejatuhannya di tahun 1998. Meski pemilihan umum dapat terus berlangsung, secara kualitas pemilu-pemilu Orde Baru dianggap kurang baik, bahkan kerap dipandang tidak demokratis. Konfigurasi politik dimasa berlangsung pemilu-pemilu Orde Baru dapat dipandang sebagai konfigurasi politik yang tidak demokratis.<sup>38</sup> Barulah di tahun 1999 dan 2004, dilangsungkan pemilihan umum pertama yang dipandang demokratis dan hanya bisa dibandingkan dengan pemilihan umum tahun 1955.

---

<sup>38</sup> Indonesia di bawah Orde Baru menampilkan konfigurasi politik yang tidak demokratis. Lihat Mahfud, hal. 410. Periksa juga Affan Gaffar yang menyatakan bahwa *"All of the arguments presented by the scholars of Indonesian politics, however, shared one thing in common, that is, the political processes under the New Order regime is not a democratic one"*. Lihat Afan Gaffar, *Javanese Voters, A case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1992. 186.



---

---

**BAB III**

**PEMILU 1955: EKSPERIMEN DEMOKRASI YANG DIPUJI**

**A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**

Pemilihan Umum yang diadakan pada September dan Desember 1955 sangat menarik sebagai suatu eksperimen demokrasi. Pemilihan umum 1955 ini adalah yang pertama kali dilaksanakan secara nasional di Indonesia, menyusul sedikit pengalaman dengan pemilihan umum propinsi dan kotapraja. Pemilihan anggota *Volksraad* (Dewan Rakyat) sebelum Perang Dunia II, yang diselenggarakan dengan pemilih yang sangat terbatas, hampir tidak memberikan pengalaman demokrasi.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Feith, *Loc. Cit.*, hal. 1. Mengenai pengalaman demokrasi di *Volksraad* ini, Mohammad Hatta tidak setuju. Menurutnya, apa yang disebut *Volksraad* itu “bukan parlemen, bukan Dewan Rakyat.” *Volksraad* baginya bahkan bukan saja “tidak berguna”, malainkan juga berbahaya bagi politik itu sendiri karena ia “mengelabui mata rakyat kita.” Parlemen menurut Hatta, harus dipilih dari dan oleh rakyat, dan bekerja untuk rakyat, dan ia merupakan badan tempat pemerintah bertanggungjawab atas kebijaksanaan dan perbuatannya. Lihat Syamsuddin Haris, *Demokrasi di Indonesia – Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES, 1995), hal. 83. Mengenai pengalaman pemilihan di *Volksraad* ini lihat juga Bab 2.

Untuk mengetahui latar belakang serta sejarah pemilihan umum pertama itu, kita perlu menelusuri hingga awal kemerdekaan. Sejarah pemilihan umum di Indonesia mulai pada awal zaman revolusi. Rencana untuk mengadakan pemilihan umum nasional sudah diumumkan pada 5 Oktober 1945, dan pada 1946 diadakan pemilihan umum di Karesidenan Kediri dan Surakarta. Pada 1948 Badan Pekerja KNIP menyetujui undang-undang yang menetapkan sistem pemilihan umum tidak langsung berdasarkan perwakilan proporsional dan memberikan hak pilih kepada semua warga negara yang berusia di atas 18.<sup>40</sup>

Sejak 1950, janji-janji mengenai pemilihan umum nasional sudah sering dikemukakan oleh berbagai kabinet, akan tetapi langkah-langkah nyata ke arah itu selalu terhambat oleh gabungan berbagai faktor. Termasuk ke dalam hambatan itu, timbulnya urusan pemerintahan yang lebih mendesak dan gerakan menentang pemilihan umum yang dilancarkan oleh sejumlah partai serta kelompok-kelompok anggota Parlemen sementara.<sup>41</sup>

Pemilihan umum diselenggarakan pada 1951 dan awal 1952 di Sulawesi (Minahasa, Sangir-Talaud, dan Kotapraja Makassar), serta di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dari pemilihan umum ini, yang diselenggarakan berdasarkan sistem pemilihan yang berbeda-beda, pemerintah memperoleh

---

<sup>40</sup> Feith, *Loc. Cit.*, hal. 2.

<sup>41</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 3.

banyak pengalaman mengenai masalah-masalah penyelenggaraan pemilihan umum. Akan tetapi, rencana untuk mengadakan pemilihan umum nasional berjalan sangat lambat. Selama delapan belas bulan rancangan undang-undang pemilihan umum merupakan apa yang disebut oleh salah satu surat kabar Indonesia sebagai permainan pingpong antara kabinet dan parlemen. Lalu, pada 17 Oktober 1952 terjadilah peristiwa yang membuat pemilihan umum menjadi persoalan politik yang terpenting.<sup>42</sup>

Pada hari itu sekelompok besar perwira tinggi angkatan darat, yang didukung oleh demonstrasi politik hasil rekayasa tentara, gagal mendesak Presiden untuk membubarkan Parlemen sementara. Dengan itu mulailah pertarungan kekuasaan yang berlangsung lama antara golongan-golongan tertentu dalam pimpinan angkatan darat dan Presiden. Keadaan darurat pun sempat berlaku sebentar, dan ada bahaya nyata bahwa perpecahan dalam tubuh angkatan darat akan dikipas sedemikian rupa sampai pecah perang saudara. Bahaya ini memang dapat dihindari, akan tetapi ketegangan politik tetap tinggi. Krisis tersebut meningkatkan penentangan terhadap Parlemen sementara yang sudah beberapa lama menjadi sasaran utama kekecewaan umum yang samar-samar terhadap hasil kemerdekaan yang baru dicapai. Secara khusus kekecewaan itu menyangkut kehidupan politik yang terus tidak stabil sesudah

---

<sup>42</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 4.



revolusi, dan menyangkut hasil tidak seberapa yang dicapai oleh tiga kabinet pertama berumur pendek di zaman baru itu.<sup>43</sup>

Kabinet saat itu, koalisi PNI-Masjumi-Sosialis yang diketuai oleh Wilopo dari PNI, sebenarnya sudah lumpuh karena berbagai kericuhan di parlemen dan di luar parlemen berlanjut selama berbulan-bulan setelah peristiwa 17 Oktober. Tetapi kedua belah pihak dalam konflik ini, yaitu yang mengutuk peristiwa 17 Oktober dan yang menyokongnya, ditantang untuk menyatakan dukungan pada penyelenggaraan pemilihan umum secepat mungkin. Kabinet menjalankan kebijakan ganda untuk menghadapi situasi itu. Pertama, segala upaya ditempuh untuk menemukan kompromi dalam penyelesaian masalah angkatan darat. Kedua, terus mendesak untuk mengadakan pemilihan umum secepat mungkin sebagai penyelesaian jangka panjang. Demikianlah maka pada November 1952 kabinet Wilopo mengajukan rancangan undang-undang pemilihan umum baru, dengan dukungan berbagai kalangan yang vokal secara politis. Dalam bentuk yang sudah diubah di sana-sini, rancangan itu menjadi undang-undang empat setengah bulan kemudian.<sup>44</sup>

Undang-undang baru itu menetapkan pemilihan umum yang langsung. Belajar dari pengalaman pemilihan umum Yogyakarta, dan pemilihan umum India pada 1951-1952, kabinet Wilopo memutuskan mengubah kebijakan

---

<sup>43</sup> Feith, *Ibid.*

<sup>44</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 4-5.

pemilihan umum kabinet-kabinet sebelumnya yang memilih sistem tidak langsung. Selain itu, akan diadakan bukan satu, tetapi dua pemilihan umum. Gagasan awal adalah bahwa suatu Badan Pekerja Parlemen akan dibentuk oleh suatu Majelis Konstituante hasil pemilihan umum. Akan tetapi, karena berbagai alasan politis dan konstitusional yang rumit, gagasan awal tersebut ditinggalkan demi terlaksananya pemilihan umum untuk dua badan yang berbeda, yaitu Parlemen dan Majelis Konstituante.<sup>45</sup>

Setelah rancangan undang-undang tentang pemilu disahkan, masih ada sejumlah hambatan politik yang mencegah pemilihan umum dilaksanakan dengan segera. Upaya kabinet Wilopo untuk membentuk sebuah Panitia Pemilihan Umum Pusat gagal, karena tidak tercapai kata sepakat antara rekan-rekannya dalam koalisi mengenai susunan Panitia itu. Baru pada Desember 1953 terbentuk Panitia Pemilihan Indonesia. Dalam badan ini tidak ada wakil dari partai-partai yang beroposisi terhadap kabinet pimpinan PNI yang diketuai oleh Ali Sastroamidjojo. Pihak oposisi dapat memberikan bukti-bukti yang kuat mengenai tuduhan mereka bahwa kabinet Ali dengan sengaja menunda pemilihan umum sampai semua partai yang tergabung dalam kabinetnya berhasil memperkuat kedudukan.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 5.

<sup>46</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 7-8.

Panitia Pemilihan Indonesia mengumumkan bahwa pemilihan umum untuk anggota Parlemen dan anggota Konstituante akan dilaksanakan masing-masing pada 29 September dan 15 Desember 1955. Untuk beberapa lama timbul keraguan apakah jadwal itu bisa ditepati. Keraguan muncul terutama setelah terjadi “Peristiwa 27 Juni 1955” yang memicu krisis baru militer-politik dan mengakibatkan kabinet Ali Sastroamidjojo jatuh. Tetapi kabinet yang menggantikan kabinet Ali, yakni kabinet Mr. Burhanuddin Harahap dari Masyumi, berhasil menyelenggarakan pemilihan umum pada tanggal yang telah ditetapkan.<sup>47</sup>

Dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia hingga akhir periode Soeharto, maka pemilu 1955 dianggap merupakan pemilihan yang paling demokratis. Pemilu 1955 itu bahkan dianggap merupakan peristiwa kedua terbesar setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia tahun 1945, sehingga dapat diperkirakan bahwa mayoritas rakyat Indonesia antusias sekali menghadapi peristiwa bersejarah itu. Apalagi muncul berbagai tuntutan dan harapan dari rakyat agar pemilu dapat mengatasi segala persoalan yang dihadapi bangsa ketika itu, baik berupa kemelut politik yang berkepanjangan, kemerosotan ekonomi maupun ancaman terhadap keamanan. Paling tidak rakyat berharap pemilu itu dapat menciptakan suatu pemerintahan nasional dalam segala bidang.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 8.

Harapan yang cukup besar terhadap terselenggaranya pemilu ini mengakibatkan dijadikannya pemilu sebagai komoditi politik dan tema penggalangan, baik oleh kabinet yang memerintah maupun partai politik dalam upaya menarik simpatik dan dukungan rakyat. Sejak kabinet Natsir (6 September 1950 – 27 April 1951) yang kemudian dilanjutkan Kabinet Sukiman (27 April 1951 – 3 April 1952), Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1 Agustus 1953 – 12 Agustus 1955) dan Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956) meletakkan pelaksanaan pemilu sebagai salah satu program kerja mereka. Akibat terjadinya “pertengkaran politik” yang berkepanjangan dan tidak kuatnya posisi kabinet yang memerintah, rencana pelaksanaan pemilu yang selalu dibicarakan itu belum dapat dilaksanakan.<sup>49</sup>

Hasrat pemerintah untuk melaksanakan pemilu sudah mencuat beberapa hari setelah proklamasi, ketika pada tanggal 5 Oktober 1945 pemerintah mengumumkan perlunya peraturan yang melengkapi UUD 1945 sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Dua bulan kemudian, pemerintah mengeluarkan pengumuman No. 16 (Desember 1945) yang isinya menyatakan keinginan pemerintah untuk melaksanakan pemilu guna memilih anggota DPR yang diharapkan dapat terlaksana pada awal tahun 1946.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955”, dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Ed. Syamsuddin Harris) (1998), hal. 19.

<sup>49</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum ... *Ibid.*

<sup>50</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum ... *Ibid.*, hal. 19-20.

Mulai tahun 1948 sudah kelihatan upaya untuk menyusun rancangan undang-undang pemilu, yang baru terealisasi pada Kabinet Wilopo. Kegagalan yang terus-menerus dalam melaksanakan pemilu itu, menimbulkan sikap pesimis rakyat, sehingga meskipun tanggal pelaksanaan pemilu sudah ditetapkan pada tanggal 29 September 1955, tapi masih ada saja desas-desus yang muncul di kalangan masyarakat bahwa pelaksanaan pemilu masih dapat saja berubah.<sup>51</sup>

Secara formal, rencana pelaksanaan pemilu itu baru mendekati kenyataan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan politik mengenai terbentuknya Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Melalui keputusan Presiden Republik Indonesia tertanggal 7 November 1953, PPI dilantik dan diangkat sumpahnya oleh Kepala Negara pada tanggal 28 November 1953. Sebelum itu, pemerintah berhasil menyelesaikan undang-undang yang mengatur susunan DPR (UU No. 27 Tahun 1948) dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1950 sebagai penjelasan UU susunan DPR. Upaya ini kemudian dilanjutkan pada Kabinet Wilopo, yang berhasil merumuskan dan mensahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian dikenal sebagai UU Pemilu 1953.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Salam, Alfitra, "Pemilihan Umum ...*ibid.*, hal. 20.

<sup>52</sup> Salam, Alfitra, "Pemilihan Umum ... *ibid.*, hal. 20-21.

Selanjutnya, Kabinet Ali Sastroamidjojo dengan tegas mencantumkan pelaksanaan pemilu sebagai program yang diutamakan. Bahkan dalam program itu perkataan “segera” terpaksa dicantumkan, karena rakyat sebenarnya sudah lama menginginkan terlaksanannya pemilu. Pengalaman yang sama terjadi juga pada Kabinet Burhanuddin Harahap, rencana pelaksanaan pemilu tetap tinggal impian. Oleh karena itu, dalam pidato pada tanggal 17 Agustus 1955 Soekarno menekankan agar pemilu jangan sampai ditunda lagi dan mengecam jangan sampai ada orang yang mencoba-coba menggagalkan pelaksanaan pemilu itu.<sup>53</sup>

Setelah mengalami berbagai rintangan, akhirnya perhelatan politik itu terlaksana juga pada tanggal 29 September 1955. Pemilu pertama yang dilaksanakan di seluruh tanah air (kecuali Irian Barat) memperebutkan 257 kursi DPR. Pemilihan diikuti oleh 15 daerah pemilihan<sup>54</sup> dengan jumlah pemilih sebanyak 43.104.464 orang.<sup>55</sup>

## **B. Kerangka Hukum**

Pemilihan Umum tahun 1955 memiliki landasan baik dalam konstitusi maupun dalam undang-undang. Meskipun pemilu itu dilakukan dalam

---

<sup>53</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum ...*ibid.*, hal. 21.

<sup>54</sup> Daerah pemilihan pada pemilu 1955 adalah: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara-Tengah, Sulawesi Selatan-Tenggara, Maluku, Sunda-Ketjil Timur (Nusa Tenggara Timur), dan Sunda-Ketjil Barat (Nusa Tenggara Barat). Lihat Pasal 15 UU No. 7 Tahun 1955.

<sup>55</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum ... *Op. Cit.*, hal. 21.

kerangka UUDS 1950 tetapi sebenarnya ada juga dasar hukum yang telah dibuat sebelum konstitusi itu berlaku, yaitu UU No. 27 Tahun 1948 yang mengatur mengenai Susunan DPR. Selain mengatur tentang susunan keanggotaan DPR, UU ini juga mengatur penentuan daerah pemilihan, asas pemilihan dan penghitungan hasil pemilihan. Beberapa ketentuan dalam UU ini adalah tidak dibenarkannya seorang calon anggota DPR lebih dari satu kali dalam satu daerah pemilihan. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan ditetapkan atas perhitungan perwakilan bagi setiap 300.000 orang. Pengusulan calon anggota DPR secara perorangan dibenarkan dalam ketentuan UU ini, dengan syarat mendapat dukungan dari 10 orang pemilih dari satu daerah pemilihan. Sedangkan pencalonan melalui kumpulan pendaftar (disebut “gerombolan”) diperlukan sekurang-kurangnya 5 orang pemilih untuk setiap calon, kemudian ditambah lagi 5 orang pemilih. Pemilih yang telah ikut mengemukakan calon, tidak dibenarkan mengemukakan calon lainnya. Dalam UU ini diatur juga pengangkatan anggota legislatif. Yang disebut daerah pemilihan adalah propinsi yang jumlah wakilnya di parlemen disesuaikan dengan jumlah penduduk. Dalam UU Pemilu 1948 ini pemilih cukup menghitamkan satu lingkaran di muka nama seorang calon ketika memberikan suaranya. Ketentuan lainnya adalah, seorang pemilih yang layak adalah yang berumur 18 tahun ke atas dan dapat membaca huruf latin, Arab atau huruf bahasa daerah.<sup>56</sup>

---

Berbeda dengan UUD 1945, di dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu, yaitu pada Pasal 56, Pasal 57, dan Pasal 59. Pasal 56 menyatakan:

*“Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari sejumlah anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 58”.*

Pasal 57 menyatakan:

*“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat dan memuat aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.*

Sedangkan Pasal 59 menyatakan bahwa: *“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih untuk masa empat tahun”.*

Pada tahun 1953, yaitu pada masa UUDS 1950 lahirlah UU No, 7 Tahun 1953 yang menjadi dasar hukum pemilu tahun 1955.<sup>57</sup> Undang-undang pemilu berpedoman pada UUDS 1950 yang berlaku sejak 17 Agustus 1950 dan

---

<sup>56</sup> Salam, Alfitra, “Pemilihan Umum ...*Op. Cit.*, hal. 22-23.

<sup>57</sup> Salah satu yang penting dicatat dalam proses penyusunan UU Pemilu ini adalah, bahwa pada tahap penyusunannya pihak Panitia Pemilihan Indonesia telah mengirimkan beberapa anggotanya untuk mempelajari pelaksanaan pemilu di Australia dan India pada akhir tahun 1951 hingga Februari 1952. Tim beranggota lima orang dengan ketua Mr. Soebagio Reksodipoero ini telah mengamati pelaksanaan pemilihan anggota parlemen Australia. Selanjutnya, mereka mempelajari sistem pemilihan di India serta mengamati jalannya pemilihan anggota *House of the People* dan *State Legislatif Assembly*. Lihat Alfitra Salamm, *Op. Cit.*, hal. 32.



memuat 146 pasal.<sup>58</sup> Undang-undang No. 7 Tahun 1953 ini merupakan UU Pemilu pertama yang disahkan oleh parlemen Indonesia. Undang-undang ini terdiri atas 16 bab dan 139 pasal yang mencakup berbagai ketentuan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Undang-Undang tersebut mengatur tentang: hak pilih,<sup>59</sup> daftar pemilih,<sup>60</sup> daerah pemilihan dan daerah pemungutan suara,<sup>61</sup> badan penyelenggara pemilihan,<sup>62</sup> penetapan jumlah anggota,<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> Konstitusi ini merupakan penyempurnaan konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) yang pada dasarnya mempunyai persamaan dalam memperjuangkan hak asasi manusia (Pasal 27, 29, dan 33 UUDS dan Pasal 26, 28, dan 32 Konstitusi RIS).

<sup>59</sup> Diatur pada Bab I mulai dari Pasal 1 sampai Pasal 4. Pada Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa yang berhak memilih adalah mereka yang berumur genap 18 tahun atau yang sudah kawin. Pada Pasal 3 ditegaskan bahwa pemerintah akan mengadakan ketentuan-ketentuan khusus untuk pelaksanaan hak pilih bagi anggota Angkatan Perang dan Polisi, jika perlu dengan pemilu susulan.

<sup>60</sup> Diatur pada Bab II, mulai dari Pasal 5 sampai Pasal 14.

<sup>61</sup> Diatur pada Bab III, yaitu Pasal 15 dan 16. Untuk daerah pemilihan lihat catatan kaki 49. Pada Pasal 15 ayat (2) ditetapkan bahwa masing-masing daerah pemilihan memilih anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduk warganegaranya. Pada Pasal 16 ditetapkan bahwa: "Tiap-tiap kecamatan merupakan daerah pemungutan suara dari daerah pemilihan yang melingkungi kecamatan itu. Daerah pemungutan suara disebut dengan nama tempat kedudukan badan penyelenggara pemilihan di daerah itu".

<sup>62</sup> Diatur pada Bab IV, mulai dari Pasal 17 sampai Pasal 28. Yang diatur oleh Bab ini adalah tentang jenis dan tugas badan-badan penyelenggara (Pasal 17 – 19), tentang susunan badan-badan penyelenggara pemilihan (Pasal 20 – 27), dan tentang rapat dan keputusan (Pasal 28).

pencalonan,<sup>64</sup> daftar calon,<sup>65</sup> pemungutan suara dan penghitungan suara,<sup>66</sup> penetapan hasil pemilihan,<sup>67</sup> pengumuman hasil pemilihan,<sup>68</sup> penggantian,<sup>69</sup> masalah Keanggotaan (permulaan dan berhentinya keanggotaan),<sup>70</sup> dan pasal-

---

<sup>63</sup> Diatur pada Bab V, mulai dari Pasal 30 sampai Pasal 35. Yang diatur pada bab ini adalah tentang jumlah penduduk warganegara Indonesia (Pasal 30 dan 31), tentang penempatan jumlah anggota, yang meliputi anggota konstituante dan anggota DPR (Pasal 32 – 35). Dalam UU ini ditetapkan bahwa anggota DPR mewakili 300.000 orang (Pasal 33), sedangkan anggota Konstituante mewakili 150.000 orang (Pasal 32). Dalam undang-undang ini diatur juga tentang calon anggota DPR yang mewakili golongan minoritas. Ketentuan ini berpedoman pada Pasal 58 UUDS yang menyebutkan bahwa golongan-golongan kecil seperti Tionghoa, Eropa dan Arab akan mempunyai wakil dalam DPR dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9,6 dan 3 orang anggota. Jika jumlah itu tidak tercapai melalui pemilihan umum, maka pemerintah dapat mengangkat wakil-wakil tambahan bagi golongan kecil ini.

<sup>64</sup> Diatur pada Bab VI, mulai dari Pasal 36 sampai Pasal 55. Yang diatur pada Bab ini adalah tentang syarat-syarat calon (Pasal 36-39), dan tentang cara pencalonan (Pasal 40-55).

<sup>65</sup> Diatur pada Bab VII, mulai dari Pasal 56 sampai Pasal 63. Bab ini mengatur tentang daftar calon sementara (Pasal 56 – 59), dan daftar calon tetap (Pasal 60-63).

<sup>66</sup> Diatur pada Bab VIII, mulai dari Pasal 64 sampai Pasal 80).

<sup>67</sup> Diatur pada Bab IX, mulai dari Pasal 81 sampai Pasal 97. Pada Bab ini diatur tentang pembagian kursi-kursi pertama (Pasal 81-87), pembagian kursi-kursi sisa (Pasal 88-93), dan tentang penetapan calon-calon yang terpilih (Pasal 94-97).

<sup>68</sup> Diatur pada Bab X, mulai dari Pasal 98 sampai Pasal 100. Selain mengatur tentang pengumuman hasil maka bab ini juga mengatur tentang pemberitahuan kepada terpilih.

<sup>69</sup> Diatur pada Bab XI, mulai dari Pasal 101 sampai Pasal 103.

<sup>70</sup> Diatur pada Bab XII dan Bab XIII, mulai dari Pasal 104 sampai Pasal 112.

pasal pidana.<sup>71</sup> Meski mengatur tentang pemilu, UU ini ternyata tidak mengatur mengenai pelaksanaan kampanye.<sup>72</sup>

## **C. Penyelenggaraan Pemilu 1955**

### **1. Badan Penyelenggara Pemilu**

Untuk pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat diadakan sebuah badan penyelenggara pemilihan baik di tingkat pusat maupun di tingkat di daerah. Di tingkat pusat atau nasional diadakan Panitia Pemilihan Indonesia<sup>73</sup> yang ditunjuk oleh Presiden. Panitia ini berada di Ibu kota. Di tiap-tiap daerah pemilihan diadakan Panitia Pemilihan<sup>74</sup> yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman. Berikutnya dalam tiap-tiap kabupaten dibentuk Panitia Pemilihan Kabupaten<sup>75</sup> yang

---

<sup>71</sup> Diatur pada Bab XV, dan terdiri atas 17 pasal, mulai dari Pasal 113 sampai Pasal 129.

<sup>72</sup> Salam, Alfitra, "Pemilihan Umum ... *Op. Cit.*, hal. 23.

<sup>73</sup> Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang anggota dan sebanyak-banyaknya sembilan orang anggota yang diangkat dan diberhentikan Presiden dan berlaku selama empat tahun. Pasal 20 Uu No. 7 tahun 1953.

<sup>74</sup> Panitia Pemilihan terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang anggota dan sebanyak-banyaknya tujuh anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman dan berlaku selama empat tahun. Pasal 21 UU No. 7 Tahun 1953.

<sup>75</sup> Panitia Pemilihan Kabupaten terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang. Bupati karena jabatannya menjadi anggota merangkap Ketua Panitia Pemilihan Kabupaten. Anggota lainnya diangkat dan dibehentikan atas nama Menteri Dalam Negeri oleh Gubernur. Pasal 22 UU No. 7 Tahun 1953.

ditunjuk oleh Menteri dalam Negeri. Di tingkat kecamatan diadakan Panitia Pemungutan Suara.<sup>76</sup> Di tingkat terbawah yaitu di desa diadakan Panitia Pendaftaran Pemilih.<sup>77</sup>

Panitia pemilihan Indonesia diberi tugas mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Panitia Pemilihan bertugas membantu persiapan dan menyelenggarakan pemilihan di dalam daerah pemilihannya. Berikutnya, Panitia Pemilihan Kabupaten membantu Panitia Pemilihan mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan. Panitia Pemungutan Suara mensahkan daftar-pemilih membantu persiapan pemilihan dan menyelenggarakan pemungutan suara. Akhirnya, Panitia Pendaftaran Pemilih melakukan pendaftaran pemilih, menyusun daftar pemilih dan membantu mempersiapkan pemilihan. Di luar negeri, terdapat Panitia Pemilihan Luar

---

<sup>76</sup> Panitia pemungutan suara terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang anggota. Camat karena jabatannya menjadi anggota merangkap Ketua Panitia Pemungutan Suara. Anggota-anggota yang lain diangkat dan diberhentikan atas nama Menteri Dalam Negeri oleh Panitia Pemilihan Kabupaten dari daerah kabupaten, yang melingkungi daerah Panitia Pemungutan Suara itu. Pasal 23 UU No. 7 Tahun 1953.

<sup>77</sup> Pasal 17 UU No. 7 Tahun 1953. Panitia Pendaftaran Pemilih terdiri dari sekurang-kurangnya tiga orang anggota. Kepala desa karena jabatannya menjadi anggota merangkap Ketua Panitia Pendaftaran Pemilih. Anggota-anggota yang lain diangkat dan diberhentikan atas nama Menteri Dalam Negeri oleh Camat dari daerah kecamatan yang melingkungi daerah-desa Panitia Pendaftaran Pemilihan itu.

Negeri yang dibentuk oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia; mereka bertugas menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan administrasi pemilihan.<sup>78</sup>

Tentang kedudukan Panitia Pemilihan Indonesia ini ada catatan menyangkut status panitia tersebut. Undang-undang No. 7 Tahun 1953 tidak menjelaskan status panitia pemilu, sehingga dalam pasal-pasal tertentu menimbulkan permasalahan. Kekaburan ini berawal dari Pasal 133 yang memberikan tugas tertentu kepada Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri.<sup>79</sup> Pada mulanya, tugas yang bersifat administratif merupakan tugas kedua kementerian itu, sedangkan PPI akan menjadi pelaksana teknis pelaksanaan pemilu. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 18 yang menyatakan bahwa PPI bertugas mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Pasal ini jelas memberi hak dan kewajiban sepenuhnya kepada PPI tentang perencanaan, pelaksanaan, dan penguasaan anggaran belanja Pemilu. Berhubung masih kaburnya status PPI ini, maka dalam rapat pleno I tanggal 14 Desember 1953 dilakukan perubahan penting mengenai status PPI, dimana campur tangan kedua menteri tadi dihapuskan dan kemudian tugasnya diserahkan sepenuhnya kepada PPI.

---

<sup>78</sup> Pasal 18 dan 19 UU No. 7 Tahun 1953.

<sup>79</sup> Pasal 133 UU No. 7 tahun 1953 berbunyi: "Panitia Pemilihan Indonesia mengajukan pendapat-pendapat, anjuran-anjuran serta usul-usul dalam segala hal mengenai pemilihan kepada Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam negeri, baik yang diminta kepadanya maupun dengan kehendak sendiri".

Berdasarkan keputusan Dewan Menteri pada akhirnya diperkuat status bahwa panitia pemilihan merupakan satu organisasi di bawah pimpinan PPI. Sementara pegawai pamongpraja yang karena tugasnya menjadi ketua badan penyelenggara pemilihan, tugasnya hanya bersifat teknis. Juga penting dicatat bahwa, peran Menteri Kehakiman dan Menteri dalam Negeri dalam pengangkatan panitia pemilu sifatnya hanya administratif, karena calon yang diajukan dan dipilih dari berbagai wakil kekuatan politik yang ada itu merupakan usulan PPI. Bentuk kepanitian seperti ini mencerminkan aspirasi partai dan rakyat.<sup>80</sup>

Khusus tentang badan-badan penyelenggara pemilihan pada Pemilu 1955 ini jika dibandingkan dengan pelaksana pemilu pada masa Orde Baru maka akan terlihat dua potret yang berbeda, yakni pada Pemilu 1955 ini kedudukan PPI adalah independen, dan itu berlaku sampai di tingkat bawah. Peran Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri hanyalah dari segi administratif. Begitupun terlibatnya pejabat di tingkat bawah, seperti camat dan kepala desa adalah dari segi teknis. Hal itu sangat berbeda dengan badan penyelenggara pemilu pada pemilu-pemilu Orde Baru, yang dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Indonesia (LPU), Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) serta Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Kedua panitia itu sampai di tingkat bawah sangat terkooptasi oleh kepentingan pemerintah untuk mempertahankan kekuasaan melalui

---

<sup>80</sup> Salam, Alfitra, "Pemilihan Umum ...*Op. Cit.*, hal. 24-25.

partainya. Di masa Orde Baru, seperti akan dijelaskan pada uraian-uraian berikutnya, Menteri Dalam Negeri dianggap sangat berat sebelah pada pelaksanaan pemilu. Sementara Jaksa Agung selaku ketua Panwas juga dianggap wasit yang ikut bermain. Oleh karena itu, badan penyelenggara pemilu pada Pemilu 1955 dipandang telah berperan sangat baik dan netral.

Sementara itu, dalam UU No. 7 tahun 1953 ini tidak ada badan pengawas yang disebut panitia pengawas pemilu. Dan itu berbeda dengan pemilu-pemilu Orde Baru yang mempunyai badan resmi pengawas pemilu. Sekalipun ada pengawas pemilu, nyatanya tidak menjamin tidak terjadi kecurangan. Bahkan terkesan adanya pengawas pemilu pada pemilu-pemilu Orde Baru itu hanya sebagai formalitas serta pelengkap saja, sebab kenyataannya kecurangan dari partai berkuasa tidak ditindaklanjuti.

## **2. Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem Pemilu**

Pemilih yang terdaftar untuk mengikuti pemilu adalah sebanyak 43.104.464 orang.<sup>81</sup> Diperhitungkan sebanyak 91,45 persen dari jumlah pemilih yang tercatat telah datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berjumlah 95.532 buah. Karena diperkirakan 2,5 persen dari jumlah pemilih yang terdaftar telah meninggal dunia antara waktu pendaftaran dan pemungutan suara, maka calon pemilih yang masih hidup yang tidak mempergunakan hak pilihnya diperkirakan sekitar 6 persen dari jumlah

---

<sup>81</sup> Pendaftaran telah dilakukan sejak 17 bulan sebelum pemilu dilaksanakan.

pemilih yang terdaftar.<sup>82</sup> Dari calon pemilih yang terdaftar di atas, mereka yang kemudian menggunakan hak pilihnya secara sah sejumlah 37.875.299 orang, atau 87,65 persen dari jumlah pemilih terdaftar.

Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 257 kursi. Jumlah ini berasal dari ketentuan bahwa masing-masing anggota DPR yang dipilih mewakili 300.000 orang. Sedangkan ketika itu, jumlah penduduk Indonesia (termasuk Irian Barat) sekitar 77.987.879 jiwa. Dari jumlah kursi sebanyak 257, terdapat juga anggota DPR yang diangkat yaitu tiga kursi untuk Irian Barat, 6 kursi mewakili golongan Tionghoa, tiga kursi untuk golongan Arab dan 3 kursi mewakili golongan Eropa, sehingga jumlah akhir anggota DPR menjadi 272 orang.<sup>83</sup>

Dilihat dari ketentuan tentang cara penetapan jumlah anggota DPR dan Konstituante di atas (yaitu adanya sejumlah dukungan suara minimal tertentu untuk mendapat satu kursi) maka UU No. 7 Tahun 1953 dapat dikatakan menganut sistem perwakilan berimbang (proportional representative).<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Alfian, Hasil Pemilihan Umum 1955, (1971), hal. 1.

<sup>83</sup> Yamin, Muhammad, Konstituante Indonesia Dalam Gelanggang Demokrasi, (1956), hal. 23-25.

<sup>84</sup> Mahfud, 160-161. Sistem perwakilan berimbang (proportional) didasarkan pada gagasan bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu kontestan pemilihan adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh di dalam pemilihan sebab setiap kursi bisa diraih dengan



Sebagai salah satu tahapan pemilu maka sebelum pemungutan suara, diadakanlah proses pencalonan anggota Konstituante dan anggota DPR. Mengenai pencalonan ini diatur dalam Pasal 36 sampai Pasal 55 UU No. 7 Tahun 1953. Sedangkan mengenai daftar calon diatur pada Pasal 56 sampai Pasal 63 UU No. 7 Tahun 1953. Calon-calun itu menurut undang-undang dapat dikemukakan sebagai calon perseorangan yang selanjutnya disebut daftar perseorangan, maupun bersama-sama calon lain dalam suatu daftar yang disebut daftar kumpulan.<sup>85</sup> Seorang calon dilarang dicalonkan lebih dari satu daftar dalam satu daerah pemilihan.<sup>86</sup> Calon tersebut haruslah orang yang memenuhi syarat-syarat untuk menjadi anggota.<sup>87</sup> Untuk pendaftaran, seorang calon perseorangan atau calon pertama dari suatu daftar kumpulan ini dikemukakan sebagai calon untuk suatu daerah pemilihan oleh sedikit-dikitnya 200 orang pemilih yang namanya terdaftar dalam daftar pemilih daerah pemilihan itu. Sedangkan calon-calun selanjutnya dari daftar itu dikemukakan oleh sedikit-dikitnya 25 orang pemilih untuk tiap-tiap calon.<sup>88</sup>

---

jumlah suara tertentu. Studi ini tidak akan membahas lebih jauh mengenai sistem pemilihan yang digunakan.

<sup>85</sup> Pasal 36 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1953.

<sup>86</sup> Pasal 36 ayat (3) UU No. 7 Tahun 1953.

<sup>87</sup> Pasal 36 ayat (4) UU No. 7 tahun 1953. Syarat-syarat anggota itu tidak diatur dalam UU ini, tetapi diatur dalam Pasal 60 UUDS.

Jangka waktu pencalonan di atas, untuk anggota Konstituante berlangsung dari 30 Desember 1954 sampai 28 Februari 1955, sedangkan untuk anggota DPR sejak 30 Desember 1954 sampai 30 Januari 1955. Pada batas akhir pencalonan, terdapat 7.127 calon anggota Konstituante,<sup>89</sup> sementara untuk calon anggota DPR adalah sebanyak 5.475 calon.<sup>90</sup>

### **3. Kampanye Pemilu**

Berbeda dengan undang-undang pemilu sesudahnya, UU No. 7 Tahun 1953 yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilu 1955 tidak mengatur mengenai kampanye. Pelaksanaan kampanye diatur dalam Keputusan Dewan Keamanan Nasional No. 11640 tanggal 2 Mei 1955.<sup>91</sup> Keputusan itu tidak menentukan masa untuk kampanye, namun hanya menyebutkan bahwa kampanye berakhir sehari sebelum pemungutan suara. Bagi daerah tertentu, dilarang melakukan kampanye pada waktu yang telah ditentukan. Pada umumnya kampanye dapat dilakukan melalui rapat umum, arak-arakan dengan mempergunakan pengeras suara, menempelkan poster dan menyebarkan surat selebaran. Adapun bentuk

---

<sup>88</sup> Pasal 38 UU No. 7 Tahun 1953. Pemilih yang telah ikut mengemukakan suatu daftar tidak boleh lagi turut mengemukakan daftar lagi.

<sup>89</sup> Dari jumlah ini kemudian ditambah lagi calon dari golongan Tionghoa (210 calon), golongan Eropa (34 calon), dan golongan Arab (17 calon). Lihat Salamm, *Op. Cit.*, hal. 29-30.

<sup>90</sup> Jumlah ini belum termasuk dari golongan Tionghoa (170 calon), golongan Eropa (25 calon), dan golongan Arab (21 calon). Lihat Salamm, *Op. Cit.*, hal. 29-30.

<sup>91</sup> Salamm, *Ibid.*, hal. 26-27.

kampanye yang dilarang adalah segala bentuk penyiaran baik lisan maupun tulisan yang merugikan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>92</sup>

Sekalipun pelaksanaan kampanye secara resmi baru dilakukan menjelang pemungutan suara, khususnya setelah keluarnya lanadsan pelaksanaan kampanye yaitu dengan Keputusan Dewan Ketahanan Nasional, Mei 1955, namun dalam kenyataanya “kampanye” partai-partai telah dimulai jauh-jauh hari, khususnya setelah pengesahan undang-undang pemilu, sebagaimana dinyatakan Herbert Feith:

*“Tanggal 4 April 1953, ketika rancangan undang-undang pemilihan umum disahkan menjadi undang-undang, dapat dianggap sebagai awal “kampanye tahap pertama”. Sejak hari itu bahkan mungkin sejak “Peristiwa 17 Oktober” 1952 yang mendorong pengabsahan undang-undang pemilihan umum sudah timbul perasaan bahwa kemungkinan besar pemilihan umum akan diselenggarakan tidak lama lagi. Para pemimpin partai sudah tidak bisa lagi mendasarkan sepak-terjang mereka pada sinisme terhadap janji-janji pemerintah mengenai pemilihan umum. Tanggal 31 Mei 1954 bisa dinggap awal “kampanye tahap kedua”; ketika tanda gambar partai disahkan oleh Panitia Pemilihan Indonesia, dan dengan demikian terbukalah jalan untuk kampanye berdasarkan tanda gambar”.*<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Tidak adanya ketentuan terperinci mengenai pelaksanaan kampanye ini karena iklim politik pada saat itu memang memberi kebebasan bagi partai politik untuk melakukan temu kader tanpa ada pembatasan. Peluang ini dimungkinkan, karena secara organisatoris, kepengurusan partai terjangkau hingga pelosok desa. Salamm, *Op. Cit.*, hal. 27 dengan mengutip Kementerian Penerangan, Kepartaian dan Parleментарia Indonesia, (Djakarta: Kementerian Penerangan, 1954).

Selama pelaksanaan kampanye, sangat beragam metode dan teknik kampanye yang digunakan, dan ramuannya berbeda-beda dari partai ke partai dan dari daerah ke daerah. Pertemuan-pertemuan diselenggarakan di semua tingkat, di alun-alun kota atau di balai desa, dengan para pembicara dari Jakarta atau tokoh partai setempat, rapat umum atau rapat anggota, pertemuan perempuan atau pertemuan pemuda, ceramah umum, pemutaran film, perayaan ulang tahun atau pawai, perayaan hari besar agama, dan pertemuan yang diramaikan pertunjukan teater rakyat.<sup>94</sup>

Selama kampanye, partai-partai melakukan upaya menambah jumlah anggota dan aktif memberikan kartu anggota sebagai salah satu bentuk ikatan.<sup>95</sup> Sebagian yang lain menyebarkan surat kabar dan pamflet partai. Ada juga partai yang mencoba menraik anggota baru dengan menyelenggarakan kegiatan sosial. Menjelang akhir masa kampanye partai-partai melakukan kampanye dengan cara kampanye dari rumah ke

---

<sup>93</sup> Herbert Feith, *Loc. Cit.*, hal. 10.

<sup>94</sup> Herbert Feith *Ibid.*, hal. 29-30.

<sup>95</sup> Taktik secara agresif misalnya dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI), yang pada awal 1952 baru memiliki anggota 7.910, tetapi berturut-turut pada Maret 1954 telah beranggota 165.206, dan meningkat menjadi 1.000.000 pada Februari 1965 (pasca pemilu). Lihat Herbert Feith, *Ibid.*, hal. 34.

rumah. Cara kampanye berupa rapat umum banyak dilakukan oleh partai-partai besar di ibukota Propinsi, kota Karesidenan, dan kota Kabupaten.<sup>96</sup>

Sebagai catatan kurang baik dari pelaksanaan kampanye pada pemilu 1955 ini adalah mengenai sumber keuangan partai-partai, sebagaimana dikemukakan oleh Herbert Feith bahwa:

*“Mengenai sumber keuangan partai-partai, adalah kenyataan bahwa korupsi di tingkat kementerian untuk mengumpulkan dana kampanye partai dipraktekkan secara besar-besaran pada masa kabinet Ali Sastroamidjojo. Dalam hal ini PNI yang paling banyak mendapatkan keuntungan, karena partai ini memegang portofolio Keuangan dan Ekonomi serta jabatan Perdana Menteri dalam kabinet Ali”.*<sup>97</sup>

Berdasarkan penuturan Feith itu, tampak jelaslah bahwa praktek-praktek pemanfaatan jabatan untuk kepentingan pemenangan partai, termasuk pembiayaan kampanye sudah dilakukan sejak pemilu pertama tahun 1955. Akan tetapi dari segi kualitas dan kuantitasnya akan tampak nanti – setelah kita membahas Pemilu-pemilu Orde Baru- bahwa penyimpangan atau kecurangan ini tidaklah seberapa, sebab selama pemilu

---

<sup>96</sup> Metode ini paling banyak dilakukan oleh Masyumi di sebagian besar daerah. Masyumi paling menonjol dalam jumlah dana untuk membeli unit-unit film, pengeras suara, dan tape recorder, serta pembuatan film pemilihan umum. PNI dan Masyumi juga mengadakanya tetapi terutama di tingkat kawedanan, kecamatan, dan tingkat lebih rendah. Lihat Herbert Feith, *Ibid.*, hal. 30-31.

<sup>97</sup> Bukti mengenai praktek ini diungkapkan dalam sejumlah perkara yang diajukan ke pengadilan, khususnya pengadilan atas bekas Menteri Kehakiman Mr. Djody Gondokusumo dari Partai Rakyat Nasional (PRN) dan Kepala Departemen Perindustrian Jawa Timur, Darmansyah, seorang PNI. Lihat Herbert Feith, *Ibid.*, hal. 38.

Orde Baru, para menteri, para gubernur, para bupati, para camat, hingga para kepala desa bekerja untuk kepentingan Golongan Karya. Begitupun para pejabatan di bawah menteri hingga eselon terbawah, serta semua pegawai negeri harus memilih Golkar, sehingga pencarian dana kampanye untuk kepentingan Golkar dengan menggunakan jabatan benar-benar meluas.

Meski pada Pemilu 1999 di era pasca soeharto , keadaan itu sudah berubah, dimana para menteri tidak semua berafiliasi ke Golkar, dan pegawai negeri tidak lagi dipaksa memilih Golkar, bukan berarti praktek-praktek seperti itu tidak ada lagi. Hasil pengamatan kalangan LSM serta munculnya beberapa kasus yang sempat muncul (sebagian sempat diproses melalui sistem peradilan pidana) semakin memperkuat dugaan itu.

#### **4. Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Kecurangan yang Terjadi**

Sesudah masa kampanye berakhir, sampailah pada hari pemungutan suara yang dilangsungkan pada 29 September 1955. Pemungutan suara itu diikuti oleh 37.875.299 orang pemilih, atau sebanyak 87,65 persen dari 43.104.464 orang yang terdaftar sebagai pemilih, yang memberikan suara secara sah. Karena kesulitan komunikasi dan administrasi serta persoalan-persoalan khusus di daerah-daerah yang mengalami gangguan keamanan, pemungutan suara tidak bisa berlangsung pada satu hari yang sama di seluruh Indonesia seperti direncanakan. Di 26

kabupaten pemungutan suara bisa dimulai tepat pada 29 September 1955, tetapi baru selesai untuk seluruh kabupaten itu beberapa hari kemudian. Sementara di 8 kabupaten lainnya, pemungutan suara baru bisa diadakan sesudah tanggal 29 September. Di Bali, karena bertepatan dengan hari raya Galungan orang Hindu, pemungutan suara ditunda dua hari setelah tanggal 29 September 1955. Tetapi, paling tidak 85 persen dari sekurang-kurangnya 93.532 tempat pemungutan suara, pemilu dimulai sesuai jadwal dan diselesaikan seluruhnya pada 29 November 1955.<sup>98</sup>

Kurang lebih dua setengah bulan sesudah pemungutan suara untuk anggota DPR, tepatnya tanggal 15 Desember 1955 dilaksanakanlah pemungutan suara untuk anggota Konstituante. Jumlah tempat pemungutan suara meningkat dibanding pemungutan suara untuk DPR, bulan September 1955. Kualitas pemilu juga ditingkatkan untuk lebih menjamin kebebasan memilih, antara lain dengan memasang penutup di belakang bilik suara, yang pada pemungutan suara sebelumnya sangat kurang. Pemungutan suara secara rahasia semakin terjamin dengan adanya bilik yang tertutup itu. Dari segi penjagaan keamanan juga lebih baik. Pemilihan tahap kedua ini juga bebas dari intimidasi yang sebelumnya banyak terjadi di berbagai daerah. Kecurangan oleh Panitia Pemungutan suara memang masih terjadi tetapi dilaporkan jauh menurun. Pemungutan suara ulang juga lebih sedikit dibanding pada waktu pemilihan anggota

---

<sup>98</sup> Herbert Feith, *Ibid.*, hal. 57-58.

DPR. Sementara itu dari sudut partisipasi pemilih masih tetap tinggi, meskipun agak sedikit menurun dibanding pemilihan tahap pertama. Jumlah orang yang memberikan suara mencapai 89,33 persen dari seluruh pemilih yang terdaftar, atau hanya 2,21 persen lebih rendah dibanding pemilihan tahap sebelumnya.<sup>99</sup>

Dalam pelaksanaan pemungutan suara ini, satu hal yang penting untuk dikemukakan adalah mengenai terjaminnya pemilu yang free and fair. Seberapa bebas pemilih memberikan suaranya? Tidak ada jawaban yang memadai mengenai hal ini, atau meminjam istilah Feith “hanya jawaban yang sangat tidak lengkap saja yang dapat diberikan di sini”. Meski demikian pastilah telah terjadi kecurangan-kecurangan di sejumlah tempat pemungutan suara. Kecurangan-kecurangan ini sebagian bahkan telah diproses melalui jalur hukum. Pengadilan di Surabaya, Kudus (Jawa Tengah), dan Padang Sidempuan (Sumatera Utara) memeriksa kasus-kasus penggunaan surat panggilan oleh orang yang tidak berhak. Di pulau Lombok (Nusa Tenggara Barat), seorang ketua Panitia Penyelenggara Pemungutan Suara dilaporkan membolehkan surat suara dibawa pergi dari suatu tempat pemungutan suara. Di Garut (Jawa Barat) polisi menangkap seorang anggota Panitia Penyelenggara Pemungutan Suara yang

---

<sup>99</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 79-82. Menurut analisa Herbert Feith, jumlah suara yang sah dalam pemilihan umum kedua sebenarnya lebih besar daripada dalam pemilihan umum pertama, yakni 87,77 persen dibanding 87,65 persen.



memberikan tanda pada 34 surat suara. Pemungutan suara terpaksa diulang di berbagai tempat pemungutan suara di berbagai daerah, bukan hanya karena kelemahan teknis seperti surat suara berlubang-lubang atau surat suara untuk suatu daerah pemilihan diberikan kepada daerah pemilihan lain, tetapi juga karena penyalahgunaan yang melibatkan Panitia Penyelenggara Pemungutan Suara.<sup>100</sup>

Di samping kecurangan-kecurangan di atas, juga terjadi tekanan serta intimidasi untuk memilih partai tertentu. Hal itu terjadi di sejumlah tempat di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Sementara itu laporan mengenai intimidasi pada tahap akhir kampanye dan pada hari pemungutan suara datang dari hampir seluruh penjuru Indonesia. Di sejumlah desa di Jawa, lurah mengancam pemilih dengan hukuman penjara dan denda yang besar kalau tidak memilih PNI. Di desa-desa lain lurah mengancam akan menunda pasokan garam dan barang-barang kebutuhan lainnya, yang biasa mereka bagikan. Di tempat lainnya, lurah juga menggunakan jago-jago desa untuk mengesankan bahwa penduduk akan dipaksa meninggalkan desa kalau tidak mengikuti petunjuk lurah mengenai pemungutan suara. Intimidasi juga dilakukan oleh pemuda-pemuda Komunis, yang bersenjata pisau dan pentungan untuk tugas pengamanan desa bergerak dari rumah ke rumah pada malam hari mengumpulkan tandatangan dan cap ibujari keanggotaan organisasi-organisasi Front Komunis, atau mengancam

---

<sup>100</sup> Feith, *Ibid.*, hal. 63-64.

menculik orang-orang yang tidak memilih palu arit. Hal ini dimungkinkan karena ketentuan tentang kerahasiaan pemungutan suara kurang memadai. Apalagi banyak rakyat tidak tahu arti pemungutan suara yang rahasia dan tidak mengerti bahwa mereka memiliki kebebasan memilih.<sup>101</sup>

Meskipun pemerintah tidak banyak berbuat untuk mencegah wakil-wakilnya di desa-desa menyalahgunakan kekuasaan mereka serta tidak adanya lembaga pengawas, tetapi masyarakat serta partai-partai terbukti melakukan pengawasan pada pelaksanaan pemilu 1955 ini. Di beberapa desa, dengan sistem multi-partai yang berfungsi efektif, partai-partai memanfaatkan ketentuan ini. Partai memberi tugas pada anggotanya yang memahami prosedur pemungutan suara untuk mengawasi pelaksanaan pemilu oleh Panitia Pemungutan Suara di mana partai itu tidak terwakili. Selain itu, tekanan masyarakat dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh Panitia Pemungutan Suara di daerah-daerah yang tidak memiliki sistem pengawasan oleh wakil partai-partai seperti di atas. Akan tetapi sistem pengawasan seperti itu kurang efektif apabila Panitia Pemungutan Suara ternyata dikendalikan oleh satu-satunya kelompok kekuasaan di desa, yang semua anggotanya berasal dari satu partai politik saja.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Lihat dalam Feith, *Ibid.*, hal. 64-71.

<sup>102</sup> Herbert Feith *Ibid.*, hal. 67-68.

Dengan uraian di atas, kita juga melihat bahwa meskipun Pemilu 1955 ini dianggap sebagai Pemilu paling demokratis oleh para pengamat, nyatanya memang juga terjadi banyak kecurangan baik pada masa kampanye maupun pada saat pemungutan suara. Kecurangan itu baik dilakukan oleh anggota Panitia Pemungutan Suara maupun aparat pemerintahan. Sebagian dari kecurangan pemilu itu diproses oleh aparat penegak hukum. Karena pada pemilu pertama ini tidak ada lembaga pengawas pemilu, maka polisi lah yang langsung menangani kasus-kasus kecurangan pemilu. Ini akan semakin jelas nanti ketika kita sampai pada uraian tentang Ketentuan Pidana dan Mekanisme Penyelesaiannya, yaitu pada Sub Bab E.

Meskipun terjadi kecurangan, tetapi karena berbagai alasan, akan tampak jelas bahwa tingkat kecurangan yang terjadi pada pemilu-pemilu Orde Baru jauh lebih banyak lagi karena sangat lemahnya posisi partai-partai non pemerintah sehingga pengawasan hampir tidak efektif sama sekali. Masih ditambah kenyataan bahwa baik penyelenggara pemilu maupun lembaga pengawas pada pemilu-pemilu Orde Baru justru adalah pihak yang berkepentingan untuk memenangkan partai berkuasa, yaitu Golkar. Lebih buruk lagi, sebab kekuasaan pemerintah begitu dominan, mengalahkan kekuasaan manapun, termasuk kekuasaan yudikatif yang harus memproses kasus-kasus kecurangan pemilu. Sementara pada Pemilu 1955 kedudukan partai-partai cukup seimbang, tidak ada partai yang

dominan, partai-partai terlibat baik dalam pelaksanaan maupun dalam pengawasan pemilu, serta kekuasaan yudikatif cukup bebas. Dengan membandingkan kedua kenyataan itu, maka kita dapat melihat bahwa kecurangan pemilu pada pemilu 1955 tidaklah bersifat sistemik (seperti pada pemilu-pemilu Orde Baru) tetapi hanya bersifat sporadis dan tidak meluas. Dengan kata lain, karena demikian kuatnya konfigurasi politik yang non-demokratis di era Orde Baru (sebagai lawan dari kondisi demokratis pada masa dilaksanakannya pemilu 1955) dalam mempengaruhi para penegak hukum dan kekuasaan kehakiman, maka sulitlah untuk menjadikan pemilu-pemilu Orde Baru sebagai bahan kajian tentang berfungsinya hukum dalam menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana pemilu. Variabel kekuasaan pemerintah lah yang sangat menonjol dan mempengaruhi penyelesaiannya.

Sayangnya kita kesulitan membuat perbandingan yang menarik tentang penyelesaian tindak pidana pemilu antara pemilu 1955 dan Pemilu 1999 yang dikatakan demokratis itu, sebab data-data menyangkut berapa banyak terjadinya tindak pidana serta bagaimana proses selanjutnya terhadap kasus-kasus itu, serta saksi mata atau narasumber yang mengetahui persis hal tersebut sudah sulit sekali diperoleh. Kebanyakan kajian, studi atau literatur mengenai pemilu 1955 menyorot pada aspek sejarah, sosial-politik, dan ideologi. Tidak ada kajian yang secara khusus menyorot penyelesaian tindak pidana pemilu pada pemilu ini. Oleh sebab

itu, untuk uraian Pemilu 1955 ini saya hanya akan menganalisa dari segi yuridis mengenai ketentuan pidana dan mekanisme penyelesaiannya menurut UU No. 7 Tahun 1953 yang akan saya ulas pada Sub Bab E di bawah. Dari uraian itu, paling tidak kita bisa membandingkan secara normatif bagaimana perbedaan dan persamaan ketentuan pidana dan mekanisme penyelesaiannya, dengan ketentuan mengenai hal yang sama pada pemilu-pemilu Orde Baru, maupun pada pemilu 1999.

#### **D. Hasil Pemilu 1955**

Seperti telah diperkirakan, hasil pemungutan suara pada pemilu ini menghasilkan empat partai peraih suara terbesar, berturut-turut adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdatul Ulama (NU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Perbedaan perolehan suara keempat partai itu tidaklah begitu besar satu sama lain, akan tetapi setelah keempat partai tadi, partai-partai lainnya memperoleh suara yang agak jauh lebih kecil, seperti PSII yang merupakan partai terbesar di luar keempat partai di atas yang hanya memperoleh 8 kursi, sementara PKI di atasnya memperoleh 39 kursi. Termasuk ke dalam partai-partai di luar empat besar itu adalah partai-partai yang di luar dugaan, ternyata hanya memperoleh kursi sedikit, padahal partai-partai itu sebelumnya memperoleh kursi cukup

besar di DPRS, misalnya Partai Sosialis Indonesia (PSI),<sup>103</sup> Partai Rakyat Nasional (PRN)<sup>104</sup> dan Persatuan Indonesia Raya (PIR) Prof. Hazairin.<sup>105</sup>

Hasil lengkap pemilu 1955 serta perolehan kursinya dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1**  
**Hasil Pemilihan Umum Parlemen 1955**

<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Jumlah Suara Sah</b>	<b>Persentase Seluruh Suara</b>	<b>Jumlah Kursi</b>	<b>Jumlah Kursi dalam DPRS</b>
1	PNI (Partai	8.434.653	22,3	57	42

---

<sup>103</sup> Anggota PSI di DPRS adalah 14 orang, berdasarkan hasil pemilu 1955 anggotanya ternyata hanya 5 orang.

<sup>104</sup> Anggota PRN di DPRS adalah 13 orang, berdasarkan hasil pemilu 1955 anggotanya hanya 2 orang.

<sup>105</sup> Anggota PIR-Hazairin di DPRS adalah cukup besar yaitu 18 orang, ternyata dari hasil pemilu jauh menurun yaitu hanya diwakili 1 orang anggota.

	Nasional Indonesia)				
2	Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia)	7.903.886	20,9	57	44
3	Nahdatul Ulama (NU)	6.955.141	18,4	45	8
4	PKI (Partai Komunis Indonesia)	6.179.914	16,4	39	17
5	PSII (Partai Syarikat Islam Indonesia)	1.091.160	2,9	8	4
6	Parkindo (Partai Kristen Indonesia)	1.003.325	2,6	8	5
7	Partai Katolik	770.740	2,0	6	8
8	PSI (Partai Sosialis Indonesia)	753.191	2,0	5	14
9	IPKI (Ikatan	541.306	1,4	4	-

	Pendukung Kemerdekaan Indonesia)				
10	Perti (Perhimpunan Tarbiyah Islamiyah)	483.014	1,3	4	1
11	PRN (Partai Rakyat Nasional)	242.125	0,6	2	13
12	Partai Buruh	224.167	0,6	2	6
13	GPPS (Gerakan Pembela Pancasila)	219.986	0,6	2	-
14	PRI (Partai Rakyat Indonesia)	206.261	0,5	2	-
15	PPPRI (Persatuan Pegawai Polisi Republik	200.419	0,5	2	-



	Indonesia)				
16	Partai Murba	199.588	0,5	2	4
17	Baperki (Badan Permusyawaratan Indonesia)	178.887	0,5	1	-
18	PIR (Partai Indonesia Raya) – Wongsonegoro	178.481	0,5	1	1
19	Gerinda	154.792	0,4	1	-
20	Permai (Persatuan Marhaen)	149.287	0,4	1	-
21	Partai Persatuan Daya	146.054	0,4	1	-
22	PIR (Partai Indonesia Raya)- Hazairin	114.644	0,3	1	18

23	PPTI (Partai Persatuan Tharikah Islam)	85.131	0,2	1	-
24	AKUI	81.454	0,2	1	-
25	PRD (Partai Rakyat Desa)	77.919	0,2	1	-
26	PRIM (Partai Rakyat Indonesia Merdeka)	72.523	0,2	1	-
27	Acoma (Angkatan Communis Muda)	64.514	0,2	1	-
28	R. Soedjono Prawirosoedars o dan kawan-kawan	53.305	0,1	1	-
29	Partai-partai, organisasi-organisasi,	1.022.433	2,7	-	46

	calon-calon perorangan				
	Total	37.785.299	100,0	257	233

Sumber: A. van Marie, sebagaimana dikutip oleh Herbert Feith, hal. 84-85.

Berdasarkan besarnya perolehan suara dan perolehan kursi di atas, Herbert Feith mengelompokkan partai-partai peserta pemilu 1955 ke dalam tiga kategori, yaitu: partai-partai besar, partai-partai atau organisasi Menengah, dan kelompok organisasi-organisasi kecil. Termasuk dalam partai-partai besar adalah Partai Nasional Indonesia,<sup>106</sup> Masyumi,<sup>107</sup> Nahdatul Ulama (NU),<sup>108</sup> dan

---

<sup>106</sup> Partai Nasional Indonesia ini masih mengikuti Pemilu 1971, tetapi kemudian sejak 1973 telah difusikan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia. Pada pemilu 1999 munculah beberapa partai dengan menyandang nama sama, yaitu PNI-massa marhaen, dan PNI-front marhaen.

<sup>107</sup> Partai Masyumi didirikan pada tanggal 7 Nopember 1945 di Jogjakarta dan pindah ke Jakarta pada 1 Februari 1950. Partai ini berbasas Islam dan bertujuan terlaksananya ajaran dan hukum Islam di dalam kehidupan pribadi, masyarakat dan negara Republik Indonesia, menuju keridhoan Allah (Pasal II dan Pasal III Anggaran Dasar Partai). Partai ini dipimpin oleh tokoh Islam, Moh. Natsir. Lihat *Kepartaian dan Parleментарian Indonesia*, hal. 443. Usia partai ini hanya sampai tahun 1960 karena dibubarkan oleh Soekarno dengan tuduhan para pemimpinnya terlibat PRRI/Permesta. Di era Orde Baru, partai ini dilarang berdiri kembali. Pada pemilu 1999 ada beberapa partai yang mengklaim sebagai pewaris Masyumi, yaitu PBB, Partai Politik Islam Masyumi, dan Masyumi Baru.

<sup>108</sup> Partai ini pada pemilu 1971 tetap mengikuti pemilu, namun pada 1973 ikut fusi ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pada pemilu 1999 ada beberapa partai yang berasal dari kalangan NU, yaitu PKB, PKU, dan PNU.

PKI<sup>109</sup> yang keempatnya memperoleh lebih dari 78 persen dari seluruh suara. Enam partai yang masing-masing memperoleh antara empat hingga delapan kursi masuk kelompok menengah yaitu PSII,<sup>110</sup> Parkindo,<sup>111</sup> Partai Katolik,<sup>112</sup> PSI,<sup>113</sup> Perti,<sup>114</sup> dan IPKI,<sup>115</sup> Sedangkan sisanya yaitu partai/kelompok yang

---

<sup>109</sup> Partai Komunis Indonesia (PKI) sebenarnya sudah ada sejak zaman kolonial dan berlanjut hingga Indonesia merdeka. Partai ini didasarkan atas teori-teori Marx, Engels, Lenin, Stalin, fikiran Mao Tse Tung, dan koreksi besar Musso. PKI bertujuan untuk mewujudkan masyarakat sosialis sebagai tingkat permulaan dari masyarakat Komunis di Indonesia. Partai ini dipimpin oleh DN Aidit sebagai Sekretaris Jenderal CC PKI. Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, hal. 491-492. Dalam sejarahnya PKI pernah gagal dalam pemberontakan tahun 1948 di Madiun, tetapi dapat mengkonsolidasi diri dan menjadi empat besar pada pemilu 1955 ini. Karena keterlibatannya dalam peristiwa G30S PKI, partai ini beserta seluruh organisasi massanya dibubarkan oleh Soeharto yang telah memegang Supersemar dari Presiden Soekarno. Pembubaran itu kemudian diperkuat dengan lahirnya Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966.

<sup>110</sup> Pada pemilu 1971 PSII masih ikut serta, tetapi mulai pemilu 1977 dan seterusnya ia sudah tergabung dalam PPP hasil fusi partai-partai Islam.

<sup>111</sup> Pada pemilu 1971 Parkindo menjadi salah satu peserta, sedangkan pada pemilu 1977 sudah tergabung dalam Partai Demokrasi Indonesia.

<sup>112</sup> Pada pemilu 1971 Partai Katolik menjadi peserta pemilu, sesudah pemilu sesuai dengan sistem kepartaian baru berfusi ke dalam PDI.

<sup>113</sup> Partai Sosialis Indonesia ini didirikan oleh beberapa tokoh Partai Sosialis yang berbeda sikap dengan partai ini, PSI dipimpin oleh Sutan Sjahrir. Partai ini berdasarkan paham sosialisme yang disandarkan pada ajaran ilmu pengetahuan Marx-Engels, dan bertujuan masyarakat sosialis berdasarkan kerakyatan (Pasal 1 Anggaran Dasar). Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, hal. 517-530.

<sup>114</sup> Pada Pemilu 1971 partai ini masih mengikuti pemilu, tetapi sejak pemilu 1977 sudah tergabung dalam PPP.

memperoleh dua kursi atau kurang masuk dalam kelompok partai/kelompok kecil, antara lain PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, PPPRI, dan Partai Murba.<sup>116</sup>

Jika dilihat dari sudut aliran politik, maka di dalam DPR hasil pemilu 1955 terdapat beberapa aliran politik, yaitu aliran nasionalis, aliran Islam, aliran komunis, aliran sosialis, dan aliran Kristen/Katolik. Partai-partai yang masuk kelompok nasionalis antara lain adalah PNI (57 kursi), IPKI (4 kursi), PRN (2 kursi), GPPS (2 kursi), dan PIR Hazairin (1 kursi). Aliran Islam terdiri antara lain dari Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi), PSII (8 kursi), Perti (4 kursi), dan PPTI (1 kursi). Aliran Komunis terdiri atas PKI (39 kursi) dan Acoma (1 kursi). Aliran sosialis diwakili terutama oleh PSI (5 kursi). Sedangkan aliran Kristen/Katolik terdiri atas Parkindo (8 kursi) dan Partai Katolik (6 kursi).

Pengelompokan berdasarkan aliran di atas dapat juga dibagi menjadi tiga saja, yaitu partai-partai non-agama, partai-partai Muslim, dan partai-partai Kristen. Prosentase perolehan suara antara tiga kelompok di atas dapat dilihat pada tabel berikut:

### **Tabel 2**

---

<sup>115</sup> Organisasi ini juga mengikuti pemilu pada tahun 1977, tetapi sejak pemilu 1977 organisasi ini tergabung dalam PDI.

<sup>116</sup> Mengenai uraian serta analisis tentang hasil pemilu 1955 ini lihat dalam Herbert Feith, 83-133.

**Persentase Suara yang Diperoleh Enam Partai Agama dan Empat Partai  
Non-Agama di Berbagai daerah Pemilihan**

<b>Daerah Pemilihan</b>	<b>Partai-partai Non-Agama Utama (PNI,PKI, PSI, IPKI)</b>	<b>Partai-partai Muslim (Masyumi, NU, PSII, Perti)</b>	<b>Partai- partai Kristen</b>
Jawa Timur	46,6	45,75	0,51
Jawa Tengah	59,53	30,27	0,84
Jawa Barat	42,3	42,1	0,28
Jakarta Raya	38,0	44,71	3,0
Sumatra Selatan	29,1	63,4	0,5
Sumatra Tengah	10,24	79,74	0,51
Sumatra Utara	26,05	45,4	14,8
Kalimantan Barat	20,4	41,9	0,5
Kalimantan Selatan	11,2 37,33	81,35 40,68	1,41 3,91
Kalimantan Timur	19,21	50,9	21,36
Sulawesi Utara	6,51	64,3	11,41
Sulawesi Selatan	11,81	38,81	38,42
Maluku	6,53	17,52	58,74
Nusa Tenggara	61,0	29,9	0,29

Timur			
Nusa Tenggara			
Barat			

Sumber: Herbert Feith, hal. 118.

Tabel di atas memperlihatkan bahwa pada pemilu 1955 itu partai-partai beraliran nasional (non-agama) bersaing sangat ketat dengan partai-partai Islam di dua wilayah yaitu di Jawa Timur dan Jawa Barat. Partai-partai Islam tipis di Jakarta Raya dan Kalimantan Timur, tetapi unggul agak jauh di Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Maluku. Sebaliknya partai-partai non-agama unggul tipis atas partai-partai Islam di Jawa Tengah, dan unggul agak jauh di Nusa Tenggara Barat. Sementara partai-partai Kristen tertinggal jauh di hampir seluruh daerah pemilihan kecuali di Sumatera Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur. Di Maluku, suara yang diperoleh partai-partai kristen bersaing dengan partai-partai Islam. Di Nusa Tenggara Timur, partai-partai Kristen mengungguli partai-partai non-agama maupun partai-partai Islam.

Dalam sejarah pemilu di Indonesia, adanya partai-partai berdasarkan aliran politik/ideologi di atas hanya berlangsung hingga pemilu kedua yaitu pemilu 1971 di masa Orde Baru yang diikuti oleh 10 Partai. Masyumi dan Partai Murba sudah “dikukidasi” di masa Soekarno dan tidak boleh didirikan

lagi di masa Soeharto. Yang dianggap pelanjut Masyumi adalah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Sejak pemilu ketiga, yaitu pemilu 1977 jumlah partai diiciutkan oleh pemerintah menjadi hanya tiga saja, yaitu Golkar (partai pemenang pemilu 1971 dan merupakan partai pemerintah), Partai Persatuan Pembangunan (merupakan hasil gabungan/fusi partai-partai Islam), dan Partai Demokrasi Indonesia (hasil fusi partai-partai nasionalis dan kristen). Sejak pemilu keempat, yaitu pemilu 1982, aliran politik berdasarkan agama dilarang sehingga semua harus berdasarkan Pancasila. Kondisi ini berlangsung terus hingga pemilu ketujuh, yaitu pemilu 1997 di tahun-tahun terakhir kekuasaan Soeharto. Setelah Soeharto jatuh, lahirlah kebebasan mendirikan partai di luar tiga partai lama yang sudah ada. Sejak itulah puluhan bahkan lebih dari 170 partai lahir, termasuk 48 partai yang berhak ikut pemilu 1999. Partai-partai itu pun diberi kebebasan memilih asasnya masing-masing, termasuk yang berasas agama, nasional, sosialisme, dan sebagainya. Satu-satunya asas yang dilarang digunakan asas Komunis.

Biasanya oleh para peneliti, peta aliran politik pada pemilu 1955 digunakan juga sebagai salah satu pisau analisa untuk melihat partai-partai yang bersaing pada pemilu 1999. Partai Kebangkitan Bangsa, misalnya, kerap diidentikkan dengan Nahdatul Ulama yang menjadi pemenang ketiga pada pemilu 1955. Sementara PDI-Perjuangan sering diidentikkan dengan PNI. Partai Bulan Bintang sering menganggap sebagai representasi dari Masyumi, meski dari rahim Masyumi lahir beberapa partai seperti PBB, partai Politik Islam



Masyumi, dan Masyumi Baru. Sementara PSII diwakili oleh dua partai yang menyandang nama hampir sama, yaitu PSII dan PSII 1908. Seberapa besar persamaan dan perbedaan serta hasil-hasil yang diperoleh oleh partai-partai baru itu dengan pendahulunya di tahun 1955 akan dapat kita lihat setelah melihat uraian dan hasil-hasil pemilu 1999 pada Sub-Bab terakhir di Bab ini, yang secara khusus akan menyoroti pemilu 1999.

#### **E. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Mekanisme Penyelesaiannya**

Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 yang menjadi landasan bagi pelaksanaan pemilu 1955 mengatur juga mengenai tindak pidana pemilihan umum yang diatur pada Bab XV mengenai Pasal-pasal Pidana, mulai dari Pasal 113 sampai Pasal 129, jadi ada 17 pasal pada bab ini. Dari 17 pasal tersebut, 14 pasal berisi tindak pidana (Pasal 113- Pasal 126), satu pasal mengatur tentang perampasan/pemusnahan barang-barang bukti (Pasal 127), satu pasal mengenai hukuman tambahan (Pasal 128), dan satu pasal mengenai jenis tindak pidana (Pasal 129). Dari 14 tindak pidana yang dilarang menurut undang-undang ini, 12 diantaranya merupakan Kejahatan, dan 2 tindak pidana merupakan Pelanggaran. Dari 14 tindak pidana, 9 diantaranya diancam pidana maksimal 5 tahun penjara, sedangkan 5 tindak pidana yang lain diancam hukuman denda dan hukuman penjara antara tiga bulan hingga 3 tahun penjara. Untuk lebih

jelasan tindak pidana pemilu yang dilarang menurut undang-undang ini dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 3**  
**Tindak Pidana Pemilu menurut UU No. 7 Tahun 1953**

No	Pasal	Unsur-unsur	Jenis Tindak Pidana	Sanksi
1	113	Sengaja memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih	Kejahatan	Maksimal 9 bulan penjara
2	114	Meniru atau memalsu surat yang diperlukan dalam pemilihan dengan maksud mempergunakannya atau dipergunakan orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
3	115	Menyimpan surat palsu, dengan mengetahui surat itu tidak sah atau palsu, dengan maksud mempergunakannya atau dipergunakan orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara

4	116	Dengan sengaja mempergunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat palsu/tidak sah	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
5	117	Menyimpan surat palsu dengan maksud mempergunakan atau digunakan orang lain	Kejahatan	Maksimal dua tahun penjara
6	118	Dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu pemilihan	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
7	119	Dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seseorang melakukan haknya memilih dengan bebas dan tidak terganggu	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
8	120	• Dengan pemberian	Kejahatan	Maksimal

		<p>atau janji menyuap supaya tidak memilih atau memilih dengan cara tertentu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilih yang karena menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu</li> </ul>		lima tahun penjara
9	121	Melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau orang lain dari yang dimaksud oleh pemilih itu menjadi terpilih	Kejahatan	Maksimal tiga tahun penjara
10	122	Dengan sengaja turut serta dalam pemilihan dengan mengaku dirinya orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
11	123	Memberikan suara lebih dari satu kali	Kejahatan	Maksimal lima tahun

				penjara
12	124	Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara, dengan tipu muslihat menyebabkan hasil pemungutan menjadi lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
13	125	Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjanya untuk memilih	Pelanggaran	Maksimal tiga bulan penjara atau denda maksimal Rp. 10.000,-
14	126	Penyelenggara pemilihan yang melalaikan kewajiban	Pelanggaran	Maksimal denda Rp. 1000,-

Dari 14 tindak pidana pemilu di atas, ada 12 tindak pidana pemilu yang subyek tindak pidananya adalah siapa saja dan merupakan manusia atau naturlijk person. Jadi, badan hukum atau organisasi/partai tidak bisa menjadi subyek (terlihat dari unsur “barangsiapa” dan tidak ada pasal yang

menyebutkan bahwa badan hukum bisa menjadi subyek). Sementara subyek untuk tindak pidana pada Pasal 126 hanyalah penyelenggara pemilu, jadi bukan orang pada umumnya. Begitu pula subyek untuk tindak pidana pemilu hanyalah majikan yang melarang pekerjanya memilih. Dengan begitu ketentuan pidana pada undang-undang ini sama sekali tidak mengatur kecurangan yang dilakukan oleh organisasi/partai.

Sekalipun undang-undang pemilu ini memuat ketentuan pidana, ia sama sekali tidak berbicara mengenai mekanisme penyelesaian tindak pidana yang terjadi. Tampaknya pembuat undang-undang menyerahkan hal itu kepada ketentuan yang berlaku mengenai penyelesaian perkara pidana yang dimuat dalam hukum acara pidana pada masa itu diatur dalam *Herziene Inlands Reglement (HIR)*<sup>117</sup> dan beberapa peraturan terkait dengan kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan.

Badan penyelenggara pemilu yang dalam undang-undang ini dilakukan oleh Panitia Pemilihan Indonesia hanya memiliki tugas untuk mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan, dan tidak memiliki tugas untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi (termasuk sengketa berupa tindak pidana). Dalam undang-undang ini juga tidak ada lembaga pengawasan sebagaimana

---

<sup>117</sup> Sejak tahun 1981 yaitu dengan keluarnya UU No. 8 Tahun 1981 maka hukum acara pidana yang berlaku dalam HIR sudah diganti dengan UU baru ini yang dikenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Ada beberapa perubahan yang terjadi dalam hukum acara pidana baru itu, antara lain menyangkut masalah kewenangan penyidikan, masalah perlindungan Hak Asasi Manusia, hukum pembuktian, dan sebagainya.

ada dalam perundang-undangan pemilu sesudahnya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian tindak pidana adalah tidak berbeda dengan mekanisme penyelesaian tindak pidana lainnya, yang harus melalui sistem peradilan pidana, mulai dari kepolisian, kejaksaan, hingga peradilan. Ketika kasus itu memasuki peradilan pun akan melalui tahap-tahap seperti perkara pidana umumnya, yaitu melalui Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tinggi (PT), dan Mahkamah Agung (MA) di tingkat kasasi.

---

---

**BAB IV**

**PEMILU ORDE BARU 1971 – 1997: KEMENANGAN MUTLAK**

**PENGUASA**

**A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**

Pelaksanaan pemilu-pemilu Orde Baru niscaya tidak mungkin dapat dilihat terpisah dari sejarah Orde Baru itu sendiri yang menjadi rezim baru pasca jatuhnya Soekarno. Kelahiran Orde Baru<sup>118</sup> yang menggunakan

---



Demokrasi Pancasila, dianggap terjadi mulai pada kurun 11 Maret 1966,<sup>119</sup> setelah jatuhnya Orde Lama yang menggunakan sistem Demokrasi Terpimpin. Periode Orde Lama sendiri berlangsung pada kurun waktu 5 Juli 1959 – 11 Maret 1966.<sup>120</sup> Masa Demokrasi Pancasila/ Orde Baru itu sendiri dapat dibagi dalam: (1) masa awal Orde Baru (1966-1968); (2) masa konsolidasi Orde Baru (1968-1973); (3) masa membangun landasan di bidang politik untuk tinggal landas.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Dalam indoktrinasi yang biasa dilakukan melalui penataran-penataran P4, Orde Baru diartikan dengan orde atau tatanan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara atas dasar pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dalam perjalanannya kemudian Orde Baru lalu identik dengan Soeharto. Begitu pula penafsiran terhadap Pancasila dan UUD 1945 yang murni dan konsekuen pun harus sesuai dengan keinginan Soeharto. Oleh karena itu ketika banyak sekali penyimpangan, dan Soeharto jatuh oleh berbagai faktor (Lihat Bab 2), maka Orde Baru ini pun ikut rubuh bersamanya.

<sup>119</sup> Pendapat berbeda dikemukakan oleh William Liddle yang menyatakan bahwa peralihan dari Demokrasi Terpimpin ke Orde Baru bermula pada pagi hari 1 Oktober 1965. Jadi yang dipakai sebagai titik tolak atau awal lahirnya Orde Baru bukanlah pada saat lahirnya Supersemar (11 Maret 1966), melainkan pada 1 Oktober 1965 ketika enam jenderal Angkatan Darat diculik dan dibunuh. Lihat Liddle, William, Partisipasi dan Partai Politik, (1992), hal. 189.

<sup>120</sup> Buku Merah Putih (Bahan Penataran dan Bahan Referensi P-4), digunakan khusus di lingkungan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1993. Hal. 256-258. Masa akhir Orde Lama sekaligus awal Orde Baru yaitu tanggal 11 Maret 1966 ini tampaknya ditandai oleh keluarnya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) dari Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto. Inti dari Supersemar itu adalah memberikan wewenang untuk mengambil langkah-langkah pengamanan yang dianggap perlu untuk menyelamatkan keadaan. Dengan berlandaskan Supersemar, Soeharto mengeluarkan keputusan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Mandataris MPR/Pemimpin besar revolusi untuk membubarkan PKI dan ormas-ormasnya.

<sup>121</sup> *Id.*, hal. 258-259.

Pemerintahan Orde Baru lahir dari keadaan darurat pada awal tahun 1960-an, yaitu ketika Indonesia sedang terancam perpecahan dan perang saudara, ekonomi morat-marit dengan inflasi mencapai di atas 600 persen. Di saat itu, Letnan Jenderal Soeharto yang menjadi “pahlawan” dalam menghadapi situasi serba tak pasti, dengan cepat mengambil langkah-langkah pengamanan untuk kemudian menyusun format politik Orde Baru. Format politik yang menemukan bentuknya antara 1966 hingga 1971 ini disusun sedemikian rupa sehingga proses pengambilan keputusan politik terpusat pada puncak piramida kekuasaan.<sup>122</sup>

Orde Baru lahir dengan tekad mengoreksi berbagai penyimpangan periode sebelumnya, seperti pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup, menjadikan Nasakom (Nasionalis, Agama, Komunis) sebagai ideologi, pembubaran DPR oleh Presiden, menjadikan pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagai menteri negara (yang berarti sebagai pembantu presiden).<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (1998), hal. 3.

<sup>123</sup> Tujuan Idiil dari Orde Baru adalah “melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”, sedangkan tujuan praktisnya adalah menciptakan stabilitas politik dan melaksanakan pembangunan nasional. Kenyataannya, stabilitas politik ini cenderung disempitkan artinya menjadi keamanan dan ketertiban (*rust en orde*). Untuk memastikan adanya keamanan dan ketertiban ini, tatacara politik pun disusun sedemikian rupa agar kabinet atau pemerintahan, terutama kepala negara, tidak mudah diganti atau dijatuhkan. Tim Peneliti Sistem Pemilu, *Ibid.*

Gebrakan awal Orde Baru dari segi konstitusi dan hukum adalah lahirnya sejumlah ketetapan MPRS seperti: pengukuhan Supersemar,<sup>124</sup> pemantapan MPRS dan mengembalikan kedudukan lembaga-lembaga negara sesuai UUD 1945,<sup>125</sup> pelaksanaan pemilu,<sup>126</sup> penegasan politik luar negeri,<sup>127</sup> perintah pembentukan kabinet Ampera,<sup>128</sup> penarikan pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi sebagai presiden seumur hidup,<sup>129</sup> tertib hukum dan tata urutan perundangan,<sup>130</sup> penyederhanaan kepartaian dan keormasan,<sup>131</sup> dan tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia.

---

<sup>124</sup> Tap MPRS No. IX/MPRS/1966.

<sup>125</sup> Tap MPRS No. X/MPRS/1966

<sup>126</sup> Tap MPRS No. XI/MPRS/1966. Sesuai Tap MPRS ini seharusnya pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968. Perintah MPRS ini pada akhirnya tidak terlaksana, karena konsolidasi rejim Orde Baru sendiri dalam menghadapi pemilu itu, pada akhirnya Pemilu pertama Orde Baru berlangsung pada tahun 1971.

<sup>127</sup> Tap MPRS No. XII/MPRS/1966.

<sup>128</sup> Tap MPRS No. XIII/MPRS/1966. Tap ini menyatakan agar Presiden menugasi pengembalian Supersemar, Jenderal Soeharto, untuk segera membentuk Kabinet Ampera.

<sup>129</sup> Tap MPRS No. XVIII/MPRS/1966.

<sup>130</sup> Tap MPRS No. XX/MPRS/1966.

<sup>131</sup> Tap MPRS No. XXII/MPRS/1966.

Kejatuhan Soekarno secara *de jure* terjadi tidak lama sesudah itu, yaitu dengan diadakannya sidang Istimewa MPRS pada bulan Maret 1967 atas permintaan DPRGR. Sidang istimewa itu mengambil keputusan melalui Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, yang menyatakan bahwa: (1) Presiden Soekarno telah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusial dan tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPR(S), sebagaimana layaknya kewajiban seorang mandataris terhadap MPR(9), seperti yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945; (2) Sidang menetapkan berlakunya Tap MPRS No. XV/MPRS/1966 (tentang pemilihan/ penunjukan wakil Presiden dan tatacara pengangkatan Pejabat Presiden) dan mengangkat Jenderal Soeharto, Pengemban Tap MPRS No. IX/MPRS/1966, sebagai pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum.<sup>132</sup>

Salah satu tugas pemerintah baru yang diamanahkan MPR melalui Tap No. XI/MPRS/1966 yaitu tentang Pelaksanaan Pemilu yang harus diselenggarakan pada bulan Juli 1968 pada akhirnya tidak terlaksana, disebabkan belum dapat dihasilkannya undang-undang yang diperlukan, yaitu Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan

---

<sup>132</sup> Dengan adanya Ketetapan MPR(S) tersebut terjadilah pergantian pimpinan nasional, Presiden/Mandataris MPR secara konstitusional dari tangan Soekarno ke tangan Soeharto.

MPR, DPR, DPRD.<sup>133</sup> Karena itulah, MPRS mengadakan Sidang Umum pada tahun 1968 yang sarasannya adalah untuk menetapkan jadwal Pemilu baru dan mengadakan haluan pembangunan nasional GBHN yang sesuai kebutuhan, serta memilih Presiden/mandataris sebagai pelaksanaannya.<sup>134</sup>

Dengan hasil Sidang Umum MPRS itulah, pelaksanaan Pemilu akan diadakan pada tahun 1971. Pemilu ini menjadi pemilu pertama dari rangkaian pemilu-pemilu Orde Baru yang berlangsung secara rutin setiap lima tahun. Untuk terselenggaranya pemilu itu, pemerintah mengajukan tiga RUU kepada DPRGR, yaitu RUU tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan, RUU tentang Pemilihan Umum, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,dan DPRD.

Apabila kurun waktu 1966-1968 dianggap sebagai masa awal Orde Baru, kurun waktu 1968 – 1973 dianggap sebagai masa konsolidasi Orde Baru,

---

<sup>133</sup> Tidak selesainya UU Pemilu dan UU Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD ini terutama disebabkan oleh alotnya perdebatan antara pihak pemerintah dengan pihak partai-partai. Perdebatan yang paling alot antara menyangkut sistem pemilihan dan jumlah anggota DPR yang diangkat. Pada akhirnya tercapailah kompromi yang dikenal sebagai kompromi nasional, dimana anggota DPR yang diangkat disepakati sebanyak 100, 75 berasal dari ABRI, sedang 25 orang dari Golongan Karya non ABRI. Bagaimanapun tercapainya kompromi ini banyak melahirkan ketidakpuasan di kalangan partai-partai. Lihat lebih jauh dalam sub bab Kerangka hukum pada Bab ini.

<sup>134</sup> Dalam Sidang Umum MPRS itu antara lain dihasilkan Tap No. XLII/MPRS/1968 yang menjadwalkan kembali pelaksanaan Pemilu menjadi selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971; Tap No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pejabat Presiden Soeharto menjadi Presiden Republik Indonesia untuk masa kerja lima tahun.

maka kurun waktu 1973-akhir pemerintahan Soeharto disebut dengan masa Membangun Landasan di Bidang Politik untuk Tinggal Landas. Kurun ketiga ini dimulai setelah berakhirnya Pemilu pertama yang dimenangkan secara mutlak oleh Golkar dan terpilihnya Soeharto sebagai Presiden oleh MPR hasil Pemilu 1971.

Di bidang politik yang perlu dicatat pada kurun ini adalah semakin mulusnya rencana dan strategi pemerintahan Orde Baru untuk memperkuat partainya sendiri (Golkar), dan meminggirkan secara sistematis partai politik lain. Pemerintahan Orde Baru mulai melakukan perampingan partai-partai dengan menghasilkan Undang-undang Pemilu No. 4 Tahun 1975 sebagai perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969, yang intinya adalah bahwa peserta Pemilu terdiri dari tiga organisasi kekuatan sosial-politik, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP),<sup>135</sup> Partai Demokrasi Indonesia (PDI),<sup>136</sup> dan Golongan Karya.<sup>137</sup> Ketiga kekuatan sosial-politik inilah yang mulai pemilu

---

<sup>135</sup> Partai Persatuan Pembangunan merupakan fusi dari partai-partai Islam yang mengikuti Pemilu 1971, yaitu NU, PSII, MI, dan PERTI. Partai-partai yang berfungsi ke dalam PPP itu juga merupakan partai-partai yang pernah mengikuti pemilu pertama di tahun 1955, kecuali Muslimin Indonesia yang pada Pemilu 1971 masih menggunakan nama Parmusi dan merupakan kelanjutan dari Masyumi.

<sup>136</sup> Partai Demokrasi Indonesia merupakan hasil fusi dari partai-partai dengan paham kebangsaan dan Kristen, yaitu PNI, IPKI, MURBA, Parkindo, dan Katolik.

<sup>137</sup> Golongan Karya tidak pernah menyebut diri sebagai partai, akan tetapi fungsi dan peranannya membuktikan bahwa Golkar adalah partai juga. Golkar yang mengikuti pemilu di tahun 1971 dan seterusnya, dilihat dari sejarah sebenarnya berasal dari Sekretariat Bersama

1977 menjadi peserta pemilu hingga pemilu terakhir era Soeharto tahun 1997. Sementara itu, sesuai Undang-Undang Pemilu dan UU Partai Politik dan Golkar diharamkan adanya partai-partai politik baru dalam percaturan politik di Indonesia.<sup>138</sup>

Fusi partai-partai politik ke dalam dua partai baru, memang sesuai dengan GBHN tahun 1973 dan berhasil menyederhanakan jumlah partai yang masih dirasakan banyak pada pemilu 1971, akan tetapi implikasi selanjutnya adalah terjadinya ketegangan atau konflik-konflik internal di dalam tubuh dua partai hasil fusi 1973 itu. Contoh paling jelas adalah terjadinya kepemimpinan kembar di tubuh PDI, antara kubu Soerjadi dan kubu Megawati pada tahun 1997. Begitu pula terjadinya gesekan-gesekan antara kubu NU dan MI di tubuh PPP, terutama ketika masa pemilihan Ketua Umum partai serta pencalonan wakil di DPR.

---

Golongan Karya (Sekber Golkar) yang sudah ada sejak masa Orde Lama. Sekber Golkar dibentuk dalam suasana persaingan antara militer dan PKI pada akhir 1964 sebagai alat untuk menjalankan kendali militer di parlemen dan Front Nasional atas berbagai organisasi yang mewakili buruh, tani, wanita, pemuda, cendekiawan, ABRI, dan sebagainya. Pada masa pasca Sukarno, Sekber Golkar kehilangan *raison d'être*-nya. Sekber Golkar kemudian dihidupkan kembali oleh Soeharto untuk menjadi peserta pemilu pada pemilu 1971, antara lain karena Sekber Golkar sudah memiliki wakil di parlemen. Hal ini sesuai dengan UU Pemilu 1969 yang menetapkan bahwa organisasi yang belum terwakili di DPR tidak akan diijinkan mengikuti pemilu.

<sup>138</sup> Larangan pendirian partai di era Orde Baru ini secara terang-terangan ditentang oleh berdirinya dua partai di masa-masa akhir pemerintahan Soeharto, yaitu Partai Rakyat Demokratik (PRD) pimpinan Budiman Sujatmiko, dan Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI) pimpinan Sri Bintang Pamungkas. Pendirian kedua partai ini tidak diakui oleh pemerintah karena bertentangan dengan UU Politik yang ada.

Tentang pemilu 1971 yang merupakan pemilu pertama Orde Baru, sebenarnya ada motivasi lain dari Soeharto dan kalangan militer. Menurut William Liddle, hal yang paling mencolok dalam keputusan pemerintahan Soeharto untuk melaksanakan Pemilihan Umum 1971 adalah motivasi yang pada dasarnya antipartai. Bagi kalangan militer, gagasan antipartai sudah lebih dari satu dasawarsa mendapat dukungan luas. Bagi para perwira yang menyukai rumus pembangunan tentara-ekonom-birokrat dan juga bagi mereka yang lebih terikat pada kekuasaan pribadi atau kekuasaan lembaga daripada upaya perbaikan sosial, partai dan para pemimpinnya merupakan duri yang tidak pernah hilang. Untuk lebih tegasnya baiklah kita kutip saja pernyataan dari Liddle sebagai berikut:<sup>139</sup>

*“Partai-partai adalah pesaing dalam memperoleh kekuasaan, pemberi pandangan dunia yang lain, dan penggerak keresahan rakyat. Dalam pandangan kaum militer, kelompok ekstremis “kanan” (Islam) yang berafiliasi dengan partai dan kelompok ekstremis “kiri” (komunisme) sudah berkali-kali mengancam keamanan dan kestabilan republik dan merusak integritas ABRI”.*

Dengan pandangan dan motivasi semacam itulah tidak heran kalau di masa awal-awal Soeharto dilakukan kebijakan untuk mengatasi partai-partai lama. Antara 1967 dan 1969, dengan bantuan militer, telah dilakukan usaha-usaha untuk membangun kembali sistem kepartaian. Dalam usaha ini pemilu dilihat sebagai alat untuk membantu mengganti partai-partai lama dengan

---

<sup>139</sup> Liddle, *Op. Cit.*, hal. 132-133.



partai-partai baru atau penciptaan sebuah alat untuk memperoleh persetujuan rakyat terhadap sebuah sistem kepartaian baru.<sup>140</sup>

Dalam menghadapi pemilu 1971, satu hal yang dihadapi Soeharto adalah bagaimana memperkuat legitimasi bagi dirinya sendiri dan memungkinkan dipertahankannya doktrin dwifungsi ABRI seraya menolak legitimasi partai. Hal ini terpecahkan dengan cara membentuk sebuah partai semu yang didukung pemerintah, yaitu Golkar.<sup>141</sup>

Apabila pemilu 1955 memperlihatkan tingkat persaingan yang merata antar partai besar, maka mulai pemilu 1971 dan seterusnya sepanjang Orde Baru hal itu sudah tidak ditemui lagi, karena partainya pemerintah yaitu Golkar senantiasa meraih suara di atas 60 persen. Kemenangan Golkar yang memang sudah dirancang demi tercapainya stabilitas versi Orde Baru itulah yang kelak sangat mendominasi pemilu-pemilu Orde Baru.

Golkar memang kemudian terus berhasil menang dalam pemilu sejak 1971 hingga 1997, tetapi kemenangan itu penuh dengan catatan, termasuk soal terlampau berat sebelahnya pemerintah dalam pelaksanaan pemilu, kecurangan

---

<sup>140</sup> Liddle, *Ibid.*, hal. 133. Partai-partai politik lama, seperti PNI, NU, dan Parmusi dipandang dapat menjadi ancaman pada pemilu nasional yang akan diadakan. Pada Pemilu 1955 PNI meraih 22,3 persen, NU meraih 18,4 persen, sementara Parmusi telah mengidentifikasi sebagai pengganti Masyumi menjalin hubungan dengan tokoh-tokoh Masyumi seperti Mohammad natsir dan Prawoto Mangkusasmito, dan berharap akan meraih sekitar 20,9 persen suara seperti yang diperoleh Masyumi pada 1955. Liddle, *Ibid.*, hal. 135-136.

<sup>141</sup> Liddle, *Ibid.*, hal. 136-137.

dari aparat birokrasi, pemaksaan aspirasi melalui jalur birokrasi, monopoli pers, pelaksana pemilu yang tidak adil, hingga aparat yudikatif yang cenderung melindungi kepentingan Orde Baru. Tentu saja tidak terlepas dari maksud awal memunculkan kembalinya Golkar pada pemilu 1971 yaitu antara lain untuk meminggirkan peranan partai-partai yang hingga menjelang pemilu masih ada di parlemen. Dengan bahasa yang lugas Harold Crouch menulis:

*“Terlepas dari keberhasilan dalam pemilihan umum, Golkar pada dasarnya adalah ciptaan para penguasa militer dan tidak dapat dipisahkan identitasnya dari mereka. Golkar, yang tidak berlandaskan suatu organisasi partai dan tidak mempunyai akar sama sekali di dalam masyarakat, adalah sebuah federasi yang majemuk yang dimobilisasi pihak tentara secara temporer dengan maksud untuk melemahkan kedudukan partai-partai politik”.*<sup>142</sup>

Sejak 1971, pemilu kemudian telah menjadi agenda rutin nasional lima tahunan. Berbagai perangkat peraturan perundang-undangan telah dibuat guna terlaksananya pemilu secara teratur. Namun, penting dicatat bahwa sejak dari aspek yuridis, pemilu-pemilu Orde Baru telah mengandung sejumlah masalah, misalnya tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan tentang susunan Badan Penyelenggara Pemilu. Catatan lainnya adalah bahwa pemilu-pemilu Orde Baru ternyata bukanlah suatu alat atau sarana untuk melakukan

---

<sup>142</sup> Crouch, Harold, *Militer dan Politik di Indonesia*, (1999), hal. 303. Untuk ulasan yang mendalam mengenai Golkar dan Militer serta perannya pada pemilu-pemilu Orde Baru lihat Leo Suryadinata, *Golkar dan Militer – Studi tentang Budaya Politik*, (1992) .

sirkulasi kekuasaan (melainkan untuk mempertahankan kekuasaan),<sup>143</sup> dan keterlibatan masyarakat di dalam pemilu lebih merupakan kewajiban daripada hak warganegara.<sup>144</sup> Sementara itu pelaksanaan pemilu terlalu diwarnai oleh bias kekuasaan dan mempertahankan status quo, sehingga pelanggaran-pelanggaran sering tidak dapat dideteksi. Keberadaan Panitia Pengawas Pemilu yang resmi nyatanya juga tak bisa berbuat banyak dalam mencegah pelanggaran-pelanggaran.<sup>145</sup>

Kelemahan pemilu-pemilu Orde Baru seperti dikemukakan di atas memang menjadikan kurang adanya suasana demokratis pada dunia politik Indonesia sepanjang Orde Baru. Kondisi demikian digambarkan secara jelas oleh Muhammad Hikam sebagai berikut:

*“Di samping pembatasan keterlibatan langsung masyarakat dalam kehidupan politik melalui kebijakan massa mengambang, struktur dan proses pemilu-pemilu sepanjang Orde Baru sebenarnya sudah*

---

<sup>143</sup> Implikasi dari pemahaman ini adalah bahwa pemilu-pemilu Orde Baru bukanlah merupakan sebuah proses evaluasi yang hasilnya mungkin akan mengarah pada pergantian pemerintahan seperti yang terjadi di Eropa, Amerika Serikat, Jepang, India, Thailand, dan sebagainya. Hikam, Muhammad AS, “Pemilu dan Legitimasi Politik”, dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, (Ed. Syamsuddin Haris) (1998), hal. 54.

<sup>144</sup> Pandangan bahwa keterlibatan dalam pemilu adalah kewajiban, menurut Muhammad AS Hikam, telah menyumbangkan tingginya partisipasi rakyat Indonesia dalam pemilu sejak 1971. Pada pemilu pertama Orde Baru itu jumlah suara yang dianggap sah mencapai 94,02 persen dari pemilih terdaftar. Selanjutnya, pada pemilu 1977, 1982, 1987, dan 1992 jumlah suara yang sah juga hampir sama yaitu di atas 90 persen. Hikam, hal. 57.

<sup>145</sup> Mengenai pelanggaran pemilu Orba dapat dilihat pada Alexander Irwan dan Edriana, Pemilu: Pelanggaran Asas Luber, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995).

*menampakkan betapa rapuhnya posisi rakyat dalam politik. Struktur dan proses pemilu selama Orde Baru tak hanya didominasi oleh pemerintah, melainkan juga dihindarkan kontrol dan pengawasan masyarakat. Di tingkat struktur, pemerintah tak hanya menolak keterlibatan masyarakat di dalam panitia penyelenggara pemilu, tapi juga mengancam anggota masyarakat yang mencoba melakukan pemantauan secara sukarela atas pelaksanaan pemilu”.*<sup>146</sup>

Sebenarnya, secara keseluruhan (bukan hanya dalam sistem pemilu) struktur politik Orde Baru memang tidak memberi ruang yang cukup bagi masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan politik. Rakyat tidak mempunyai ruang yang cukup untuk ikut mengawasi terjadinya pelanggaran-pelanggaran, juga untuk mendorong penyelesaian atas pelanggaran-pelanggaran pemilu, sebab pemerintah mengklaim sebagai satu-satunya yang berhak melakukan fungsi itu. Oleh sebab itu, pelanggaran-pelanggaran yang terjadi menjadi sangat sulit didalami karena justru yang menonjol adalah kecurangan dari mesin-mesin politik pemerintah dalam rangka mensukseskan kelangsungan hidupnya. Dengan begitu, penyelesaian tindak pidana pemilu yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu-pemilu Orde Baru juga sulit dievaluasi dan dikontrol oleh masyarakat, karena antara “panitia, wasit dan pemain utama” sudah bekerja-sama sejak awal secara sadar.

Dari perspektif sosio-politik demikian kita dapat melihat secara lebih dalam dan lebih jernih pelaksanaan serta hasil-hasil pemilu-pemilu Orde Baru

---

<sup>146</sup> Hikam, *Op. Cit.*, hal. 95.

yang terus menerus memberi legitimasi secara hukum kepada Soeharto. Dalam pemahaman seperti ini kita juga dapat melihat nantinya bagaimana isu penyelesaian kecurangan atau tindak pidana pemilu sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru menjadi kehilangan makna, sebab keberpihakan pihak penyelesai sudah sangat kentara sejak awal.

## **B. Kerangka Hukum**

Berbeda dengan UUDS 1950 yang berlaku pada saat pemilu 1955 diselenggarakan,<sup>147</sup> UUD 1945 yang menjadi landasan dilaksanakannya pemilu sepanjang Orde Baru hingga kini sama sekali tidak menyebut kata-kata pemilu.<sup>148</sup> Meski tidak secara tegas disebut adanya pemilihan umum, menurut para sarjana Hukum Tata Negara, bukan berarti pemilihan umum tidak penting atau apabila dilaksanakan bertentangan dengan UUD 1945.<sup>149</sup> Meski demikian,

---

<sup>147</sup> Di samping dalam UUDS 1950, di dalam Konstitusi RIS yang hanya berlaku antara 1949-1950 juga terdapat ketentuan tentang Pemilu yaitu pada Pasal 34.

<sup>148</sup> Dalam sejarah penyusunan UUD 1945 masalah pemilihan ini pernah diusulkan oleh anggota BPUPKI yaitu Sukiman yang menyatakan: "...maka saya mengusulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini, bahwa sebagai prinsip pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat". Sayangnya usul Sukiman ini ditolak oleh Soepomo yang menyatakan: "...Panitia tetap berpendirian bahwa cara itu lebih baik diatur dalam Undang-Undang, tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar.". Lihat HM. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I, cetakan ke-2, Jakarta: Siguntang, 1971, hal. 324.

<sup>149</sup> Mashudi, Pengertian-pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, (1993), hal. 67.

hal ini telah menimbulkan kritik, antara lain seperti dikemukakan oleh para peneliti LIPI yang menyatakan bahwa:

*“Seperti pada beberapa kegiatan kenegaraan pokok lainnya, distorsi atau tiadanya konsistensi dalam sistem maupun dalam pelaksanaan pemilihan umum kita bermula dari pelimpahan wewenang ketetapan hukum setingkat atau bahkan dua tingkat di bawah yang semestinya. Ketetapan mengenai pemilihan umum mestinya termaktub pada tingkat konstitusi, tapi itu tidak ada dalam UUD-45”*.<sup>150</sup>

Tidak terdapatnya ketentuan yang tegas tentang pemilihan umum dalam UUD 1945, bagaimanapun juga, telah menimbulkan usaha serius untuk memberi dasar argumentasi yuridis mengenai pelaksanaan pemilu dalam kerangka UUD 1945. Kalau bisa disimpulkan pendapat para sarjana Hukum Tata Negara mengenai isu ini adalah bahwa meski UUD 1945 tidak secara tegas menyebut lembaga pemilihan umum, dianutnya sistem demokrasi dan perwakilan secara logika mempersyaratkan adanya lembaga pemilihan umum sebagai sarana untuk memilih para wakil rakyat di badan perwakilan itu. Di samping itu alasan juga dicari dari sifat UUD 1945 yang bukan merupakan satu-satunya hukum dasar, sebab ada lagi hukum dasar yang tidak tertulis. Mengenai hal ini Moh. Mahfud MD menyatakan:

*“Ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia juga menuntut adanya lembaga pemilu, kendati tidak semua UUD menyebutnya secara eksplisit. UUD 1945 misalnya, tidak memuat sama sekali istilah Pemilu itu. Tetapi tetaplah dapat dikatakan bahwa UUD ini memuat secara implisit ketentuan adanya Pemilu sebab infra struktur politik*

---

<sup>150</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, *Op. Cit.*, hal. 10.

*yang harus dilembagakan menurut UUD tersebut (seperti adanya MPR dan DPR) memang menuntut adanya lembaga pemilu. Di sinilah terlihat urgensi Pemilu sebagai konsekuensi logis dari paham kedaulatan rakyat yang, minimal, dimuat di dalam alinea IV Pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu. Alasan lain mengapa wawasan konstitusional di bawah UUD 1945 dikatakan mengenal lembaga Pemilu, yaitu bahwa menurut UUD itu sendiri hukum dasar yang berlaku bukan hanya yang tertulis (UUD) tetapi juga yang tidak tertulis (konvensi) sehingga di samping karena logika demokrasi perwakilan posisi lembaga Pemilu dapat pula ditemukan di dalam konvensi sebagai bagian dari konstitusi“.<sup>151</sup>*

Meskipun di dalam UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia ternyata tidak ada satu katapun tentang pemilu, lembaga pemilu ini tetap diterima tanpa pertentangan yang berlarut-larut dari segi konstitusi. Jika kata-kata pemilu sama sekali tidak dapat ditemui dalam UUD 1945, pada peringkat selanjutnya dalam Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) sejak pelaksanaan Pemilu pertama Orde Baru 1971 MPR sudah mengeluarkan Ketetapan khusus mengenai pelaksanaan pemilu. Berdasarkan Tap MPR itulah kemudian dibuat UU Pemilu, serta peraturan pelaksanaan di bawahnya. Uraian berikut ini akan menjelaskan landasan hukum bagi pelaksanaan pemilu-pemilu Orde Baru, yaitu dari Pemilu 1971,1977,1982,1987,1992, dan 1997.

---

<sup>151</sup>Lihat Mahfud, *Op. Cit.*, hal. 135-136. Periksa juga Mashudi, *Op. Cit.*, hal. 67-86.

Seperti diuraikan di atas, pada awal Orde Baru berdasarkan Tap MPR No. XI/MPRS/1966 maka pemilihan umum akan diselenggarakan sesuai dengan bunyi Pasal 1 Ketetapan tersebut yakni:

*“Pemilihan Umum yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 Juli 1968”.*

Pada kenyataannya Tap ini tidak mungkin dijalankan, sebab penyusunan undang-undang yang terkait pemilu, seperti UU Parpol, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, dan DPRD belum berhasil diselesaikan<sup>152</sup> mengingat terjadinya perdebatan antara pemerintan dan militer di satu sisi dengan partai-partai yang ada di parlemen di sisi lain.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> RUU Pemilu ini sudah diajukan ke DPR –GR pada Desember 1966, tapi sampai bulan Maret 1967 belum juga selesai dibahas. Setelah diperpanjang hingga November 1966 belum juga selesai, maka diputuskan pengesahannya ditunda sampai waktu yang tidak ditentukan. Pada tanggal 10 Januari 1968 Pejabat Presiden Soeharto melaporkan secara tertulis kepada MPRS bahwa Pemilu tidak dapat diselenggarakan sesuai jadwal yang ditentukan dalam Tap MPRS No. XI/MPRS/1966. Mahfud, *Ibid.*, hal. 430.

<sup>153</sup> Partai-partai yang pernah berjaya pada Pemilu 1955 melihat kesempatan untuk menguatkan posisinya melalui pemilu, sementara militer bersikap sangat hati-hati agar kendali kekuasaan politik yang sudah digenggam tidak terlepas lagi. Bagi militer harus ada kepastian bahwa kekuatan Orde Baru, yang berintikan militer, akan menang. Untuk tujuan ini UU Politik yang ada harus digarap terlebih dahulu, misalnya dengan memasukkan ketentuan tentang pengangkatan anggota sebanyak-banyaknya (semula diusulkan anggota MPR/DPR yang diangkat adalah 50 persen, tetapi kemudian diusulkan 25 persen, sementara partai-partai Islam setuju hanya 5 persen saja) dan sistem pemilihan distrik, karena dengan sistem pemilihan proporsional dikhawatirkan partai-partai politik akan menang karena telah memiliki infra struktur sampai tingkat terkecil. Lihat Mahfud, *Ibid.*, hal. 431.



Proses tawar-menawar antara pemerintah dan partai-partai itu pada akhirnya melahirkan kompromi, yaitu: (1) partai-partai setuju memberikan hak kepada pemerintah untuk mengangkat 100 orang dari 460 anggota DPR yang berasal dari ABRI (75 orang) dan Golongan Karya non ABRI (25 orang); (2) pemerintah setuju Pemilu dilaksanakan berdasarkan sistem proporsional yang meliputi propinsi serta dihapusnya persyaratan bahwa calon harus berdomisili di daerah pemilihan yang mencalonkan.<sup>154</sup>

Karena usaha penyusunan UU Pemilu sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 2 Tap MPRS No. XI/MPRS/1966 di atas tidak juga dapat diselesaikan hingga November 1967 dan adanya pemberitahuan dari Pejabat Presiden Soeharto kepada MPRS, maka berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang perubahan Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 pelaksanaan pemilu diundur menjadi selambat-lambatnya 5 Juli tahun 1971. Berdasarkan Tap MPRS ini sebagai kelanjutan tercapainya kompromi antara pemerintah (dan militer) dengan partai-partai maka lahirlah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR,DPRD.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 mencakup electoral laws dan electoral process. Dibandingkan UU No. 7 Tahun 1953, UU No. 15 Tahun 1969 ini bisa dikatakan sangat “langsing” karena hanya memuat 37 pasal,

---

<sup>154</sup> Mahfud, *Ibid.*, hal. 434-435.

sementara UU No. 7 Tahun 1953 memuat 139 pasal. Karena sifatnya yang “langsing” itu maka banyak pengaturan yang didelegasikan kepada peraturan yang lebih rendah. Cakupan dari Undang-Undang Pemilu ini dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4**  
**Materi Muatan UU No. 15 Tahun 1969**

<b>Ba b</b>	<b>Judul Bab</b>	<b>Materi</b>
I	Ketentuan Umum	Bab ini mengatur tentang fungsi pemilu untuk memilih anggota DPRD, DPRD I dan DPRD II serta mengisi MPR; Asas Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia; Larangan memilih dan dipilih untuk bekas anggota PKI dan anggota partai terlarang lainnya. (Pasal 1 – 3)
II	Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	Bab ini antara lain menetapkan bahwa untuk pemilihan anggota DPR, maka daerah pemilihannya adalah daerah Tingkat I (Propinsi); bagi tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbangannya jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan

		tersebut; jumlah wakil di tiap daerah pemilihan minimal sama dengan jumlah daerah Tingkat II (Kabupaten); Jumlah anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum di Jawa ditentukan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa. (Pasal 4 –6).
III	Pelaksanaan/Penyelenggaraan dan Organisasi	Bab ini memuat ketentuan antara lain tentang pemilihan dilakukan secara serentak dalam satu hari, dalam keadaan tertentu diselesaikan dalam waktu tiga bulan; pemilihan umum dilaksanakan oleh Pemerintah di bawah Presiden; untuk pemilihan umum, presiden membentuk sebuah Lembaga Pemilihan Umum yang diketuai Menteri Dalam negeri. (Pasal 7-8)
IV	Hak Memilih dan Pendaftaran Pemilih	Bab ini memuat ketentuan tentang syarat untuk dapat memilih, mereka yang tidak memenuhi syarat, dan anggota ABRI tidak memilih; Pendaftaran pemilih yang dilakukan

		oleh Panitia Pendaftaran Pemilih. (Pasal 9-13)
V	Hak Dipilih dan Pencalonan	Bab ini memuat ketentuan tentang Anggota ABRI tidak menggunakan hak dipilih; syarat-syarat untuk dapat dipilih; pencalonan oleh organisasi dan tidak ada calon perorangan; persyaratan organisasi yang dapat mengajukan calon; tanda gambar organisasi; dan tatacara pencalonan. (Pasal 14-19)
VI	Kampanye Pemilihan	Bab ini hanya berisi satu pasal yang menyatakan bahwa untuk penyelenggaraan pemilihan umum, dapat diadakan kampanye pemilihan; penyelenggaraan kampanye pemilihan diatur dengan Peraturan Pemerintah. (Pasal 20)
VII	Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara	Bab ini memuat ketentuan antara lain tentang pemungutan suara serentak untuk tiga jenis badan perwakilan; pemungutan suara di luar negeri; jumlah dan tempat pemungutan suara

		ditetapkan Panitia Pemungutan Suara; penghitungan suara setelah selesai pemungutan suara; pelaksanaan pemungutan dan penghitungan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. (Pasal 21-22)
VII I	Penetapan Hasil Pemilihan	Bab ini hanya berisi satu pasal yang memuat ketentuan penetapan hasil pemilihan yang menggunakan sistem perwakilan berimbang; tatacara pelaksanaan penetapan hasil pemilihan umum diatur dengan Peraturan Pemerintah. (Pasal 23).
IX	Pengumuman Hasil Pemilihan dan Pemberitahuan kepada Terpilih	Bab ini juga hanya berisi satu pasal tentang pengumuman hasil pemilihan bagi DPR,DPRD I, dan DPRD II dan pemberitahuan kepada terpilih. (Pasal 24).
X	Penggantian, Pemeriksaan, dan Permulaan Keanggotaan	Bab ini berisi satu pasal yang mengatur tentang penggantian, yaitu penggantian bagi terpilih ditentukan menurut urutan penempatan dalam daftar calon; serta

		pembentukan Panitia Pemeriksa yang menentukan penerimaan seorang terpilih. (Pasal 25).
XI	Ketentuan Pidana	Bab ini berisi 4 pasal ketentuan pidana. (Pasal 26-29). <sup>155</sup>
XII	Ketentuan Lain-lain	Bab ini antara lain mengatur tentang pemilihan ulangan jika terdapat kekeliruan, kesalahan atau hal-hal lain yang mengakibatkan tidak dapat dilakukan penghitungan suara dan pemilihan susulan jika ada keadaan memaksa. (Ps 30-31).
XII I	Ketentuan Peralihan	Bab ini berisi 3 pasal (Pasal 32-34), antara lain menegaskan bahwa organisasi-organisasi politik yang ada dan diakui serta organisasi-organisasi golongan karya yang sudah mempunyai perwakilan di DPRDGR dan/atau DPRDGR pada saat pemilihan umum

---

<sup>155</sup> Mengenai ketentuan pidana ini akan diuraikan lebih jauh pada sub bab F pada Bab ini.

		diselenggarakan berdasarkan Undang-undang ini dapat ikut serta dalam pemilihan umum (Pasal 34)
XI V	Ketentuan Penutup	Bab tentang ketentuan penutup ini terdiri atas 3 pasal (Pasal 35-37), antara lain menyatakan bahwa segala sesuatu yang belum diatur di dalam Undang-undang ini diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 35).

Berbeda dengan pemilu pertama tahun 1955 dimana pemilu adalah untuk memilih anggota DPR dan anggota Konstituante, pemilu 1971 ditujukan untuk memilih anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II<sup>156</sup> serta untuk mengisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>157</sup> Anggota DPR yang dipilih melalui pemilu ini, hanyalah 360 saja dari keseluruhan jumlah anggota DPR yaitu 460, sebab 100 akan diisi melalui pengangkatan.

Sebagai kelanjutan dari upaya Orde Baru untuk menghancurkan pengaruh PKI dalam bidang politik, maka UU Pemilu ini juga melarang mereka yang terlibat secara langsung atau tak langsung dalam G 30S/PKI baik

---

<sup>156</sup> Pasal 1 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1969.

<sup>157</sup> Pasal 1 ayat (2) UU No. 15 Tahun 1969.

untuk dipilih maupun untuk memilih dalam pemilu.<sup>158</sup> Ketentuan ini, seperti dijelaskan pada Penjelasan UU ini, dimaksudkan untuk tetap tegaknya keberlangsungan kemurnian kehidupan Demokrasi berdasarkan Pancasila/UUD 1945 dan mengingat, tujuan pemilihan umum yang hendak dicapai. Para bekas anggota G 30S PKI yang dipandang anti demokrasi harus dibatalkan/dicabut hak pilihnya. Undang-undang ini juga tidak memberi hak pilih kepada mereka yang pernah menjadi anggota organisasi terlarang, yaitu organisasi yang tegas-tegas terlarang dengan peraturan perundang-undangan, kecuali yang telah mendapat amnesti, abolisi, atau grasi.

Pemilu menurut Undang-undang No. 15 Tahun 1969 ini didasarkan pada asas pemilihan yang bersifat umum, langsung, bebas dan rahasia.<sup>159</sup> Yang dimaksud dengan asas Umum adalah bahwa pada dasarnya semua warganegara yang memenuhi syarat berhak ikut memilih dalam pemilihan<sup>160</sup> dan berhak ikut

---

<sup>158</sup> Pasal 2 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1969. Orang yang terlibat langsung dalam G 30S/PKI dijelaskan dalam penjelasan sebagai orang yang merencanakan, atau mengetahui adanya rencana itu tetapi tidak melaporkan serta yang dengan kesadaran akan tujuannya melakukan kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan G 30S/PKI itu. Sedangkan mereka yang terlibat secara tidak langsung adalah mereka yang menunjukkan sikap, dalam perbuatan atau ucapan, yang menyetujui G 30S/PKI dan yang secara sadar menunjukkan (dalam perbuatan atau ucapan) sikap menentang terhadap usaha/ gerakan penumpasan G 30S/PKI.

<sup>159</sup> Asas pemilu ini dimuat pada Pasal 1 ayat (1) UU No. 15 tahun 1969.

<sup>160</sup> Yang memenuhi syarat memilih adalah warga negara Republik Indonesia, yang pada waktu pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum sudah genap berumur 17 tahun atau sudah kawin terlebih dahulu (Pasal 9). Untuk dapat mengikuti pemilihan harus juga dipenuhi syarat: (a) bukan bekas anggota PKI dan Organisasi massanya, tidak terlibat langsung atau tak



dipilih.<sup>161</sup> Asas Langsung diberi penjelasan bahwa pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya, menurut hati nuraninya, tanpa perantara. Yang dimaksud asas Bebas adalah bahwa tiap warga negara yang berhak memilih dalam menggunakan haknya dijamin keamanannya untuk melakukan pemilihan menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan, atau paksaan dari siapapun dengan alasan apapun. Sedangkan asas terakhir yaitu Rahasia diberi penjelasan bahwa para pemilih dijamin oleh peraturan, tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan jalan apapun, siapa pun yang dipilihnya.<sup>162</sup>

---

langsung dalam G-30S PKI atau organisasi terlarang lainnya; (b) tidak terganggu jiwanya; (c) tidak sedang menjalani pidana penjara/ kurungan karena tindak pidana yang diancam pidana lebih sekurang-kurangnya lima tahun ; dan (d) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi. Lihat Pasal 10 UU No. 15 Tahun 1969. Anggota ABRI juga tidak dapat menggunakan hak memilih ( Pasal 11 UU No. 15 Tahun 1969).

<sup>161</sup> Syarat untuk dapat dipilih menurut Undang-undang Pemilu ini adalah: (a) Warga negara Indonesia yang berusia 21 tahun ke atas serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis dan membaca huruf latin; (c) Setiap kepada Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara, kepada UUD 1945 dan kepada Revolusi Kemerdekaan; (d) bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI atau organisasi massanya, atau terlibat langsung atau tak langsung dalam G 30S PKI atau organisasi terlarang lainnya; (e) Tidak sedang dicabut hak pilihnya oleh pengadilan; (f) Tidak sedang menjalani pidana yang diancam pidana sekurangnya lima tahun; (g) tidak terganggu jiwanya; (h) terdaftar dalam daftar pemilih; dan (l) dicalonkan menurut Pasal 15. Lihat Pasal 15 dan 16 UU No. 15 Tahun 1969.

<sup>162</sup> Mengenai asas Pemilu ini pada pembahasan UU Pemilu 1985 oleh PPP dan PDI telah diusulkan untuk ditambah dengan asas Jujur dan Adil, mengingat banyaknya pelanggaran yang justru dilakukan oleh pemerintah. Usul ini dimentahkan oleh Golkar dan ABRI yang menyatakan bahwa asas Jujur dan Adil substansinya telah terkandung pada asas

Menurut UU Pemilu ini, anggota ABRI tidak dapat menggunakan hak memilih dan hak dipilih, akan tetapi mereka mempunyai wakil-wakil di DPR. Hal ini diberi argumen dengan keberadaan doktrin dwifungsi ABRI. Dalam Penjelasan UU ini dinyatakan bahwa:

*“Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri. Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI ikut serta dalam pemilihan umum, yang berarti bahwa anggota ABRI berkelompok-kelompok, berlain-lainan pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dalam masyarakat. Karena itu maka anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh Demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan dalam masyarakat representatif dalam lembaga-lembaga tersebut”.*<sup>163</sup>

Posisi militer dalam pemilu maupun dalam lembaga perwakilan di masa Orde Baru memang sangat berbeda dengan di masa Demokrasi Parlementer. Pada pemilu 1955, seperti telah diuraikan, militer dapat menggunakan hak pilihnya yang diatur dengan peraturan khusus. Sementara itu tentang anggota

---

Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia. Barulah pada Pemilu 1999 yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999, asas Jujur dan Adil ini ditambahkan.

<sup>163</sup> Penjelasan Umum UU No. 15 Tahun 1969.

DPR yang diangkat juga sangat berbeda dengan pemilu 1955 dimana anggota yang diangkat hanya untuk golongan minoritas Cina, Eropa, dan Arab berturut-turut 9,6, dan 3. Tetapi pengangkatan ini merupakan jalan terakhir jika golongan minoritas itu tidak mendapat kursi minimal. Apabila dari hasil pemilihan jatah bagi golongan itu sudah terpenuhi, maka pengangkatan tidak diperlukan. Ketentuan pada pemilu 1955 ini sangat berbeda dengan ketentuan pada UU No. 15 Tahun 1969 dimana jatah untuk ABRI (75 anggota) dan Golongan Karya non ABRI (25 anggota) sudah ditentukan sebelum pemilu.<sup>164</sup>

Demikianlah kalau kita perhatikan, ada beberapa perbedaan penting antara UU No. 15 Tahun 1969 yang digunakan sebagai landasan pemilu 1971 ini dengan UU No. 7 Tahun 1953 yang digunakan sebagai landasan pemilu 1955. Perbedaan yang paling mencolok adalah mengenai pengangkatan anggota dari unsur ABRI dan Golongan Karya non ABRI yang mencapai 100 orang, anggota ABRI tidak mempunyai hak memilih dan dipilih, singkatnya ketentuan yang dimuat sehingga banyak hal yang didelegasikan kepada peraturan lebih rendah, dimuatnya ketentuan tentang kampanye, tidak adanya calon perorangan, batas umur pemilih, pembatasan peserta pemilu, larangan

---

<sup>164</sup> Mengenai masalah pengangkatan ini periksa lebih jauh dalam Mahfud, *Op. Cit.*, hal. 448-449. Kritik terhadap komposisi ABRI di DPR ini antara lain dikaitkan dengan asas "persamaan di hadapan hukum". Asas ini jelas-jelas dilanggar karena rasio pemilih dan anggota yang dipilih adalah 400.000: 1 (400.000 suara untuk 1 wakil di DPR), tetapi ABRI mendapat 75 jatah kursi, padahal jika digunakan rasio ini, mereka tidak mendapat lebih dari 2 kursi saja.

memilih dan dipilih bagi anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya, dan sebagainya. Adapun kesamaan antara kedua Undang-undang ini antara lain persamaan sistem pemilu yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional), serta tidak adanya lembaga pengawas pemilu, adanya ketentuan pidana.

Setelah pelaksanaan pemilu 1971, UU No. 15 Tahun 1969 ini mengalami beberapa kali amandemen sepanjang Orde Baru, yang biasanya dilakukan beberapa tahun sebelum dilaksanakan pemilu. Seperti kita ketahui pemilu sesudah 1971 diadakan pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Sementara amandemen UU No. 15 tahun 1969 diadakan pada dengan UU No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980, dan UU No. 1 Tahun 1985. Yang penting dicatat bahwa dari tiga kali perubahan itu bisa dikatakan bahwa tidak ada satupun perubahan yang sifatnya prinsipil menyangkut sistem pemilu; Umumnya perubahan hanya mengenai redaksional atau perumusan saja.<sup>165</sup> Perubahan yang dapat dicatat antara lain mengenai penyebutan secara jelas peserta pemilu yaitu dua organisasi politik (PPP dan PDI) serta satu Golongan Karya pada UU No. 4 Tahun 1975.<sup>166</sup> Di samping itu ada juga perubahan mengenai dilibatkannya Golkar dan partai politik di dalam panitia pemilihan

---

<sup>165</sup> Mahfud, *Op. Cit.*, hal. 460.

<sup>166</sup> Pasal 15 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 yang berbunyi: "...untuk keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum adalah dua Organisasi Golongan Politik dan satu Organisasi Golongan karya, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia dan Golongan Karya".

sejak dari Panitia Pemilihan Indonesia sampai Panitia Pemungutan Suara,<sup>167</sup> serta adanya Panitia Pengawas Pemilihan.<sup>168</sup>

Demikianlah uraian tentang kerangka hukum dalam pelaksanaan pemilu pada pemilu-pemilu Orde Baru, yang tentunya terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya dengan UU Kepartaian. Untuk itu, sebelum saya membahas mengenai pelaksanaan pemilu-pemilu Orde Baru, akan saya uraikan mengenai partai-partai serta organisasi peserta pemilu yang telah berpartisipasi pada pemilu-pemilu Orde Baru. Untuk uraian itu akan disinggung juga mengenai UU Kepartaian dan perkembangannya.

### **C. Partai-partai di Era Orde Baru**

Pada tahun 1960, atau kurang lebih satu tahun setelah Soekarno membubarkan Konstituant dan menjalankan Demokrasi Terpimpin, Soekarno membubarkan partai-partai politik dan hanya menyisakan 10 partai besar yang pada gilirannya harus mendapat restu Soekarno sebagai tanda lolos dari

---

<sup>167</sup> Pasal 8 ayat (4a) UU No. 15 tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980 menyatakan: "Di dalam Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Tingkat II, dan Panitia Pemungutan Suara diikuti unsur Partai Politik dan Golongan Karya sebagai anggota".

<sup>168</sup> Pasal 8 ayat (4b) UU No. 15 tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980 menyatakan: "Pada Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dan Panitia Pemungutan Suara dibentuk Panitia Pengawas pelaksanaan Pemilihan Umum, yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawasan Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat II, dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan...".

saringan. Dengan demikian sejak saat itu hanya ada 10 partai politik yang boleh hidup, yaitu Nahdatul Ulama, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, PKI, IPKI, Murba, dan Partindo (Partai Indonesia).<sup>169</sup>

Sebenarnya beberapa tahun sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Soekarno telah dengan bersemangatnya menyerang banyaknya partai-partai, bahkan menyerukan agar semua partai dibubarkan.<sup>170</sup> Peranan partai-partai yang begitu dominan di masa demokrasi parlementer pada akhirnya ia sudahi dengan dekritnya yang menandai permulaan demokrasi terpimpin, dan menyudahi demokrasi parlementer (demokrasi liberal) yang dijuluki Soekarno sebagai demokrasi yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa. Pada masa awal Demokrasi Terpimpin ini (tepatnya tahun 1960), Soekarno membubarkan dua partai besar yaitu Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia dengan alasan bahwa para pemimpin partai itu terlibat dalam pemberontakan PRRI/Permesta.

Dengan langkah-langkah Soekarno yang mendapat dukungan militer terhadap partai-partai politik di atas, maka tinggalah 10 partai yang hidup. Dalam periode ini hanya satu partai utama yang mampu menunjukkan gerak kepartaiannya yaitu Partai Komunis Indonesia yang bisa menguasai berbagai bidang; baik dalam parlemen, dalam massa, malah dalam Angkatan Bersenjata

---

<sup>169</sup> Dhakidae, Daniel, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", dalam Analisa Kekuatan Politik di Indonesia, Jakarta: LP3ES, 1995, hal. 205.

<sup>170</sup> Pada tanggal 30 Oktober 1956 Soekarno pernah menyatakan: "...Saya menganjurkan bahwa para pemimpin menyelenggarakan musyawarah dan mengambil keputusan bersama untuk menguburkan partai-partai...". Dakidae, *Id.*, hal. 204.

sendiri. Kekuatan partai hanya diwakili oleh PKI yang menjadi salah satu titik utama dalam segitiga PKI – Bung Karno – Angkatan Darat.<sup>171</sup>

Partai Komunis Indonesia yang sempat mencatat prestasi empat besar pada pemilu 1955 dan menjadi partai berpengaruh pada era Demokrasi Terpimpin, pada akhirnya juga menemui akhir hidupnya sebagai akibat terjadinya G-30S PKI pada 30 September 1965. Dengan menggunakan kewenangan yang diperoleh melalui Surat Perintah 11 Maret (Supersemar), Soeharto membubarkan partai ini serta seluruh organisasi massanya. Tindakan Soeharto ini kemudian mendapat legitimasi MPRS melalui Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966. Dengan demikian berakhir riwayat partai yang telah ada sejak zaman penjajahan ini.

Pada masa awal Orde Baru (tepatnya antara 1967 dan 1969) tampaknya juga banyak kritik terhadap sistem kepartaian. Oleh William Liddle, kritik-kritik tersebut dapat dikelompokkan menjadi tujuh tuntutan:<sup>172</sup>

- a) Partai-partai lebih berorientasi kepada “ideologi” daripada “program”.
- b) Partai-partai memperuncing ketegangan ideologis di kalangan rakyat Indonesia, baik di tingkat elit maupun di tingkat massa.

---

<sup>171</sup> Dakidae, 214. Lihat juga M. dawam raharjo, Angkatan Bersenjata sebagai Kekuatan Politik, dalam Prisma, No. 12, Desember 1981, hal. 109-123.

<sup>172</sup> Liddle, R William, Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru, Jakarta: Grafiti, 1992, hal. 94-99.

- c) Partai-partai menciptakan berbagai ketegangan organisasi di dalam masyarakat.
- d) Para pemimpin partai pada dasarnya adalah orang-orang yang mencari kesempatan untuk diri sendiri, serta lebih tertarik pada kesejahteraan mereka sendiri dan sekutu-sekutu mereka daripada kepentingan umum.
- e) Pemimpin-pemimpin partai terpisah dari para pemilih yang semestinya mereka wakili.
- f) Kerusakan yang ditimbulkan oleh sistem kepartaian tidak terbatas pada organisasi partai saja tetapi juga pada lembaga-lembaga lainnya.
- g) Terakhir, sistem banyak partai dianggap sebagai penyebab utama ketidakstabilan pemerintahan parlementer.

Dalam suasana semacam ini ditambah ketidaksukaan militer pada partai-partai politik yang akan menjadi saingannya dalam politik Indonesia, maka keberadaan partai-partai yang banyak itu mulai difikirkan untuk dilakukan perubahan sistem kepartaian. Maksud itu kemudian berhasil terealisasi seusai pemilu 1971, tepatnya pada tahun 1973 dengan adanya fusi partai-partai politik.

Pada pemilu 1971, sebenarnya sudah terjadi penyederhanaan partai-partai peserta pemilu (jika dibanding dengan peserta pemilu 1955 yang sekitar 30 partai itu), karena dalam UU No. 15 Tahun 1969 dipersyaratkan bahwa hanya organisasi yang telah mempunyai wakil-wakil di parlemen saja yang



berhak mengajukan calon. Lagipula menurut Undang-undang ini tidak dikenal calon perseorangan.

Pada pemilu 1971 ada sepuluh partai peserta pemilu, dan jumlah ini setelah pemilu kembali dicitkan oleh pemerintahan Orde Baru melalui perubahan undang-undang kepartaian sehingga hanya berjumlah tiga, yaitu dua parpol (PPP dan PDI) dan satu Golkar. Ketiga kekuatan inilah yang sejak 1977 hingga 1997 menjadi peserta pemilu yang sah. Kehadiran partai politik baru diharamkan oleh Orde Baru.

Berdasarkan situasi yang berbeda, yaitu antara pemilu 1971 dan pemilu-pemilu selanjutnya, maka uraian mengenai partai-partai di era Orde Baru, dapat dibagi menjadi dua bagian: partai-partai peserta pemilu 1971, dan dua parpol satu Golkar pada pemilu 1977-1997.

### **1. Partai-partai Peserta Pemilu 1971**

Menurut UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum pengajuan calon anggota DPR hanya dapat diajukan oleh suatu organisasi,<sup>173</sup> jadi perorangan tidak bisa mengajukan calon. Ini merupakan salah satu perbedaan dibanding UU No. 7 Tahun 1953. Undang-undang Pemilu yang baru ini menentukan persyaratan bagi peserta pemilu yang dapat dibaca pada Pasal 17 ayat (2) yang selengkapnya berbunyi:

*“Organisasi yang dapat mengajukan calon dalam pemilihan umum harus memenuhi syarat sebagai berikut:*

---

<sup>173</sup> Pasal 17 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1969.

- a. *Bukan organisasi terlarang;*
- b. *Bagi golongan Politik ialah Partai-Partai Politik yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan;*
- c. *Bagi golongan Karya ialah organisasi golongan karya yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang yang dimaksud pada huruf b”.*

Berdasarkan peraturan ini maka hanya ada sepuluh organisasi yang berhak mengikuti pemilu 1971, yaitu: Golkar, PNI, Parkindo, Murba, IPKI, Partai Katolik, NU, Parmusi, PSII, dan Perti.

Diantara partai-partai politik yang mengikuti pemilu 1971, maka PNI merupakan salah satu partai yang diperkirakan masih mampu mendulang suara yang cukup besar disebabkan secara kelembagaan partai ini masih mempunyai struktur yang cukup rapi dan luas sampai ke desa-desa. Jika partai ini berkoalisi dengan partai-partai berfaham nasionalis lainnya, maka diperkirakan dapat menjadi pesaing kuat bersama-sama dengan koalisi partai-partai Islam pada pemilu ini. Partai Nasional Indonesia ini sebenarnya bukanlah partai PNI yang pernah didirikan oleh Soekarno di masa kolonial, tetapi oleh para promotor-promotornya dipandang sebagai PNI yang lahir kembali. Partai ini berdiri pada 1 Februari 1946 di Kediri dan berasal dari “Serindo” (Serikat Rakyat Indonesia) , sebuah partai politik yang telah berdiri pada November 1945. Pada tanggal 29 Januari – 1 Februari diadakan kongres Serindo pertama dan disepakati terjadinya fusi antara Serindo dengan partai-partai lain yang

seazas yaitu PNI Pati, Madiun, Palembang, Sulawesi, PRI Madiun, dan lain-lainnya. Hasil fusi itulah yang kemudian menjadi PNI dengan pemimpin umum yang pertama S. Mangunsarkoro. Partai ini berasaskan Marhenisme (Pasal 2 Anggaran Dasar PNI).<sup>174</sup>

Partai lain yang diperkirakan meraih dukungan cukup besar adalah Partai Muslimin Indonesia (Parmusi). Lahirnya partai ini tidak lepas dari tidak diperbolehkannya pendirian kembali Masyumi yang telah dibekukan oleh Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin. Partai ini kemudian dimaksudkan sebagai pelanjut cita-cita Masyumi dan banyak didirikan oleh tokoh-tokoh Masyumi, bahkan pada awalnya dipimpin oleh tokoh Masyumi yaitu Mr. Moh. Roem, tetapi kemudian diganti atas desakan Pejabat Presiden Soeharto.<sup>175</sup> Partai baru ini diakui pada tanggal 20 Februari 1968. Pada pemilu 1971, Parmusi berharap bahwa daya tarik lambang bulan bintangnya, yang mengidentifikasikannya sebagai penerus Masyumi, dan hubungan informal partai dengan tokoh-tokoh Masyumi

---

<sup>174</sup> Lihat Kementrian Penerangan, Kepartaian dan Parlementaria Indonesia, (1954), hal. 21. Partai Nasional Indonesia ini sejak 1973 telah difusikan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia. Pada pemilu 1999 munculah beberapa partai dengan menyandang nama sama, yaitu PNI-massa marhaen, dan PNI-front marhaen.

<sup>175</sup> Parmusi kemudian dipimpin oleh Djarnawi Hadikusumo sebagai Ketua Umum dan Lukman Harun sebagai Sekretaris Jenderal. Seorang pimpinan dari partai ini adalah Djaelani (Djoni) Naro yang beberapa tahun kemudian menjadi Ketua Umum PPP. Lihat Crouh, *Op. Cit.*, hal. 293.

seperti Mohammad Natsir dan Prawoto Mangkusasmito, akan membawa partai itu meraih sekitar 20,9 persen suara, seperti yang diperoleh Masyumi pada 1955.<sup>176</sup>

Partai Islam yang tetap kokoh sepanjang peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru adalah Nahdatul Ulama (NU). Sebelum menjadi partai tersendiri, NU merupakan bagian dari Masyumi. Sebagai satu organisasi sebenarnya Nahdatul Ulama telah berdiri sejak 1926. Dalam bidang politik, NU bersama Muhamadiyah, dan Organisasi Islam lainnya kemudian membentuk wadah bersama umat Islam di lapangan politik yang disebut Majelis Syuro Muslimin Indonesia pada 7 November 1945. Namun karena adanya perbedaan pendapat, pada kongres di Palembang NU memutuskan diri untuk memisahkan diri dari Masyumi. Pada tanggal 30 Agustus 1952 NU (bersama PSII, Perti dan Darud dakwah al Irsyad) membentuk Liga Muslimin Indonesia. Partai NU berasas agama Islam dan bertujuan untuk menegakkan syariat Islam dan melaksanakan berlakunya hukum-hukum Islam dalam masyarakat.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Liddle, 135-136. Mengenai Masyumi yang dibubarkan Soekarno dengan alasan bahwa partai ini tidak secara resmi mengutuk perbuatan-perbuatan anggota-anggotanya yang mendukung pemberontakan PRRI, memang telah diupayakan untuk dihidupkan kembali di masa Orde Baru, tetapi Soeharto ternyata menolaknya dengan menyatakan dukungan terhadap tindakan Presiden Soekarno. Dalam hal ini Soeharto menyimpulkan bahwa "faktor-faktor hukum, politik dan psikologis telah mendorong ABRI berpendapat tidak dapat menerima rehabilitasi bekas partai politik Masyumi". Lihat Crouch, *Ibid.*, hal. 292.

Partai politik Islam lainnya yang berhak mengikuti pemilu 1971 adalah PSII. Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) adalah partai politik yang tertua di seluruh kepulauan Indonesia. Ia didirikan pada tahun 1911, mula-mula tidak sebagai partai politik, tetapi sebagai organisasi sosial-ekonomi. Ia pertama kali lahir sebagai Serikat Dagang Islam (SDI), tetapi kemudian pada 1912 SDI berubah menjadi gerakan politik dengan nama Serikat Islam. Pada tahun 1923 didirikanlah Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) sebagai kelanjutan dari SI yang didirikan tahun 1912. Partai ini dipimpin oleh Anwar Tjokroaminoto.<sup>178</sup>

Partai Islam selanjutnya adalah Perti. Sebagai organisasi keagamaan, Persatuan Tarbijah Islamiyah telah ada sejak 20 Mei 1930, tetapi resmi menjadi partai pada Kongres ke IV pada bulan Desember 1945. Partai ini berdasar Agama Islam dan mempunyai tujuan Ketinggian Agama Islam dalam arti kata seluas-luasnya.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, hal. *Op. Cit.*, hal. 412-414. Partai ini pada tahun 1973 ikut fusi ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pada pemilu 1999 ada beberapa partai yang berasal dari kalangan NU, yaitu PKB, PKU, dan PNU.

<sup>178</sup> Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, *Op. Cit.*, hal. 337-343. Pada tahun 1973 partai ini tergabung dalam PPP hasil fusi partai-partai Islam. Nama PSII ini kemudian muncul lagi sebagai peserta pemilu, tetapi ada dua partai yang mengusung nama PSII ini.

<sup>179</sup> Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, *Ibid.*, hal. 431-434. Sebagaimana partai Islam lainnya, pada tahun 1973 partai ini juga berfusi ke dalam PPP. Pada Pemilu 1999 nama Partai Perti ini muncul kembali sebagai salah satu peserta pemilu.

Pada pemilu 1971 ada dua partai agama di luar partai-partai Islam, yaitu Parkindo dan Partai Katolik. Partai Keristen Indonesia (Parkindo) yang lahir pada tanggal 10 November 1945 di Jakarta. Partai ini semula bernama Partai Keristen Nasional. Partai ini berasaskan faham Kekristenan. Sementara partai berikutnya, yaitu Partai Katolik berdiri pada tanggal 12 Desember 1949 dan merupakan gabungan antara tujuh partai berhaluan sama yang sudah ada sebelumnya, yaitu Partai Katolik Republik Indonesia (PKRI) Surakarta, PKRI Makasar, PKRI Flores, Partai Katolik Rakyat Timor (Parkit), Persatuan Politik Katolik Flores (Perpokaf), Pemakat Manado, dan Parkika di Kalimantan. Partai ini dipimpin oleh I.J. Kasimo.<sup>180</sup>

Yang terakhir adalah IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia) yang pada awalnya adalah “perkumpulan pemilih”, suatu organisasi yang dibentuk pada 1954 khusus untuk tujuan bertarung dalam pemilihan umum. Ia dipimpin oleh sekelompok perwira tinggi angkatan darat dan veteran perwira.<sup>181</sup>

Demikianlah partai-partai yang masih bertahan hidup sampai pemilu kedua tahun 1971, yang ternyata perolehan suaranya jauh di bawah

---

<sup>180</sup> Lihat *Kepartaian dan Parleментарia*, *Ibid.*, hal. 389-391.

<sup>181</sup> Lihat Feith, *Op. Cit.*, hal. 86. Setelah pemilu 1971, organisasi ini berfusi ke dalam PDI bersama partai nasionalis dan kristen. Pada pemilu 1999 nama Partai IPKI muncul kembali menjadi salah satu peserta pemilu.

kekuatan pemerintah yaitu Golkar, dan kemudian pada tahun 1973 partai-partai politik itu harus berfusi sesuai dengan politik kepartaian dari Orde Baru.<sup>182</sup>

## **2. Dua Parpol dan Satu Golkar pada Pemilu 1977 - 1997**

Pemilu 1971 pada akhirnya menjadi pemilu multi partai terakhir di era Soeharto, sebab pemilu-pemilu berikutnya hanya diikuti dua parpol dan satu Golkar, dengan hegemoni di tangan Golkar. Seperti telah disinggung di atas, pada tahun 1973 jumlah partai dikurangi lagi, dari 10 partai politik menjadi 3 partai. Peristiwa ini kemudian memancing pro dan kontra di kalangan masyarakat maupun kalangan intelektual. Bagi yang bersikap kritis terhadap politik pemerintah ini, pengurangan menjadi tiga partai melalui fusi partai-partai itu dianggap merupakan suatu fusi yang prosesnya dipaksakan jadi bukan atas kehendak partai-partai itu sendiri. Dengan dipaksakannya fusi kepada semua partai politik di Indonesia pada tahun 1973 maka terbuka suatu lembaran sejarah yang sama sekali baru dalam panggung politik partai.<sup>183</sup>

Dengan adanya fusi partai-partai politik ditambah dengan satu Golongan Karya maka masih ada kesan terjadinya kompetisi dalam dunia politik Indonesia. Kenyataannya, kompetisi yang sehat tidak terjadi. Yang

---

<sup>182</sup> Uraian mengenai hasil pemilu 1971 akan diuraikan pada bagian-bagian selanjutnya.

<sup>183</sup> Dakidae, *Op. Cit.*, hal. 214.

muncul adalah adanya dominasi Golkar yang selalu mendapat dukungan penuh pemerintah dan militer. Mengenai hal ini Daniel Dakidae menulis.

*“Adanya tiga partai memberi kesan seolah-olah hidup suasana kompetisi. Namun mayoritas mutlak Golongan Karya dan prospek bahwa pada tahun-tahun mendatang Golongan Karya masih menempati posisi tersebut menempatkan partai tersebut menjadi satu partai hegemonik. Namun bilamana dilihat bahwa perbandingan suara antara ketiganya sama sekali tidak seimbang sehingga Golkar bisa mengambil setiap keputusan sambil mempersetankan dua partai lain, maka yang kita saksikan adalah suatu sistem kepartaian yang tidak kompetitif. Malah kita namakan sebagai suatu sistem one-party-authoritarian dengan Golkar sebagai partai quasi-tunggal”*.<sup>184</sup>

Demikianlah kita telah mengawali untuk menyaksikan suatu fenomena dua partai dan satu Golongan Karya sepanjang pemilihan umum Orde Baru. Kini kita hendak melihat bagaimana sesungguhnya ketiga kekuatan politik peserta pemilu-pemilu Orde Baru ini secara lebih dekat.

### **1) Golkar**

Sepanjang pemilu Orde Baru, Golkar bisa dikatakan telah merajai gelanggang “pesta rakyat” atau pemilu sejak 1971 hingga 1997.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Dakidae, *Ibid.*, hal. 223.

<sup>185</sup> Golkar adalah sebuah organisasi yang tidak terkenal sebelum ia muncul sebagai kekuatan politik penting menyusul kemenangannya pada pemilu 1971 dengan perolehan suara yang jauh melampaui sembilan partai lainnya, bahkan melampaui targetnya sendiri. Pada pemilu-pemilu selanjutnya sepanjang Orde Baru yaitu pemilu 1977 hingga pemilu 1997 – ia memperoleh lebih dari enam puluh persen suara. Pada pemilu 1987 bahkan mencapai 74 persen suara.



Kelahiran partai politik yang enggan disebut partai ini tidak lepas dari peranan militer, khususnya Angkatan Darat. Tidak heran jika Leo Suryadinata, seorang Profesor pada Nasional University of Singapore, menulis secara khusus hubungan Golkar-militer ini dalam sebuah buku berjudul *Golkar dan Militer – Studi tentang Budaya Politik*. Meskipun buku ini secara khusus membahas hubungan Golkar dan Militer, terdapat perspektif menarik dari Suryadinata mengenai Golkar ini, yakni bahwa organisasi ini mewakili kebudayaan politik yang dominan di Indonesia yang sering disebut sebagai kebudayaan abangan<sup>186</sup> atau kebudayaan Pancasila. Golkar dapat dilihat sebagai suatu organisasi politik yang mewarisi tradisi politik partai-partai abangan-priyayi yang sudah ada sebelum munculnya pemerintah Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, meski kalangan militer cenderung membedakan Golkar dari partai-partai politik yang ada pada masa Soekarno.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Nominal moslem. Clifford Geertz adalah sarjana barat yang mempopulerkan istilah ini. Ia membagi orang Jawa menjadi tiga kelompok: abangan, priyayi, dan santri. Berbeda dengan santri yang melaksanakan ajaran Islam (*The Real Muslim*), abangan memiliki baik unsur-unsur Islam maupun Hindu-Budha. Lihat dalam Clifford Geertz, *The Religion of Java*, Free Press, New York, 1959. Pendapat Geertz ini kemudian mendapat banyak tanggapan antara lain dari Harsya Bachtiar dan Koentjaraningrat, Mark Woodward, dan Robert Hafner. Lihat lebih jauh mengenai hal ini dalam Suryadinata, Leo, *Elections and Politics in Indonesia*, (2002), hal. 6-9.

<sup>187</sup> Suryadinata, Leo, *Golkar dan Militer – Studi tentang Budaya Politik*, (1992), hal. 1.

Golkar seperti dikatakan di atas mewakili kultur abangan. Dilihat dari aspek kultur politik, maka dari tiga kontestan pemilu Orde Baru terdapat dua klasifikasi, yaitu abangan dan Islam. Golkar bersama Partai Demokrasi Indonesia adalah partai-partai abangan. Mengenai hal ini Suryadinata menyatakan:

*“The three new political parties which emerged after the 1971 election can be classified into two political cultures. Golkar and the PDI are basically abangan parties; they are very similar; except one was dominated by the military”.*<sup>188</sup>

Kesan bahwa Golkar adalah partai sekular dan abangan, memang telah coba untuk dihindari oleh para tokoh Golkar. Mereka menyatakan, misalnya bahwa PPP adalah partai yang memprioritaskan kehidupan akhirat tetapi tidak meninggalkan kehidupan dunia. Sementara PDI adalah partai yang memprioritaskan kehidupan dunia, tetapi tidak meninggalkan kehidupan akhirat. Sedangkan Golkar memprioritaskan kedua kehidupan itu secara seimbang.<sup>189</sup> Meskipun menjelang tahun-tahun terakhir era Soeharto ada upaya untuk menghindari kesan bahwa Golkar (dan juga Soeharto) tidak Islami, there was no doubt that the abangan elements in Golkar, at least up to 1989, were most powerful.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Suryadinata, *Op. Cit.*, hal. 31.

<sup>189</sup> Lihat Buku Bahan Penataran P-4, 1993.

<sup>190</sup> Suryadinata (2002) 31.

Dilihat dari sejarah, terbentuknya Golkar bermula dari Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar), sebuah upaya dari kekuatan-kekuatan anti-komunis. Peranan militer sangat penting. Jenderal Nasution sendiri pernah menyatakan bahwa ia dan beberapa rekan telah merencanakan untuk membentuk Sekber Golkar untuk memelihara kekuatan kelompok anti-komunis. Pada Oktober tahun 1964 telah dibentuk panitia Sekber Golkar, yang terdiri dari berbagai elemen, termasuk militer, cendekiawan, berbagai organisasi non afiliasi, dan berbagai unsur lain.<sup>191</sup> Sayangnya bahwa Sekber Golkar menjadi tidak efektif pada tahun pertamanya, sehingga kelahirannya hanya memperoleh perhatian kecil saja. Sedangkan upaya menghadapi kekuatan komunis secara aktif justru dilakukan oleh berbagai komponen Sekber Golkar, seperti Soksi (sentral Organisasi Karyawan Sosialis Indonesia),<sup>192</sup> Kosgoro (Koperasi Simpan

---

<sup>191</sup> Menurut Imam Pratigny yang menjadi wakil ketua Sekber Golkar ketika pertama kali didirikan tercatat bahwa 97 organisasi mengirimkan wakil-wakilnya, tetapi dalam buku pegangan Golkar yang resmi menyatakan bahwa hanya ada 61 organisasi yang merupakan anggota Sekber Golkar. Lihat Suryadinata, (1992), hal. 22 pada foot note 21.

<sup>192</sup> Organisasi ini didirikan pada 1962 dan dimaksudkan untuk mengimbangi Soksi (sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) yang dikuasai PKI yang mempunyai tiga juta anggota pada tahun 1958. Soksi ini diketuai oleh Brigadir Jenderal Suhardiman dengan basis keanggotaan adalah dalam perkebunan dan perusahaan-perusahaan negara yang dijalankan militer.

Tabung Gotong Royong),<sup>193</sup> dan MKGR (Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong)<sup>194</sup> yang kesemuanya disponsori ABRI.<sup>195</sup>

Kebangkitan kembali Golkar terjadi pada awal Orde Baru dimana saat itu tidak ada partai yang dianggap mewakili kepentingan militer. Sementara Soeharto sendiri membutuhkan satu organisasi sebagai mesin pemilu untuk mempertahankan kepentingan tentara. Menurut Harold Crouch, Soeharto berkeinginan menggunakan sebuah kelompok independen yang diketuai oleh cendekiawan-cendekiawan anti-Soekarno dan anti-PKI untuk dikembangkan menjadi sebuah partai, tetapi ia kemudian meninggalkan gagasan ini dan lebih memilih menggunakan Sekber Golkar.<sup>196</sup> Kepentingan Soeharto dan militer terhadap Golkar tidak diragukan lagi. Pada 5 September 1966, misalnya dalam kedudukannya selaku Menteri Pertahanan, Jenderal Soeharto mengeluarkan instruksi

---

<sup>193</sup> Kosgoro didirikan pada tahun 1957. Semula merupakan perhimpunan tentara eks-pelajar dari Tentara Republik Indonesia Pelajar (Trip) Jawa Timur. Kegiatan semula difokuskan pada koperasi yang melayani kegiatan simpan pinjam bagi anggota-anggotanya. Ketua Kosgoro adalah Brigjen Mas Isman yang menjadi komandan Trip semasa revolusi.

<sup>194</sup> Organisasi ini didirikan pada 3 Januari 1960. Kegiatannya semula adalah dibidang sosial keagamaan tetapi segera berkembang menjadi sebuah badan yang mirip organisasi politik. Pada tahun 1966 Brigjen R.H. Sugandhi menjadi ketua umum.

<sup>195</sup> Suryadinata, *Op. Cit.*, hal. 15-16.

<sup>196</sup> Periksa dalam Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, 1978, hal. 245-252.

kepada keempat Kepala Staf ABRI untuk menyediakan semua fasilitas yang dimungkinkan bagi pengembangan Sekber Golkar dan pelaksanaan tugas-tugasnya, baik di tingkat nasional maupun daerah. Menyusul hal itu, dilakukan pula pembersihan terhadap orang-orang yang dianggap dekat dengan Soekarno dari tubuh Golkar, serta penggantian berbagai konsep dan istilah yang khas Soekarno dari Anggaran Dasarnya.<sup>197</sup>

Karena banyaknya organisasi yang tergabung di dalamnya, maka diputuskan untuk melakukan upaya penyederhanaan Sekber Golkar.<sup>198</sup> Pada 9 Oktober 1969 dibuat keputusan tentang penyederhanaan Sekber Golkar, yaitu 201 organisasi dikelompokkan menjadi tujuh kino (kelompok induk organisasi): Kino Kosgoro, Kino Soksi, Kino MKGR, Kino Ormas Hankam, Kino Karya Profesi, Kino Gakari dan Kino Karya Pembangunan.<sup>199</sup> Setelah penyederhanaan organisasi ini dihasilkan pula pelaksana harian Sekber Golkar yang baru yang diketuai oleh Sokowati dan Sekjen Kolonel Saparjo. Sementara tujuh ketua Kino menjadi anggota. Pada panitia Sekber Golkar yang baru ini pengaruh dari Ali Moertopo

---

<sup>197</sup> Suryadinata, (1992), *Op. Cit.*, hal. 28- 29.

<sup>198</sup> Menurut sebuah laporan Sekber Golkar, menjelang akhir 1965 sudah ada 64 organisasi anggota. Jumlah ini meningkat menjadi 128 pada 1966 dan 262 pada tahun 1967. Setelah dilakukan penyederhanaan pada tahun 1967 masih ada 201 organisasi di dalam tubuh Sekber Golkar. Suryadinata, (1992), *Op. Cit.*, hal. 29 – 30.

<sup>199</sup> Suryadinata, (1992), *Ibid.*, hal. 31-32. Lihat juga pada Appendix 3 hal. 178-185.

muncul ditandai masuknya orang dekat Ali Moertopo sebagai salah satu ketua Kino yang baru dibentuk dan anggota Sekber Golkar, yaitu Drs. Sumiskum (Gerakan Pembangunan).<sup>200</sup>

Seperti telah disinggung di atas, kelahiran Golkar di era Orde Baru tidak lepas dari keinginan Soeharto dan militer untuk menggunakan Sekber Golkar yang telah ada sejak era sebelumnya menjadi kekuatan politik yang mewakili kepentingan militer yaitu menyelamatkan kendali kekuasaan atas parlemen, MPR, dan lembaga-lembaga legislatif daerah. Untuk tujuan ini diciptakanlah (atau lebih tepatnya dibangkitkan kembali) sebuah kekuatan politik yaitu Golongan Karya. Untuk kampanye 1971, Golkar diambil alih oleh Departemen Dalam Negeri, Departemen Pertahanan dan Keamanan, dan kelompok intelektual Orde Baru yang punya hubungan dengan Brigadir Jenderal Ali Moertopo, seorang asisten pribadi Presiden Soeharto yang sangat berpengaruh. Sepak terjang Golkar pada Pemilu 1971 memang luar biasa karena meraih lebih dari 60 persen suara. Tetapi, untuk memperoleh kemenangan itu taktik kampanye Golkar diwarnai oleh paksaan. Kebanyakan pegawai negeri dan pamong desa dilarang berkampanye untuk partai pilihan mereka sendiri dan diharuskan bergabung dengan dan bekerja untuk Golkar. Para perwira militer menjadi

---

<sup>200</sup> Ali Moertopo menjadi tokoh penting dibalik sepak terjang Golkar. Ia terlibat dalam bagian intelijen Konstrad, yakni Opsus (Operasi Khusus) yang digunakannya sebagai basis. Moertopo membentuk Bapilu (Badan Pengendali Pemilihan Umum), sebuah organisasi penting untuk menyelenggarakan pemilu 1971 bagi kemenangan Golkar.

ketua Golkar setempat atau mengawasi para ketua Golkar dari dekat.<sup>201</sup> Kepada masyarakat diberitahukan bahwa menentang Golkar berarti menentang pemerintah (atau menentang bangsa), tidak akan ada pekerjaan atau pelayanan pemerintah bagi para penentang Golkar, atau kalau partai lain memenangkan pemilihan umum, akan timbul kembali kekacauan seperti tahun 1965-1966.<sup>202</sup>

Kemenangan Golkar sejak awalnya memang telah diwarnai oleh berbagai pelanggaran, dan hal itu berlangsung terus sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru. Kemenangan besar Golkar sejak pemilu 1971 itu menjadikan Golkar dapat mengambil setiap keputusan tanpa memperdulikan suara pihak partai politik lain karena jumlah suara yang diperolehnya merupakan mayoritas dan mengalahkan suara partai-partai lain meskipun digabung menjadi satu. Dalam teori Maurice Duverger, dapat dikatakan bahwa Golkar adalah partai politik with majority bent, karena ia menguasai mayoritas yang hampir-hampir absolut, sehingga bisa mengendalikan permainan dalam bentuk apapun.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Dalam tubuh Golkar dominasi militer tampak jelas baik di daerah maupun di pusat. Semua jabatan dalam panitia pelaksana harian Sekber Golkar pada saat terbentuk tahun 1969 adalah militer, kecuali satu orang. Lihat Suryadinata, (1992), *Op. Cit.*, hal. 32.

<sup>202</sup> Liddle, William, Partisipasi & Partai Politik – Indonesia pada Awal Orde Baru, (1992), hal. 195. Periksa juga Liddle, Pemilu-Pemilu Orde Baru – Pasang Surut Kekuasaan Politik, (1992), hal. 37.

Bahkan sebenarnya Golkar menyandang dua atribut, yaitu sebagai partai dengan majority bent yang menguasai seluruh suara, yang bisa berbuat apa saja sejauh yang disetujui oleh setiap prinsip demokrasi, tanpa merasa takut kalah dalam suara. Golongan Karya sekaligus juga menempati posisi sebagai dominant party yang sejak pemilihan 1971 hingga pemilu-pemilu berikutnya tetap menjadi partai dengan mayoritas besar, sehingga dengan begitu menjadi partai dengan majority bent yang akan tetap menjadi dominant party.<sup>204</sup>

Dalam sejarah Orde Baru, Golkar senantiasa mendapat dukungan penuh dari militer. Tentu saja hal ini mengundang banyak keberatan karena seharusnya ABRI (kini disebut TNI) berdiri di tempat yang netral, bukan memihak salah satu peserta pemilu. Tapi kalau kita menengok kembali sejarah lahirnya Golkar maka militer memang yang memiliki kepentingan, bahkan membidani kelahirannya. Para pimpinan Golkar pun banyak yang berasal dari unsur militer atau mantan militer. Sikap keberpihakan ABRI kepada Golkar ini menjadi ciri penting hubungan Golkar-ABRI dalam konfigurasi politik di Indonesia sepanjang Orde Baru. Mengenai hal ini dapat dicontohkan bahwa menjelang pemilu 1997, ABRI melalui Kasospol (Kepala Sosial Politik)-nya, Syarwan Hamid mendukung

---

<sup>203</sup> Dhakidae, Daniel, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia" dalam *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, cet. 4 (1995), hal. 215.

<sup>204</sup> Lihat lebih jauh dalam Dhakidae, (1992), *Op. Cit.*, hal. 215 - 217.



pernyataan Ketua Umum Golkar, Harmoko untuk menjadikan Golkar sebagai single majority. Pada bulan Maret 1996 Jenderal R. Hartono yang ketika itu menjadi Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) menyatakan bahwa ABRI berada di belakang Golkar, mengingat secara historis ABRI adalah kader Golkar, karena itu anggota ABRI tidak perlu ragu mendukung Golkar. Pernyataan ini malah ditegaskan lagi esok harinya dengan menyatakan bahwa setiap anggota ABRI adalah kader Golkar.<sup>205</sup> Dengan pernyataan dan sikap yang dikemukakan para petinggi ABRI jelaslah bahwa ABRI sepanjang pemilu Orde Baru tidak menampilkan diri berada pada posisi netral, melainkan memihak.

Sepanjang pemilu Orde Baru, Golkar selalu mendapat fasilitas dan dukungan secara penuh dari pemerintah, maka wajar apabila ia meraih suara mayoritas pada setiap pemilu Orde Baru. Oleh sebab itu sebenarnya persiapan Golkar untuk memenangkan setiap pemilu Orde Baru dilakukan sejak awal yaitu dari proses perencanaan pemilu. Dengan dukungan luas dari berbagai kalangan, mulai dari pejabat, militer, cendekiawan, pengusaha, sampai ormas-ormasnya, Golkar selalu lebih siap dari partai lainnya pada setiap pemilu.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Mashad, Dhurorudin, *Korupsi Politik, Pemilu & Legitimasi Pasca Orde Baru*, (1998), hal. 19.

<sup>206</sup> Kristiadi, J; TA Legowo; dan NT. Budi Harjanto (ed), *Pemilihan Umum 1997 – Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*, (1997), hal. 57.

## 2) Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

Partai politik yang sepanjang pemilu Orde baru menduduki posisi runner-up adalah PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Dilihat dari wujudnya, PPP merupakan suatu partai hasil gabungan empat bekas partai politik yang berasaskan Islam.<sup>207</sup> Bekas partai-partai itu adalah Nahdatul Ulama (NU),<sup>208</sup> Partai Muslimin Indonesia (Parmusi),<sup>209</sup> Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII),<sup>210</sup> dan Pergerakan Tarbiyah Islam (Perti).<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Sebagai kumpulan partai berasas Islam maka peran ulama/pemimpin agama Islam menjadi penting. Dalam istilah Donald E. Smith hal ini dikenal sebagai traditional religiopolitical system. Dalam masyarakat semacam ini komponen ideologi masyarakat secara keseluruhan ditarik dari agama dimana tidak terdapat ideologi sekuler. Selanjutnya, dalam sistem politik ini, agama berfungsi memberi legitimasi terhadap tindakan-tindakan politik dan bentuk kekuasaan dalam masyarakat tersebut. Facry Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, "Merosotnya Aliran dalam Partai Persatuan Pembangunan" dalam Analisa Kekuatan Politik di Indonesia, (cet.4 (1995), hal. 226-227.

<sup>208</sup> Seperti telah dikemukakan, NU ini telah lahir sebelum kemerdekaan, namun sebagai partai politik baru resmi berdiri sejak 1952 karena adanya perselisihan dengan para pemimpin Masyumi. NU merupakan organisasi massa yang sangat kuat berakar terutama pada masyarakat pedesaan di Jawa dan beberapa tempat di luar Jawa. Kekuatan utama yang merekatkan dirinya dengan massa rakyat adalah hadirnya figur kyai serta ajarannya yang tidak mempunyai jarak kultural dengan massa luas. Tradisi kepatuhan kepada ulama/ kyai sebagai "pewaris nabi" telah berperan besar bagi penampilan politik anggota-anggota NU. Seperti diketahui, pada pemilu 1955 Nu menempati urutan ketiga dengan meraih 18,4 persen pemilih. Pada pemilu 1971, hanya NU lah yang berhasil mempertahankan perolehan suara yang kurang lebih sama dengan perolehan pada Pemilu 1955, yaitu sebesar 18,67 persen suara. Sementara partai Islam lainnya mengalami penurunan. Parmusi yang dianggap sebagai pengganti Masyumi hanya memperoleh 5,36 persen suara.

<sup>209</sup> Partai Muslimin Indonesia (Parmusi) memperoleh suara yang sangat kecil (5,36 persen) pada pemilu 1971 dibanding pendahulunya Masyumi yang pada Pemilu 1955

Faktor penting bagi lahirnya PPP adalah perubahan sistem politik di tingkat nasional. Seperti telah diuraikan bahwa salah satu langkah yang ditempuh penguasa Orde Baru Soeharto adalah melakukan

---

memperoleh 20,9 persen suara. Unsur Parmusi atau Muslimin Indonesia ini adalah unsur di tubuh PPP yang bisa dikatakan mewakili golongan modernis karena mereka sebagian berasal dari Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Pelajar Islam Indonesia (PII), Al-Washliyah dan Muhammadiyah. Mereka adalah pendukung partai politik Masyumi sebelum dibubarkan. Masyumi merupakan partai Islam yang sebagian besar didukung oleh kelompok modernis. Dengan demikian, Muslimin Indonesia secara kultural tidak berbeda jauh dengan Masyumi. Akan tetapi dalam perkembangannya, unsur Muslimin Indonesia ini kemudian sulit digolongkan dengan Masyumi. Hal ini bukan saja karena sebagian besar pendukung Masyumi tidak lagi mengakui MI, melainkan juga integritas pribadi-pribadi pimpinan Masyumi berbeda dengan terlihat pada MI. Keteguhan dan komitmen kuat terhadap umat dan ide-ide yang diyakini serta kualitas intelektual baik selaku praktisi maupun pemikir dan negarawan merupakan ciri tokoh-tokoh Masyumi. Lihat Facyr Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, (1995), *Op. Cit.*, hal. 232-234.

<sup>210</sup> Pada Pemilu 1971 partai ini memperoleh 2,39 persen suara yang berarti sedikit menurun dibanding hasil pada pemilu 1955 dimana mereka memperoleh 2,9 persen suara. Unsur PSII ini dalam tubuh PPP dikenal sebagai Syarikat Islam (yang berarti sama dengan namanya pada masa awal lahirnya sebagai organisasi sosial keagamaan). Setelah pemilihan umum 1971 dan menjelang fusi, PSII mengadakan muktamar dan memilih pengurus baru yang bersifat kritis terhadap ide-ide pemerintah. Mereka menolak dilakukan fusi partai-partai Islam ke dalam PPP. Sikap mereka ini kemudian ditantang oleh kelompok lainnya yang kemudian mendirikan DPP PSII tandingan yang diketuai AnwarTjokroaminoto dan kemudian digantikan H. Th. M. Gobel. DPP PSII tandingan inilah yang menjadi unsur SI di tubuh PPP. Facyr Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, (1995), *Ibid.*, hal. 231-232.

<sup>211</sup> Pergerakan Tarbiyah Islamiyah ini pada pemilu 1971 hanya memperoleh 0,70 persen suara. Ini berarti jauh menurun dibanding perolehannya pada pemilu 1955 dimana mereka memperoleh 1,3 persen suara. Perti merupakan salah satu gerakan Islam tradisional yang bersifat nativisme, dalam arti corak gerakan dan bentuk-bentuk ajarannya tidak mengambil jarak dengan sistem kebudayaan lokal di mana ia berkembang. Perti lahir di Sumatera Barat tanggal 30 November 1945.

penyederhanaan partai-partai yang dituduhnya berperan dalam munculnya ketidakstabilan politik. Juga semangatnya untuk lebih mengedepankan pembangunan bidang ekonomi dibanding pembangunan politik. Untuk itu sistem politik dibuat agar stabil sehingga harus ditata kembali. Hal itu direalisasikan dalam bentuk penyederhanaan partai-partai yang dilakukan setelah pemilu 1971. Dari sinilah lahirlah PPP, hasil gabungan dari empat partai Islam peserta pemilu 1971.

Meskipun merupakan gabungan dari partai-partai berasal sama, nyatanya sejarah PPP bukanlah sejarah yang sepi dari pertikaian internal. Dengan berbagai perbedaan serta latar belakangnya, integrasi di tubuh partai ini menjadi tidak mudah. Warga PPP masih merasa asing satu sama lain. Jarak pemisah antara unsur-unsur NU, MI, SI, dan Perti belum dapat dihilangkan. Fusi partai pada 5 Januari 1973 ternyata membawa konsekuensi. Benih konflik dengan adanya perbedaan unsur pendukung dengan sendirinya telah tertanam dalam tubuh partai ini. Perbedaan pendapat dan juga persaingan terutama terjadi antara dua unsur terkuat yaitu MI dan NU. Perbedaan dalam mensikap RUU Pemilu (menjelang Pemilu 1982) merupakan perpecahan awal.<sup>212</sup> Pencalonan anggota DPR juga menjadi masalah krusial karena menyangkut jatah masing-masing unsur dalam PPP.

---

<sup>212</sup> Pada pembahasan RUU Pemilu itu unsur NU menolak sementara unsur MI menerima.

Berbagai faktor internal maupun eksternal telah menjadikan persatuan di tubuh Partai Persatuan Pembangunan menjadi sulit diperoleh sehingga partai ini sepanjang pemilu Orde Baru (bersama dengan PDI) dianggap hanya sebagai penggembira kehidupan demokrasi Pancasila model Orde Baru. Perpecahan yang terjadi antar unsur-unsurnya terjadi dalam berbagai kesempatan. Hal itu juga diiringi oleh intervensi luar yang memang menginginkan hal demikian. Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf menggambarkan kondisi PPP sebagai berikut:<sup>213</sup>

- (1) Terdapat kerapuhan dalam tubuhnya, yaitu tidak adanya kesatuan pendapat di kalangan partai-partai yang menjadi unsurnya serta adanya intervensi luar dalam menentukan kebijakan interen;
- (2) PPP sejak 1973 (hingga beberapa tahun kemudian) ternyata tidak pernah mampu menciptakan suatu mekanisme pengendali dan peredam konflik oleh adanya basis faksionisme yang ia kandung;
- (3) Dalam tubuh partai ini sebenarnya tidak ada suatu kepemimpinan yang legitimatif dan kuat;
- (4) Unsur-unsur dalam tubunya hanya memikirkan keuntungan sendiri atas partai dan bukan sebaliknya;
- (5) Tingkat intensitas dialog intern partai sangat rendah; dan
- (6) Partai tidak lebih dari suatu perkumpulan federatif.

---

<sup>213</sup> Lihat Fachry Ali dan Iqbal Abdurrauf Saimima, (1995), *Op. Cit.*, hal. 253-254.

Dengan gejala-gejala seperti diungkap di atas tidak mengherankan jika kemudian justru muncul konflik-konflik antar unsur yang telah berfusi menjadi satu partai. Konflik terutama terjadi antar unsur NU dan MI. Sedangkan kedua unsur lain tidak banyak terlibat.

Kekuatan PPP yang sepanjang pemilu Orde Baru tidak pernah mencapai suara 30 persen, semakin digerogoti dengan kebijakan larangan penggunaan asas Islam serta tanda gambar Ka'bah yang termuat dalam undang-undang.<sup>214</sup> Tanpa keduanya PPP telah semakin jauh dari sebutan partai Islam serta dukungan potensial umat Islam<sup>215</sup> yang dulu pernah menjadi pendukung partai-partai Islam seperti Masyumi dan NU. Apalagi kemudian NU benar-benar keluar dari PPP dan kembali ke khittah 1926 sebagai organisasi sosial keagamaan pada bulan Desember 1984. Dengan hal ini maka anggota-anggota NU tidak lagi diwajibkan memilih PPP pada saat pemilu. Ini merupakan pukulan paling serius yang semakin

---

<sup>214</sup> PPP kemudian menggunakan simbol Bintang dalam pemilu-pemilu berikutnya sejak 1987 hingga pemilu 1997.

<sup>215</sup> Pemilu 1982 memperlihatkan bahwa loyalitas primordial dan Islam masih memiliki pengaruh. Tidak mengherankan jika kemudian pemerintah memutuskan untuk melakukan de-Islamisasi politik Indonesia dalam Pemilu 1987. Pada Undang-undang Pemilu dan UU Partai Politik dan Golkar tahun 1985 mewajibkan partai politik menyesuaikan diri dengan menggunakan asas pancasila dan tidak boleh menggunakan simbol-simbol agama dalam pemilu selanjutnya. Meskipun berat, ketentuan di atas akhirnya harus diterima. Dengan perubahan asas dan simbol partai itu maka menjadikan PPP bukan partai Islam lagi.

memperlemah PPP.<sup>216</sup> Perolehan suara PPP setelah itu mengalami penurunan yang drastis, dari 20.871.880 suara (94 kursi) pada pemilu 1982 menjadi 13.701.428 suara (61 kursi) pada pemilu 1987. Perolehan itu sedikit meningkat pada pemilu 1992 menjadi 16.624.647 suara (62 kursi).

Pukulan lainnya terus dilakukan. Sejak awal April 1997 atau hanya beberapa waktu sebelum pelaksanaan pemilu 1997, KH. Abdurrahman Wahid selaku Ketua Umum NU bahkan terlihat sangat dekat dengan putri tertua Soeharto yaitu Siti Hardianti Rukmana (mbak Tutut). Ia sering mendampingi mbak Tutut berkeliling ke pesantren-pesantren NU di kantong-kantong atau basis massa PPP di Jawa Timur dan Jawa Tengah yaitu dalam acara yang dinamakan Istighosah. Hal itu kerap dipandang sebagai upaya “penggembosan” atau penggerogotan terhadap perolehan suara PPP.<sup>217</sup> Akan tetapi pada pemilu terakhir Orde Baru yaitu pemilu

---

<sup>216</sup> Suryadinata, (1992) 115-116. Pada tahun 1984 NU keluar dari PPP dan menyatakan diri sebagai organisasi sosial dan pendidikan non-politik serta melarang pemimpin-pemimpinnya merangkap jabatan dalam partai politik. Pada tahun 1987 tokoh-tokoh terkemuka NU menjelajahi seluruh pelosok negeri mengabarkan para anggota dan pendukungnya bahwa: “Tak wajib nyoblos PPP, tak haram nyoblos Golkar, tak jahat nyoblos PDI.” Hal ini dipandang sebagai upaya “penggembosan”. Lihat Liddle, R. William, (1992), *Op. Cit.*, hal. 95.

<sup>217</sup> Tuduhan bahwa KH. Abdurrahman Wahid atau lebih dikenal dengan panggilan Gus Dur telah melakukan “penggembosan” dilancarkan antara lain oleh Ketua Umum PPP saat itu yaitu Ismail Hasan Metareum di Wonogiri tanggal 6 April 1997. Sementara Gus Dur menjawab bahwa ia hanya memperkenalkan mbak Tutut ke berbagai pesantren karena ia adalah pemimpin masa depan. Lihat Aloysius Arena Ariwibowo, et.al., *Pemilu 1997 – Antara Fenomena Kampanye Dialogis & Mega Bintang*, (1997), hal. 58.

1997 justru perolehan suara PPP meningkat menjadi 25.340.082 (89 kursi).<sup>218</sup>

### **3) Partai Demokrasi Indonesia (PDI)**

Sepanjang pemilu Orde Baru, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) selalu menjadi partai paling buncit alias juru kunci. Sebagaimana PPP, faktor yang mempengaruhi lahirnya Partai Demokrasi Indonesia (PDI) adalah perubahan sistem kepartaian di masa awal Orde Baru. Partai ini lahir atau terbentuk sebagai perwujudan dari keinginan mengadakan pembaharuan struktur politik yang bergema sejak awal Orde Baru, seiring juga dengan banyak kritik-kiritik terhadap partai politik yang ada. Pada tanggal 9 Maret 1970 terbentuklah kelompok nasionalis yang merupakan gabungan dari Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Kristen Indonesia (PARKINDO), Partai Murba dan Partai Katolik. Kelompok ini kemudian diberi nama Kelompok Demokrasi Pembangunan. Inilah yang menjadi cikal bakal dari Partai Demokrasi Indonesia yang lahir tiga tahun kemudian (1973).<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Mengenai naiknya suara PPP pada pemilu 1997 ini diperkirakan antara lain karena faktor kepemimpinan yang sejuk dari Ismail Hasan Metareum banyaknya pendukung Megawati yang “menitipkan suara” ke partai Bintang ini karena PDI Megawati tidak diakui pemerintah dan karenanya tidak dapat mengikuti pemilu.

<sup>219</sup> Kaisiepo, Manuel, “Dilema Partai Demokrasi Indonesia: Perjuangan Mencari Identitas”, dalam *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*, (1995), hal. 307-308.



Kelompok demokrasi pembangunan yang terdiri atas lima partai politik itu kemudian melakukan langkah memfusikan diri menjadi satu wadah kegiatan politik dengan nama Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pemfusan ini secara resmi dituangkan dalam Deklarasi Pembentukan Partai Demokrasi Indonesia pada tanggal 10 Januari 1973. Deklarasi ini menandai meleburnya kelima partai yang berbeda latar belakang sejarah, basis massa dan ideloginya itu ke dalam satu wadah baru, sekaligus secara formal, menandai berakhirnya eksistensi dari masing-masing partai tersebut.<sup>220</sup>

Sebagaimana yang terjadi pada PPP yang juga partai baru hasil fusi beberapa partai, di tubuh PDI pun ada masalah integrasi antar unsur-unsur pembentuknya. Hal itu misalnya terlihat dari upaya pengaturan jabatan dalam struktur partai. Di tingkat DPP, jabatan Ketua Umum nampaknya selalu menjadi porsi PNI sebagai unsur terbesar atau dominan dalam PDI, sedangkan jabatan ketua yang terdiri dari enam orang dibagi antara kelima unsur. Di tingkat daerah komposisinya disusun berdasarkan perkiraan besarnya massa pendukung masing-masing unsur yang biasa diketahui antara lain dari hasil pemilu 1955 dan pemilu 1971.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Deklarasi ini ditandatangani oleh wakil-wakil dari kelima partai yaitu Achmad Sukarmadidjaja dan Mh. Sadri dari IPKI, Ben Mang Reng Say dan FS. Wignjosumarsono dari Partai Katolik, A. Wenas dan Sabam Sirait dari Parkindo, S. Murbantoko dan Djon Pakan dari Partai Murba, Mh. Isnaeini dan Abdul Madjid dari PNI. Kaisiepo (1995), *Ibid.*, hal. 310.

Dalam tubuh PDI pun tidak luput dari adanya konflik, bahkan partai ini identik dengan perpecahan yang disebabkan oleh berbagai faktor antara lain adanya intervensi pihak luar dalam memutuskan masalah internal seperti pemilihan ketua umumnya. Menjelang tahun-tahun terakhir kekuasaan Soeharto, PDI ini pernah terpecah menjadi dua PDI, yang pertama adalah DPP PDI pimpinan Drs. Soerjadi yang didukung dan diakui pemerintah serta DPP PDI pimpinan Megawati Soekarnoputri yang tidak diakui pemerintah, namun mendapat dukungan luas dari pendukung PDI.<sup>222</sup>

Sepanjang pemilu Orde, PDI selalu berada pada posisi terakhir. Ia kalah jauh dari Golkar yang senantiasa berada pada posisi puncak dengan lebih dari 60-70 persen suara, dan juga kalah dari PPP yang selalu berada di urutan kedua. Sejak pemilu 1987 sebenarnya perolehan suara PDI meningkat dan puncaknya meraih 14.565.556 suara pada Pemilu 1992 sehingga hanya kalah sedikit dari PPP yang memperoleh 16.624.647 suara. Akan tetapi, karena terjadinya perpecahan di tubuh PDI dan lahirnya kepengurusan tandingan di bawah Megawati yang tidak diakui pemerintah tapi didukung massa, suara PDI merosot hingga hanya memperoleh

---

<sup>221</sup> Kaisiepo, (1995), *Ibid.*, hal. 312.

<sup>222</sup> Kericuhan ini pada akhirnya meletuskan peristiwa 27 Juli tahun 1996 yang dapat dipandang sebagai salah satu tonggak PDI pimpinan Megawati yang kemudian mendeklarasikan berdirinya PDI-Perjuangan. Sementara PDI Soerjadi yang diakui pemerintah itu secara formal juga tetap ada dan mengikuti pemilu 1999 namun hanya mendapat 2 kursi saja.

3.463.225 suara dan 11 kursi. Ini merupakan perolehan terendah PDI sepanjang Pemilu Orde Baru. Sebaliknya suara PPP justru meningkat pada pemilu 1997 menjadi 25.340.028 suara dan 89 kursi.<sup>223</sup>

Kesiapan partai ini dalam menghadapi pemilu-pemilu Orde Baru memang dapat dikatakan tertinggal dibanding dua peserta lainnya. Pada pemilu 1997 misalnya PDI nampak merupakan partai yang paling tidak siap. Ketidaksiapan ini terwujud dari berbagai permasalahan yang melanda tubuhnya sendiri, khususnya sejak diadakannya Kongres Medan yang menghasilkan kepemimpinan Soerjadi dengan menggusur Megawati yang terpilih melalui Musyawarah Nasional PDI. Dengan perpecahan itu tentu saja PDI menjadi sangat lemah. Menurut hasil penelitian dari CSIS (Centre for Strategic and International Studies) yang dilakukan menjelang pemilu 1997, sebanyak 288 dari 294 responden (97,96 persen) menilai bahwa

---

<sup>223</sup> Data diambil dari Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Peningkatan suara PPP ini sebagian diyakini disebabkan beralihnya dukungan para pendukung Megawati dari PDI ke PPP terutama dengan adanya fenomena “Mega-Bintang” atau koalisi antara pendukung Megawati dan pendukung partai Bintang (PPP). Fenomena Mega-Bintang, yang kemudian mewarnai kampanye-kampanye PPP, bermula ketika Ketua DPC PPP Solo (Jawa Tengah) Mudrick Setiawan Sangidu menerima titipan suara dari massa PDI pro-Mega. Bahkan Mudrick mengadakan pertemuan khusus dengan Megawati di Solo pada tanggal 6 Mei 1997. Pada pelaksanaan kampanye 1997, Megawati memang secara resmi menyatakan tidak akan menggunakan hak pilih dan tidak melakukan kampanye karena PDI versinya tidak diakui pemerintah, namun dalam kampanye PPP nama Megawati sering muncul dalam spanduk, kaos, ikat kepala, dan lain-lain. Massa peserta kampanye banyak yang menggabungkan warna merah (PDI) dan hijau (PPP) karena lambang PPP adalah Bintang, maka kemudian ramailah istilah Mega-Bintang.

persiapan PDI menghadapi pemilu (1997) tidak baik. Mayoritas responden (80,56 persen) menilai bahwa partai ini belum mampu melakukan konsolidasi internal.<sup>224</sup> Dengan demikian, permasalahan yang dihadapi PDI sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru, disamping faktor luar yakni intervensi, juga faktor internal yakni tidak cukup baiknya konsolidasi internal.

Demikianlah sekilas deskripsi tentang partai-partai peserta pemilu Orde Baru, khususnya sejak pemilu 1977 yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Catatan penting dari hal di atas adalah bahwa dari ketiga peserta pemilu-pemilu Orde Baru, Golkar lah yang memang dirancang untuk mewakili kepentingan pemerintahan Soeharto yang didukung penuh oleh militer. Sistem kepartaian dan sistem politik yang berlaku memang diarahkan untuk memperkuat Golkar dan memperlemah kedua partai lainnya guna menjamin menangnya partai dominan Golkar dan kelangsungan pemerintahan Soeharto. Hal itu dilakukan dengan “penggarapan” sistematis terhadap PPP maupun PDI yang ditempuh antara lain dengan : 1) mengadakan pembersihan terhadap tokoh-tokoh penting dalam tubuh partai (khususnya PNI dan Masyumi) yang bersikap kritis dan berposisi terhadap pemerintah; 2) intervensi terhadap partai-partai dengan jalan pemihakan kepada kelompok tertentu dalam partai yang dipandang

---

<sup>224</sup> Krsitiadi, et.al., *Op. Cit.*, hal. 59.

cenderung kepada pemerintah; dan 3) usaha memutus hubungan tradisional yang ada selama ini antara partai dengan basis massanya.<sup>225</sup>

Karena perbedaan peserta pemilu 1971 dan pemilu-pemilu Orde Baru selanjutnya ada baiknya saya kemukakan skema berikut yang dapat menggambarkan kaitan antara partai-partai pada pemilu 1971 dan partai-partai pada pemilu 1977-1997.

**Tabel 5**  
**Partai-partai Peserta Pemilu Orde Baru**

No	Pemilu 1971	Pemilu 1977 - 1997
1	Golkar	Golkar
2	Partai Nasional Indonesia	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)
3	Parkindo	
4	Murba	
5	IPKI	
6	Partai Katolik	
7	NU	Partai Persatuan

---

<sup>225</sup> Penggantian asas dan lambang partai, serta larangan pegawai negeri masuk anggota partai politik kecuali Golkar dapat dipandang sebagai bagian dari usaha ini.

8	PARMUSI	Pembangunan (PPP)
9	PSII	
10	PERTI	

#### **D. Pelaksanaan Pemilu**

Uraian berikut ini tidak akan menjelaskan satu per satu pelaksanaan pemilu-pemilu Orde Baru mengingat sifatnya yang hampir sama, melainkan akan membahas secara umum pemilu-pemilu tersebut. Meski demikian apabila terdapat hal-hal yang khusus atau menonjol pada salah satu pemilu tersebut maka akan dikemukakan pula. Uraian pada bagian berikut ini akan dimulai dari badan penyelenggara pemilu selama masa Orde Baru beserta karakteristiknya. Hal ini penting guna diperbandingkan dengan karakteristik dari badan penyelenggara pemilu pada periode lainnya, khususnya pemilu 1999. Uraian berikutnya adalah mengenai pelaksanaan pendaftaran pemilih, pencalonan anggota dan sistem pemilu yang digunakan. Selanjutnya akan dibahas mengenai pelaksanaan kampanye pemilihan umum serta kecurangan yang terjadi di dalamnya. Akhirnya, akan dijelaskan juga pelaksanaan pemungutan suara dan kecurangan yang terjadi pada tahapan ini.

##### **1. Badan Penyelenggara Pemilu: LPU, PPI, dan Panwaslak**

Sesuai undang-undang pemilu, maka pemilihan umum dilaksanakan oleh Pemerintah di bawah pimpinan Presiden, dan untuk itu sesuai pasal 8 ayat (3) Undang-undang Pemilihan Umum dibentuklah

Lembaga Pemilihan Umum (LPU).<sup>226</sup> Lembaga ini adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersifat permanen dan diketuai oleh Menteri Dalam Negeri.<sup>227</sup>

Dalam tubuh LPU terdapat beberapa unsur, yaitu: unsur pimpinan,<sup>228</sup> unsur pembantu pimpinan,<sup>229</sup> dan unsur pelaksana<sup>230</sup> serta

---

<sup>226</sup> Tugas dari LPU adalah merencanakan dan mempersiapkan pemilu, memimpin dan mengawasi panitia penyelenggara pemilu, mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan dan data hasil pemilu, dan mengerjakan hal-hal yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu. Pasal 8 UU Pemilu.

<sup>227</sup> Pasal 8 Undang-Undang Pemilihan Umum (UU No. 15/1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4/1975, UU No.2/1980, dan UU No. 1/1985) jo. Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 35/1985 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 10/1995.

<sup>228</sup> Unsur Pimpinan terdiri dari Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua (merangkap anggota), Dewan Pimpinan LPU, serta Dewan Pertimbangan LPU). Semua anggota Dewan Pimpinan LPU ini adalah para menteri dan diketuai Menteri Dalam Negeri, dengan anggota Menteri Kehakiman, Menteri Penerangan, Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Perhubungan, Menteri Pariwisata, pos, dan Telekomunikasi, Menteri Luar Negeri dan Panglima ABRI. Tugas Dewan Pimpinan LPU ini adalah menentukan garis kebijaksanaan penyelenggaraan pemilu dan mengambil keputusan atas pertimbangan dan usul yang diberikan Dewan Pertimbangan LPU. Dewan Pertimbangan ini diketuai oleh Menteri Kehakiman dan anggotanya dari unsur Golkar, PDI, PPP, dan ABRI masing-masing sebanyak tiga orang. Dewan Pertimbangan ini bertugas memberikan pertimbangan dan usul kepada Dewan Pimpinan LPU. Pasal 10 PP tentang pelaksanaan Pemilu. Dengan tugas seperti itu praktis sebenarnya Dewan Pertimbangan ini tidak terlalu berperan, demikian pula kehadiran para wakil partai peserta pemilu di dalamnya.

<sup>229</sup> Unsur Pembantu Pimpinan ini terdiri dari Sekretariat Umum LPU dan Badan Perbekalan dan Perhubungan pada LPU.

unsur pengawasan.<sup>231</sup> Khusus mengenai unsur pelaksana pemilihan dapat digambarkan dalam tabel berikut:

**Tabel 6**  
**Pelaksana Pemilihan Umum pada Pemilu-Pemilu Orde Baru**

Nama	Wilayah Tugas	Tugas	Unsur	Pengangkatan Anggota
Lembaga Pemilihan Umum (LPU)	Nasional	Merencanakan dan mempersiapkan pemilu, memimpin dan mengawasi panitia penyelenggara pemilu, mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan dan data hasil pemilu, dan	1. Ketua (merangkap anggota): Menteri Dalam Negeri. 2. Unsur Pimpinan: (a) Dewan	

<sup>230</sup> Unsur Pelaksana LPU adalah: (a) Panitia Pemilihan Indonesia, (b) Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, (c) Panitia Pemilihan daerah Tingkat II, (d) Panitia Pemungutan Suara, (e) Panitia Pendaftaran Pemilih, (f) Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, (g) Panitia Pemilihan bagi warga Negara Republik Indonesia di Luar Negeri.

<sup>231</sup> Unsur pengawasan pada LPU adalah Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum yaitu: (a) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, (b) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Tingkat I, (c) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Tingkat II, (d) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan.



		mengerjakan hal-hal yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu	<p>Pimpinan LPU (semuanya menteri dan panglima ABRI); (b) Dewan Pertimbangan LPU (Menteri Kehakiman, ABRI, wakil partai).</p> <p>3. Unsur Pembantu pimpinan (Sekretariat Umum LPU dan badan Pembekalan dan Perhubungan</p>	
--	--	--	--	--

			<p>pada LPU).</p> <p>4. Unsur pelaksana (PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih, KPPS, Panitia Pemilihan Luar Negeri).</p> <p>5. Unsur Pengawas</p>	
Panitia Pemilihan Indonesia	Nasional	<p>1. Merencanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II.</p> <p>2. Menyelenggarakan Pemilu anggota DPR.</p>	<p>1. Ketua (merangkap anggota): Menteri Dalam Negeri</p> <p>2. Anggota: Dewan Pimpinan LPU dan</p>	

			Anggota Dewan Pertimbangan LPU; Unsur ABRI, Golkar, PDI, dan PPP.	
Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I (PPD I)	Propinsi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membantu tugas PPI</li> <li>2. Mempersiapkan dan mengawasi penyelenggaraan pemilu anggota DPRD I dan DPRD II</li> <li>3. Menyelenggarakan pemilu anggota DPRD</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketua (merangkap anggota): Gubernur</li> <li>2. Anggota: unsur pemerintah, Golkar, PDI, PPP, dan ABRI.</li> </ol>	
Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II	Kabupaten/ Kotamadya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Membantu tugas PPD I</li> <li>2. Menyelenggarakan pemilu anggota</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketua (merangkap anggota): Menteri</li> </ol>	

(PPD II)		DPRD II	<p>Dalam Negeri.</p> <p>2. Unsur Pimpinan: (a) Dewan Pimpinan LPU (semuanya menteri dan panglima ABRI); (b) Dewan Pertimbangan LPU (Menteri Kehakiman, ABRI, wakil partai).</p> <p>3. Unsur Pembantu pimpinan (Sekretariat Umum LPU</p>	
----------	--	---------	---	--

			<p>dan badan Pembekalan dan Perhubungan pada LPU).</p> <p>4. Unsur pelaksana (PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih, KPPS, Panitia Pemilihan Luar Negeri).</p> <p>5. Unsur Pengawas</p>	
<p>Panitia Pemungutan Suara (PPS)</p>	<p>Kecamatan</p>	<p>1. Membantu tugas PPD II</p> <p>2. Menyelenggarakan pemungutan suara</p>	<p>1. Ketua (merangkap anggota): Menteri Dalam Negeri</p> <p>2. Anggota: Dewan</p>	

			Pimpinan LPU dan Anggota Dewan Pertimbangan LPU; Unsur ABRI, Golkar, PDI, dan PPP.	
Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih)	Kelurahan/ Desa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. membantu tugas PPS</li> <li>2. menyelenggarakan pendaftaran pemilih</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketua (merangkap anggota): Gubernur</li> <li>2. Anggota: unsur pemerintah, Golkar, PDI, PPP, dan ABRI.</li> </ol>	
Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara	Tempat Pemungutan Suara (TPS)	Melaksanakan pemungutan suara dan melaksanakan	1. Ketua (merangkap anggota):	

Suara (KPPS)		penghitungan suara	Bupati/ Walikotamad ya. 2. Anggota: unsur pemerintah, Golkar, PDI,PPP, dan ABRI.	
Kelompok Penyelenggara Pemilihan Suara bagi WNI di Luar Negeri (KPPSLN)	TPS di Luar Negeri	Melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS di Luar Negeri	Unsur pemerintah	Diangkat dan diberhentikan daingkat dan diberhentikan oleh Ketua PPLN atas usul Kepala Perwakilan RI

Keterangan: Tabel di atas diolah berdasarkan ketentuan pada Undang-Undang Pemilihan Umum dan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum.

Berdasarkan deskripsi mengenai pelaksana pemilu pada tabel di atas, mulai dari tingkat paling tinggi hingga paling rendah maka dominasi

unsur pemerintah yang notabene mendukung Golkar sangat jelas. Berbeda dengan pelaksana pemilu 1955 dimana pelaksana pemilu menjalankan tugas dan perannya relatif secara *fair* dan tidak memihak, penyelenggara pemilu pada masa Orde Baru tahun 1971-1997 sangat didominasi oleh peran pemerintah. Hal itu ditunjukkan dalam bentuk intervensi dan monopoli struktur pada lembaga pelaksana pemilu dan proses pelaksanaan pemilu. Pada lembaga pelaksana pemilu keterlibatan pemerintah sangat jelas mulai dari struktur tertingginya yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU), pelaksana teknisnya yaitu Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) di tingkat pusat hingga Panitia Pemilihan Daerah (PPD) di tingkat yang lebih rendah yaitu Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya. Bahkan keterlibatan dan dominasi peran itu terjadi hingga pelaksana teknis terbawah yaitu Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).<sup>232</sup>

Di dalam struktur PPI, keseluruhan anggota bahkan terdiri atas para menteri dan pejabat tinggi negara yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dominasi yang sama tampak dalam struktur Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, dengan tujuh menteri plus Pangab sebagai anggota. Di samping itu, dominasi juga tampak pada lembaga pengawas pemilu resmi yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum tingkat Pusat (Panwaslakpus)

---

<sup>232</sup> A. Malik Haramain dan MF. Nurhuda Y, Mengawal Transisi – Refleksi atas Pemantauan Pemilu '99, (2000), hal. 48.



yang dipimpin oleh Jaksa Agung (yang merupakan anggota kabinet). Unsur panitia penyelenggara terendah yaitu Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlilh) pun hanya diisi oleh unsur-unsur pemerintah atau pegawai negeri yang identik dengan Golkar.<sup>233</sup> Keterlibatan yang sangat dominan dari unsur-unsur pemerintah ini sangat mempengaruhi pelaksanaan pemilu bagi keuntungan partai pemerintah yaitu Golkar.

Keterlibatan yang terang-terangan telah dilakukan oleh para pejabat yang bertugas selaku pelaksana pemilu dan pada saat yang sama adalah pimpinan dari Golkar. Di daerah, Gubernur dan Bupati adalah Ketua Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I dan PPD II. Pada saat yang sama mereka adalah Ketua Dewan Pertimbangan dan Ketua Dewan Penasehat DPD Golkar setempat. Begitu pula Camat dan Lurah/Kepala Desa yang menjadi komisaris Golkar di wilayah masing-masing. Distorsi itu berlanjut hingga tahap penghitungan suara dimana hampir tidak ada peluang bagi Organisasi Peserta Pemilu (OPP) di luar Golkar (yaitu PPP dan PDI) mengikuti dan terlibat secara penuh dalam penghitungannya, kecuali di tingkat tempat pemungutan suara.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> Haris, Syamsuddin, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (1998), *Op. Cit.*, hal. 11-12. Lihat juga Tim Peneliti Sistem Pemilu, (1998), *Op. Cit.*, hal. 18.

<sup>234</sup> Haris, (1998), *Ibid.*, hal. 12.

Dilibatkannya organisasi peserta pemilu sebagai salah satu unsur penyelenggara pemilu pada beberapa pemilu Orde Baru terakhir tidak menolong memperbaiki kesan dominasi pemerintah, sebab kenyataannya hal itu hanya akal-akalan saja untuk memperbaiki kesan objektif dalam penyelenggaraan pemilu. Penelitian yang dilakukan pada tahun 1995 oleh LIPI menyimpulkan antara lain bahwa:<sup>235</sup>

*“Tidak otonomnya organisasi penyelenggara pemilihan umum selama 1971-1992 atau dominannya pemerintah dalam kepanitiaan membuat kehadiran unsur OPP di dalamnya cenderung bersifat formal dan “kosmetik” belaka. Keterlibatan pemerintah yang terlalu jauh ini dinilai tidak adil, baik oleh masyarakat maupun OPP non-pemerintah (PPP dan PDI). Selama pemerintah yang mendominasi kepanitiaan pemilihan umum, selama itu pula tidak akan pernah berlangsung pemilihan umum yang benar-benar “luber”, jujur, dan adil. Kecurangan dan manipulasi penghitungan suara akan tetap berlangsung seperti pada rangkaian pemilihan umum 1971-1992”.*

Hasil penelitian di atas dapat menggambarkan potret sesungguhnya dari badan penyelenggara pemilu yang semestinya independen dan bebas dari kepentingan salah satu peserta pemilu, pada kenyataannya sangat menguntungkan salah satu pihak. Hal itu berlangsung terus sepanjang pemilu Orde Baru. Hal itu tidak lepas dari tidak adanya landasan hukum yang kuat bagi terciptanya lembaga independen pelaksana pemilu yang di negara lain keberadaan lembaga semacam itu bahkan dijamin dalam

---

<sup>235</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, Sistem Pemilihan Umum di Indonesia – Sebuah Laporan Penelitian, (1998), *Op. Cit.*, hal. 17.

konstitusi. Di Indonesia, susunan dari Panitia Pemilihan umum hanya dilandasi oleh suatu Keputusan Presiden, misalnya Kepres No. 69 tahun 1995 tentang Susunan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Umum Indonesia.

Apabila di negara-negara lain terdapat apa yang disebut pemantau pemilu, maka sebenarnya dalam pemilu-pemilu Orde Baru pun lembaga semacam ini secara resmi juga ada yaitu yang disebut Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak), yang di tingkat pusat disebut Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum Pusat (Panwaslakpus). Panwaslak ini merupakan satu-satunya yang berwenang melakukan pengawasan pemilu dalam pemilu-pemilu Orde Baru. Pihak lain, baik organisasi maupun masyarakat luas tidak memiliki hak melakukan pengawasan.<sup>236</sup> Panwaslakpus ini diketuai oleh Jaksa Agung. Sebagai pengawas pelaksanaan pemilihan umum, seharusnya lembaga ini independen dan tidak boleh diintervensi oleh berbagai kepentingan. Ia harus menjadi wasit yang adil dan tidak memihak dalam mengawasi berbagai tahapan pemilu.

Pada faktanya Panwaslakpus ini juga diragukan independensinya. Seperti diketahui bahwa Jaksa Agung adalah anggota kabinet di era Soeharto yang harus melaksanakan kebijakan dan keinginan Soeharto.

---

<sup>236</sup> Karena aturan ini maka kelahiran Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) menjelang pemilu 1997 ditolak dan dinyatakan "haram" oleh pemerintah Orde Baru.

Apalagi komposisi keanggotaan Panwaspus juga menguntungkan partai berkuasa, Golkar. Dari 16 anggota Panwaspus, unsur pemerintah ada empat orang (termasuk ketua dan wakil ketua), unsur golongan karya ABRI (tiga orang), unsur Golkar tiga orang, serta unsur PPP dan PDI masing-masing tiga orang. Dengan komposisi demikian – yang sarat dengan dominasi unsur birokrasi pemerintah yang pro Golkar – kepentingan Golkar jelas lebih dijaga. Hal ini membuat wakil-wakil PPP dan PDI di lembaga pengawas menjadi tidak berkutik. Secara keseluruhan fungsi panwaslak pun kurang efektif.<sup>237</sup>

## **2. Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem Pemilihan**

Penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu: 1) pendaftaran pemilih/jumlah warga Negara Republik Indonesia; 2) penetapan jumlah anggota yang dipilih untuk tiap daerah; 3) pengajuan nama dan tanda gambar organisasi; 4) pengajuan nama calon (pencalonan); 5) penelitian calon; 6) penetapan calon/penyusunan daftar calon; 7) pengumuman daftar calon; 8) kampanye pemilihan umum; 9) pemungutan suara; 10) penghitungan suara; 11) penetapan hasil pemilihan umum; 12) pengambilan sumpah/janji Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan.<sup>238</sup> Uraian berikut ini hanya akan difokuskan

---

<sup>237</sup> Mashad, Dhurorudin, *Korupsi Politik, Pemilu & Legitimasi Pasca Orde Baru*, (1999), hal. 24-25.

<sup>238</sup> Pasal 37 – 39 Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pemilu.

pada pelaksanaan pendaftaran pemilih, pencalonan anggota DPR/DPRD dan sistem pemilu yang digunakan.

Sesuai Undang-undang Pemilu, maka pelaksanaan Pendaftaran pemilih dilakukan terhadap semua warga negara Republik Indonesia yang sudah genap berusia 17 tahun atau lebih atau belum belum berumur 17 tetapi sudah/pernah kawin. Anggota ABRI tidak termasuk yang didaftar, karena dalam UU Pemilu anggota ABRI tidak menggunakan hak pilih. Tetapi, prajurit ABRI yang akan menjadi pensiun sejak permulaan waktu penyelenggaraan pendaftaran ikut didaftar. Syarat-syarat untuk didaftar antara lain, bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI dan ormasnya dan organisasi terlarang lainnya,<sup>239</sup> tidak terganggu jiwanya, tidak menjalani pidana yang diancam pidana 5 tahun/lebih, dan tidak sedang dicabut hak pilihnya oleh pengadilan.<sup>240</sup> Dalam pelaksanaan proses pendaftaran ini umumnya berlangsung lancar, tetapi sejumlah pelanggaran terjadi antara tidak didaftarnya kelompok masyarakat pendukung partai politik non Golkar. Pada pendaftaran pemilu 1997 misalnya, di beberapa

---

<sup>239</sup> Pemerintah memberitahukan kepada LPU nama-nama orang bekas anggota organisasi terlarang PKI termasuk organisasi massanya atau yang terlibat langsung/tak langsung dalam G 30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya.

<sup>240</sup> Menteri Kehakiman memberitahukan kepada LPU tiap-tiap keputusan pengadilan yang mengakibatkan seseorang dicabut hak pilihnya.

tempat di Jawa Tengah dan Jawa Timur para santri tidak didaftar oleh petugas Panitia Pendaftaran Pemilih (Pemilih).<sup>241</sup>

Sesuai ketentuan pula, pendaftaran itu dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih yang mendaftar pemilih sesuai dengan Desa (atau yang setingkat Desa) dimana ia bertempat tinggal. Pemilih yang tinggal di luar negeri didaftar dalam daftar pemilih di tempat kedudukan Kepala Perwakilan Republik Indonesia di negara yang bersangkutan. Seorang pemilih hanya dapat didaftar dalam satu daftar pemilih. Sesudah proses pendaftaran itu, Panitia Pendaftaran Pemilih mengumumkan daftar nama-nama pemilih tersebut untuk kemungkinan penyempurnaan. Daftar itu disebut dengan daftar Pemilih Sementara. Hasil akhir dari penyempurnaan daftar itu adalah berupa Daftar Pemilih Tetap. Bagi mereka yang belum tercatat pada Daftar tersebut dapat mendaftarkan diri pada Panitia Pendaftaran Pemilih dan dicatat dalam Daftar Pemilih Tambahan.<sup>242</sup> Demikianlah beberapa tahapan dalam proses pendaftaran pemilih dalam pemilihan umum Orde Baru.

Melalui proses pendaftaran pemilih ini dapat diketahui sejauh mana warga masyarakat ikut menggunakan hak pilihnya. Sepanjang pemilu Orde

---

<sup>241</sup>Aloysius Arena Ariwibowo, et.al., *Op. Cit.*, hal. 22. Pada kejadian ini terjadi protes, sehingga kemudian dilakukan penyelesaian.

<sup>242</sup> Marsono, *Pemilihan Umum 1997 – Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan*, (1996), hal. 42-54.

Baru, sejak 1971 sampai 1997 prosentase rakyat yang mengikuti pemilu memang sangat tinggi. Jumlah pemilih pada pemilu-pemilu Orde Baru dapat dilihat pada daftar berikut:

**Tabel 7**  
**Jumlah Pemilih pada Pemilu Orde Baru 1971 – 1997**

<b>Tahun</b>	<b>Pemilih yang Terdaftar</b>	<b>Pemilih yang Berikan Suaranya</b>	<b>Prosentase</b>
1971	58.558.776	54.699.509	93,41
1977	70.378.750	63.998.344	90,93
1982	82.134.195	75.126.306	91,47
1987	93.965.953	85.809.816	91,32
1992	107.605.697	97.789.534	90,88
1997	124.740.987	112.991.160	90,58

Sumber: Lembaga Pemilihan Umum (LPU) diolah

Memang kerap dipertanyakan apakah prosentase yang tinggi tersebut benar-benar karena kesadaran rakyat atau dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya, misalnya masih kuatnya budaya paternalistik, kampanye yang gencar dari pemerintah agar rakyat mengikuti pemilu guna mendukung Orde Baru, atau keberhasilan berbagai kekuatan formal-informal dalam mendorong rakyat mengikuti “pesta demokrasi” itu.

Berdasarkan jumlah penduduk yang terdaftar itulah kemudian ditetapkan jumlah anggota DPR yang dipilih untuk tiap daerah



pemilihan<sup>243</sup> atau Daerah Tingkat I, jumlah anggota DPRD I yang dipilih dan diangkat untuk tiap Daerah Tingkat I (Propinsi), dan jumlah anggota DPRD II (Kabupaten/Kotamadya) yang dipilih dan diangkat untuk tiap Daerah Tingkat II. Pada Pemilu 1997, misalnya dasar penetapan anggota DPR adalah setiap 400 ribu penduduk memperoleh seorang wakil di DPR. Jumlah anggota DPR yang dipilih bagi setiap Daerah Tingkat I (Propinsi) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) yang ada di Daerah Tingkat I itu.<sup>244</sup> Dengan uraian ini jelaslah sistem pemilu yang digunakan adalah sistem perwakilan berimbang.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Pada Pemilu 1971 dan 1977 daerah pemilihan adalah sebanyak 25 sesuai propinsi yang ada, sementara Timor-Timor baru mengikuti pemilu pada pemilu 1982, ke 25 Daerah Pemilihan itu adalah DI. Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Irian Jaya.

<sup>244</sup> Penetapan jumlah anggota DPR yang dipilih dilakukan: pertama, kepada tiap Propinsi dibagikan wakil sejumlah Kabupaten/kotamadya di Propinsi itu; kedua, jumlah sisa wakil yang belum terbagi (126 orang) dibagikan kepada Propinsi berdasarkan imbang jumlah penduduk. Dengan demikian sisa suara dari semua propinsi dijumlahkan dan hasil penjumlahan digunakan sebagai bilangan pembagi untuk menentukan jumlah tambahan wakil bagi tiap propinsi.

<sup>245</sup> Mengenai sistem yang digunakan selama pemilu Orde Baru akan diuraikan kemudian.

Masa pendaftaran pemilih pada pemilu Orde Baru juga menampakkan adanya penyimpangan terutama dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang seakan mempunyai kekuasaan sangat tinggi. Mereka seolah dapat mengukuhkan atau sebaliknya menggagalkan hak memilih seseorang warga negara. Di Lampung Utara, petugas Pantarlih Kecamatan Bukit Kemuning tidak mendaftarkan penduduk Desa Dwikora sebagai pemilih karena warga desa tersebut menolak perintah transmigrasi lokal ke Mesuji.<sup>246</sup> Di beberapa pondok pesantren di Jombang, Situbondo, Ponorogo – seluruhnya di Jawa Timur- dan di Magelang (Jawa Tengah) warga menyatakan bahwa petugas Pantarlih mempersalahkan dan menanyakan identitas masyarakat seperti KTP (Kartu Tanda Penduduk), KK (Kartu Keluarga) dan identitas lainnya sebagai prasyarat untuk dapat didaftarkan sebagai pemilih.<sup>247</sup> Di seluruh Jawa Tengah sendiri, sekitar 2,5 juta pemilih tidak sempat terdaftar sebagai pemilih karena alasan kekurangan kartu pendaftaran. Proses dan mekanisme pendaftaran pemilih ternyata memungkinkan pendaftaran ganda sehingga seorang pemilih bisa memilih lebih dari sekali. Ini

---

<sup>246</sup> *Kompas*, 21 Mei 1996.

<sup>247</sup> *Media Indonesia*, 21 Mei 1996.

dicurigai sebagai salah satu cara untuk menambah suara bagi sebagian kontestan pemilihan umum.<sup>248</sup>

Sesudah tahap pendaftaran calon pemilih, penyusunan daftar pemilih, hingga penentuan jumlah anggota DPR yang akan dipilih untuk tiap daerah pemilihan langkah selanjutnya adalah pelaksanaan pencalonan, yang dimulai dengan pengajuan nama calon, penelitian calon, penetapan calon hingga pengumuman daftar calon. Pencalonan merupakan salah satu tahap dalam proses pemilu yang memiliki fungsi menghubungkan pemilih dan hak pilihnya dengan badan legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>249</sup>

Dalam prakteknya, tahapan pencalonan sepanjang pemilu Orde Baru, pencalonan merupakan upaya terakhir bagi pembatasan jumlah tokoh masyarakat yang berkesempatan untuk menjadi wakil rakyat. Pada dasarnya semua peserta pemilu, PPP, Golkar dan PDI berpedoman pada peraturan pemilu yang menentukan antara lain bahwa calon harus warganegara Indonesia, setia kepada Pancasila, tidak terlibat G 30 S/PKI, tidak sedang dicabut hak pilihnya, tidak sedang dipidana, sehat jiwanya, terdaftar sebagai pemilih, dicalonkan oleh organisasi peserta pemilu, dan

---

<sup>248</sup> Kristiadi, J, TA Legowo, dan NT Budi Harjanto, *Pemilihan Umum 1997 – Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*, (1997), hal. 138-139.

<sup>249</sup> Sanit, Arbi, "Pemilihan Umum dan Sirkulasi Elit", dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, ( Ed. Syamsuddin Haris), (1998), hal. 123.

memenuhi prosedur pencalonan.<sup>250</sup> Meskipun ketentuan di atas pada umumnya dipenuhi, justru satu hal penting yaitu hubungan antara si calon dengan rakyat yang diwakilinya kurang dipenuhi. Sepanjang pemilu Orde Baru banyak sekali anggota DPR tidak berasal dari daerah pemilihannya sendiri dan dengan begitu tidak dikenal dan tidak mengenal rakyat dari daerah pemilihannya. Hal itu terjadi baik pada Golkar, PDI, maupun PPP. Dengan demikian kritik yang sering muncul adalah bahwa para anggota DPR itu tidak mampu mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga hanya mewakili kepentingan golongan (partai) nya sendiri. Dengan demikian pula, tidak ada instrumen dimana anggota DPR (harus) bertanggung jawab kepada rakyat.<sup>251</sup>

Satu karakteristik lain proses pencalonan dalam pemilu Orde Baru adalah dikenalnya penelitian khusus (Litsus) bagi para calon anggota DPR/DPRD. Penelitian khusus ini merupakan kekuasaan LPU di bidang keamanan yang dioperasikan oleh anggota ABRI sebagai petugas pelaksana pemilu.<sup>252</sup> Meskipun merupakan bagian dari penyaringan calon

---

<sup>250</sup> Pasal 16 dan 19 Undang-undang Pemilihan Umum.

<sup>251</sup> Mengenai pandangan masyarakat terhadap hubungan anggota DPR dan rakyat ini periksa dalam Arbi Sanit, (1998), *Op. Cit.*, hal. 125-127.

<sup>252</sup> Sebenarnya kehadiran Penelitian khusus ini pada masa Orde Baru juga dilakukan dalam banyak proses rekrutmen, misalnya untuk masuk menjadi Pegawai Negeri Sipil atau Badan Usaha Milik Negara.

anggota, ini merupakan peran militer yang ikut pula dalam tahapan pemilu.

Seperti dikatakan Arbi Sanit:

*“Pada hakekatnya Litsus merupakan mekanisme kontrol militer terhadap proses rekrutmen elit politik dengan menerapkan kualifikasi bersih lingkungan ideologi dan keterkaitan dengan organisasi komunis/PKI”.*<sup>253</sup>

Atau seperti ditegaskan oleh hasil studi dari CSIS yang menyatakan:

*“Litsus bukan hanya mengkoreksi persyaratan teknis-administratif yang harus dipenuhi oleh para calon wakil...., tetapi juga terutama telah menjadi semacam “lembaga penghakiman” (yang ekstra, bahkan in-konstitusional) yang dapat menentukan seseorang calon secara “ideologis-politis” bertentangan atau tidak bertentangan dengan negara. Persoalan menjadi makin rumit ketika arti konsep ‘negara’ (dan atau pemerintah) direduksi dan atau diartikan sama dengan kata rejim atau penguasa. Pengertian bertentangan secara ideologis-politis pun berubah menjadi pengertian “melawan” penguasa”.*<sup>254</sup>

Proses selanjutnya setelah pendaftaran ini adalah pengumuman Daftar Calon Sementara (DCS) yang berisi nama-nama calon yang lolos penyaringan. Selain memperkenalkan calon anggota DPR/DPR (atau lebih

---

<sup>253</sup> Sanit, (1998), *Op. Cit.*, hal. 132-133. Dalam pemilu-pemilu Orde Baru, Golkar senantiasa paling sedikit calonnya yang gagal pada proses ini, sedangkan calon dari PPP dan PDI sering terjegal. Pada pencalonan untuk pemilu 1997 misalnya sebanyak 130 orang calon PPP dan 106 calon PDI dipersoalkan oleh KPU, sementara calon Golkar hanya 21 orang yang gugur pencalonannya. Calon-calun yang gugur itu diakui baik karena alasan administrasi tidak lengkap, tidak mendapat izin kantornya, tidak mendapat srat keterangan tidak terlibat G 30 S/PKI, atau alasan lain.

<sup>254</sup> Kristiadi, et.al., *Op. Cit.*, hal. 144.

dikenal dengan sebutan “Caleg” singkatan dari Calon Legislatif), pengumuman itu juga dimaksudkan agar masyarakat dapat memberikan tanggapan atau keberatan.<sup>255</sup> Dengan adanya tanggapan masyarakat yang masuk ke LPU kemudian dilakukan penelitian terhadap keberatan atau tanggapan itu dan kemudian hasilnya disusun dan disahkanlah Daftar Calon Tetap (DCT).

Mengenai tahapan pencalonan sepanjang pemilu Orde Baru ini tidak lepas dari berbagai kelemahan seperti sebagian telah disebut di atas, disamping itu ada karakteristik menonjol yang lain yaitu campur tangan pemerintah . Kelemahan itu antara lain disorot oleh hasil penelitian LIPI yang menyimpulkan bahwa: (1) pemerintah muncul sebagai unsur tambahan yang menjebatani hubungan wakil dengan para pemilih, padahal dalam sistem proporsional murni hubungan itu hanya dimungkinkan melalui partai; (2) wakil rakyat dicalonkan oleh partai dan diseleksi oleh pemerintah, akibatnya para wakil rakyat kebanyakan bukan orang-orang yang sungguh-sungguh dikenal pemilihnya; (3) terhadap wakil rakyat yang

---

<sup>255</sup> Protes yang keras terhadap calon-calon Golkar adalah banyaknya calon yang memiliki hubungan keluarga (nepotisme) dengan para pejabat atau pimpinan partai. Seperti kritik Amien Rais menjelang Pemilu 1997 yang menyatakan bahwa calon Golkar adalah “Caleg AMPPI (Anak, Menantu, Ponakan, Ipar, dan Istri). Ia juga menyatakan bahwa “meritokrasi” yakni sistem penilaian atas dasar kemampuan, keahlian, atau keterampilan kurang dominan dalam Daftar Calon itu karena banyaknya calon atas dasar kekerabatan. Lihat Aloysius Arena Ariwibowo et.al., *Op. Cit.*, hal. 40-41.

dinilai “terlalu kritis” terhadap pemerintah digunakan lembaga *recall* yaitu penarikan kembali mereka dari status wakil rakyat.<sup>256</sup>

Praktek-praktek demikian menimbulkan implikasi luas, karena tanggung jawab para wakil rakyat tidak hanya ditujukan kepada partai, tetapi juga kepada pemerintah. Dengan demikian lembaga legislatif tidak mampu mengontrol eksekutif, dan bahkan cenderung hanya menjadi “stempel” bagi kebijakan pemerintah. Pada sisi lain, rakyat juga tidak dapat mengontrol para wakilnya di lembaga legislatif. Akibatnya, masyarakat kurang mempercayai lembaga legislatif.<sup>257</sup>

Seperti telah diuraikan pada sistem pendaftaran pemilih dan pencalonan serta penentuan jumlah calon bagi tiap daerah pemilihan jelas bahwa pemilu-pemilu Orde Baru menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional),<sup>258</sup> meskipun hal ini dinilai juga tidak sepenuhnya menganut sistem proporsional murni. Dengan demikian sistem yang digunakan sama dengan pemilu 1955 yaitu sistem pemilihan

---

<sup>256</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, (1998), *Op. Cit.*, hal. 14-15.

<sup>257</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, (1998), *Ibid.*, hal. 15.

<sup>258</sup> Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilihan umum dimana kursi yang tersedia di Parlemen Pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilihan umum, dibagikan kepada partai-partai/ golongan-golongan politik yang mengikuti pemilihan sesuai dengan imbalan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan. Untuk uraian lebih jelas beserta ilustrasi sistem pemilihan proporsional ini periksa Bintang R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, (1988), *Op. Cit.*, hal. 177-180.

proporsional. Kalau untuk pemilihan umum 1955 diatur tiap 300.000 penduduk mempunyai satu wakil di DPR, maka untuk pemilu Orde Baru tiap 400.000 penduduk mempunyai satu wakil di DPR. Perbedaannya adalah bahwa sistem pemilu pada masa Orde Baru sudah divariasikan dengan sistem distrik<sup>259</sup> yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 Undang-undang No. 5/ 1969 yang menetapkan bahwa jumlah wakil dalam tiap daerah pemilihan umum sekurang-kurangnya sama dengan jumlah daerah tingkat II yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan. Juga ditentukan suatu jaminan bahwa bahwa tiap daerah tingkat sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil. Dengan adanya ketentuan ini maka sebenarnya sistem yang dianut dalam pemilu-pemilu Orde Baru bukanlah sistem proporsional yang murni.<sup>260</sup> Hal itu menjadi pendapat berbagai kalangan, seperti Prof. Bintan R. Saragih yang menyatakan:

*“Dalam penyelenggaraan sistem proporsional di Indonesia maka daerah pemilihan ditentukan Daerah Tingkat I. Bila daerah tingkat II*

---

<sup>259</sup> Sistem distrik adalah suatu sistem pemilihan umum dimana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan suatu pemilihan untuk memilih wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen, dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut, karenanya sistem ini disebut single-member constituency. Uraian yang lebih jelas berikut ilustrasi sistem pemilu ini dapat diperiksa pada Saragih, Bintan R, (1988), *Ibid.*, hal. 174-176.

<sup>260</sup> Studi ini tidak membahas mengenai sistem pemilu atau membandingkan sistem pemilu yang satu dengan sistem pemilu lainnya, atau membahas kelebihan atau kekurangan satu sistem pemilu dengan sistem pemilu lainnya.



*paling sedikit mempunyai satu wakil di DPR Pusat, maka ketentuan ini mirip dengan sistem pemilihan distrik, karena itu disebut sistem ini bervariasi dengan sistem distrik”.*<sup>261</sup>

Ketidakhormatan sistem proporsional pada pemilihan umum di Indonesia juga ditegaskan oleh Tim Peneliti Sistem Pemilu dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang tidak saja bahwa sistem proporsional yang dianut Indonesia bukan sistem proporsional murni. Tim Peneliti dari LIPI itu menyatakan bahwa:

*“...rangkaiannya pemilihan umum Orde Baru menggunakan sistem proporsional. Akan tetapi yang digunakan itu bukanlah sistem proporsional murni, melainkan sistem proporsional yang sudah diubah menurut imperatif politik Orde Baru.”*<sup>262</sup>

Dengan sistem proporsional yang divariasikan sistem distrik maka perhitungan perolehan kursi di tiap daerah serta penetapan bagi wakil yang bersangkutan membutuhkan suatu cara yang agak rumit dengan cara pembagian beberapa tahap, tidak seperti sistem proporsional murni ataupun sistem distrik murni yang lebih sederhana. Sebagai contoh, pada pemilihan umum 1971, 1977 dan 1982 dimana jumlah anggota DPR yang dipilih berjumlah 360 (dari seluruh anggota DPR yang berjumlah 460),

---

<sup>261</sup> Saragih, Bintan R, (1988), *Op. Cit.*, hal. 185.

<sup>262</sup> Tim Peneliti Sistem Pemilu, (1998), *Op. Cit.*, hal. 11.

maka cara membagi 360 kursi itu ke daerah pemilihan yang berjumlah 27<sup>263</sup> banyaknya adalah melalui dua tahap, yaitu:

Tahap I: Dibagikan dulu kursi DPR yang diperebutkan yaitu 360 kepada 285 daerah tingkat II yang ada (DKI ditetapkan dulu 8 kursi) sisanya 75 kursi.

Tahap II: Jumlah kursi yang ada di daerah pemilihan tersebut yang sama dengan daerah tingkat II-nya dikalikan 400.000, kalau masih ada sisa, yang dihitung kemudian dengan perimbangan sisa di daerah lain cukup untuk satu wakil maka daerah itu ditambah wakilnya, demikian seterusnya sampai habis sisanya.<sup>264</sup>

Dengan cara penentuan kursi seperti ini, maka daerah yang mempunyai penduduk lebih besar akan mendapat jumlah wakil yang lebih besar karena akan mendapat kursi pada perhitungan tahap kedua. Sebagai contoh, Jawa Barat mendapat 24 kursi (dari 24 Kabupaten/Kotamadya yang ada) ditambah 37 kursi hasil perhitungan tambahan jumlah penduduk di daerah itu (yang paling besar dibanding daerah pemilihan lain). Akan tetapi karena tiap daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) dijamin mendapat satu wakil, maka daerah pemilihan (Propinsi) yang mempunyai

---

<sup>263</sup> Jumlah ini adalah sesuai dengan jumlah propinsi pada masa itu, termasuk Timor-Timur yang berintegrasi pada 1976, tetapi pada masa Habibie Propinsi ini tidak lagi menjadi bagian Republik Indonesia.

<sup>264</sup> Saragih, (1988), *Op. Cit.*, hal. 185-186.

jumlah Kabupaten/Kotamadya yang lebih banyak akan mendapat wakil yang lebih banyak pula dibanding propinsi yang berpenduduk hampir sama tetapi memiliki jumlah Kabupaten/Kotamadya lebih sedikit. Sebagai contoh Sumatera Utara yang berpenduduk sekitar 8 juta dengan 17 Daerah Tingkat II hanya memperoleh 19 wakil di DPR (yaitu 17 wakil untuk 17 Daerah Tingkat II ditambah 2 wakil dari perhitungan tahap kedua), sementara Sulawesi Selatan yang berpenduduk sekitar 6 juta jiwa mendapat 23 kursi karena mempunyai 23 Daerah Tingkat II.<sup>265</sup> Sistem pemilu proporsional yang dikombinasi dengan sistem distrik ini berlangsung sepanjang pemilu Orde Baru. Memang terjadi sedikit perubahan karena meningkatnya jumlah anggota DPR dari 460 (360 dipilih dan 100 diangkat) menjadi 500 (100 diangkat) sejak pemilu 1987.

### **1. Kampanye Pemilu dan Kecurangan yang Terjadi**

Kampanye pada dasarnya merupakan sarana suatu sarana bagi organisasi peserta pemilu untuk menawarkan atau menyampaikan program dan pendidikan politik bagi masyarakat calon pemilih. Namun kenyataannya pada pemilu-pemilu Orde Baru, hal tersebut justru tidak tercapai. Kampanye pemilu belum dimanfaatkan sepenuhnya untuk meningkatkan pemahaman politik masyarakat. Suasana kampanye pada

---

<sup>265</sup> Untuk uraian lebih lengkap dari perhitungan kursi ini berikut perolehan kursi bagi tiap daerah pemilihan, lihat dalam Saragih, (1988), *ibid.*, hal. 185 – 192.

pemilu Orde Baru lebih banyak hura-huranya dibanding pendidikan politiknya atau penawaran program dari organisasi peserta pemilu. Mengenai fenomena kampanye model Orde Baru itu, peneliti LIPI Heru Cahyono menulis:<sup>266</sup>

*“Masyarakat datang ke tempat kampanye untuk menyaksikan artis-artis pujaannya, sementara juru-juru kampanye sibuk membakar emosi massa dengan yel-yel dan jargon. Juru kampanye memang mencoba melontarkan isu-isu sosial yang berkembang di masyarakat, namun isu-isu itu baru diangkat secara sporadis dan tidak terlihat sebagai bagian dari konsep yang utuh. Ketiga partai, khususnya PPP dan PDI (bahkan PDI sampai dijuluki “partai wong cilik”), dalam pemilu 1992 sama-sama mengangkat masalah kesenjangan antara miskin-kaya, masalah penggusuran, keberpihakan terhadap rakyat kecil namun tidak terlihat adanya konsep yang jelas mengenai bagaimana mengupayakan pemerataan pembangunan. Di lain pihak kampanye Golkar masih didominasi oleh slogan-slogan pembangunan dan seakan-akan Golkar-lah satu-satunya partai yang dapat melaksanakan pembangunan serta satu-satunya unsur Orde Baru”.*

Gambaran kampanye seperti diuraikan di atas pada dasarnya terus berulang-ulang selama pemilu Orde Baru. Beberapa potret umum lain selama kampanye adalah dilakukannya arak-arakan di berbagai jalan-jalan kota yang disertai banyaknya pelanggaran lalu-lintas dan timbulnya bentrokan antar pendukung partai yang bersaing. Hal itu melibatkan semua organisasi peserta pemilu. Kegiatan arak-arakan di jalan tampaknya

---

<sup>266</sup> Cahyono, Heru, “Pemilu dan Pendidikan Politik”, dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru, (Ed. Syamsuddin Haris) (1998), hal. 176.

dimanfaatkan betul oleh PDI dan PPP di masa kampanye karena memang inilah satu-satunya kesempatan mereka “unjuk kekuatan” dan menjumpai masyarakat.<sup>267</sup>

Sementara itu, Golkar yang jauh-jauh hari sebelum waktu kampanye tiba telah melakukan “kampanye” dengan jalan menghimpun massa oleh pejabat-pejabat mereka yang turun ke daerah-daerah dengan menggunakan fasilitas negara dan melakukan kampanye terselubung. Hal itu bisa disaksikan setiap hari di televisi hampir sepanjang tahun. Di Jawa Tengah menjelang Pemilu 1997 malahan hampir seluruh fasilitas di jalan dicat kuning (warna lambang Golkar) atas perintah Kepada Daerah mereka. Protes-protes dari partai lain tampaknya tidak digubris. Hal itulah yang antara lain memicu panasnya situasi yang sering dilampiaskan pada saat kampanye pemilu.

Selama pelaksanaan kampanye Orde Baru tampak jelas adanya ketimpangan dalam pemberian fasilitas, kesempatan, dukungan aparat, sampai liputan televisi.<sup>268</sup> Hal itu tentu saja bertentangan dengan ketentuan

---

<sup>267</sup> Unjuk kekuatan besar-besaran ini misalnya dilakukan oleh PDI yang dengan begitu menyolok melakukan pawai di seluruh wilayah Jakarta sehingga membuat Jakarta menjadi “merah” oleh warna partai mereka pada Pemilu 1992. Tetapi hasilnya PDI tetap kalah di daerah pemilihan ini.

<sup>268</sup> Hampir sepanjang pemilu Orde Baru, khususnya 1971-1992 hanya ada televisi milik pemerintah yaitu TVRI (Televisi Republik Indonesia) yang tentu saja memihak Golkar. Televisi swasta baru muncul kemudian. Keberpihakan TVRI kepada Golkar itu tampak misalnya

perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 20 Undang-Undang Pemilihan Umum dan Pasal 83 sampai dengan 95 Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pemilu ditetapkan bahwa: Untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya ketiga organisasi peserta pemilihan umum mempunyai kedudukan, hak, kewajiban yang sama dan sederajat dalam melaksanakan kampanye pemilihan umum di seluruh wilayah Indonesia. Ketiga organisasi peserta pemilu itu mempunyai kedudukan, kebebasan, kesempatan, perlakuan, dan pelayanan yang sama dalam melaksanakan kampanye serta mempunyai kewajiban yang sama untuk mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>269</sup> Secara normatif juga ditegaskan bahwa dalam kampanye pemilihan umum, rakyat mempunyai kesempatan dan kebebasan untuk menghadiri kampanye pemilihan umum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak dan kedudukan serta kebebasan itu tampaknya juga disertai dengan berbagai arahan/petunjuk dan larangan. Tema dan materi kampanye, misalnya, ditentukan yaitu program tiap organisasi peserta pemilu yang berhubungan dengan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Untuk mengadakan kampanye organisasi peserta pemilu harus lebih dahulu memberitahukan secara tertulis pada penguasa

---

pada Berita Nasional dan Dunia Dalam Berita sama sekali tidak menayangkan visualisasi kampanye PPP, tetapi hanya menayangkan visualisasi kampanye Golkar.

<sup>269</sup> Marsono, Pemilihan Umum 1997 – Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan, (1996), hal. 106.

yang berwenang 7 (tujuh) hari sebelum pelaksanaan kampanye. Poster, plakat, surat selebaran, slide, film, dan alat-alat peraga kampanye lainnya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum digunakan dalam kampanye pemilu harus diberitahukan lebih dahulu kepada penguasa untuk mendapat persetujuan. Tak hanya itu, naskah kampanye yang akan disiarkan melalui TVRI/RRI harus diteliti lebih dahulu, dan untuk itu dibentuk Panitia Peneliti Naskah Kampanye Pemilihan Umum dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.

Sementara itu sejumlah larangan dalam kampanye juga diberikan, antara lain bahwa peserta kampanye tidak boleh mempermasalahkan eksistensi, menyelewengkan, memutarbalikkan arti dan isi, dan/atau merongrong Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta tidak boleh membuat rakyat ragu-ragu terhadap kebenaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam kampanye juga dilarang memfitnah, menghina, atau menyinggung kehormatan Pemerintah dan pejabatnya, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, golongan, organisasi, negara asing, atau perorangan serta perbuatan lainnya yang bertentangan dengan etika/tatakrama menurut Pancasila. Termasuk larangan dalam kampanye adalah melakukan intimidasi, tekanan, atau ancaman, merusak persatuan, menimbulkan perasaan suku atau ras yang berlebihan, dan sebagainya. Pelanggaran atas ketentuan larangan

pelaksanaan kampanye itu dapat berakibat dibubarkan atau diberhentikan kampanye oleh pihak yang berwenang.<sup>270</sup>

Peraturan mengenai kampanye juga mengatur kegiatan kampanye yang dapat dilakukan dalam bentuk rapat umum, pawai, keramaian umum, pesta umum, dan pertemuan umum, penyiaran melalui RRI/TVRI, penyebaran kepada umum dan/atau penempelan di tempat umum berupa poster, plakat, surat selebaran, slide, film, radio kaset, video kaset, slogan/semboyan, spanduk, brosur, tulisan, lukisan, dan penggunaan media massa atau alat peraga lain.<sup>271</sup>

Pada kampanye pemilu-pemilu Orde Baru Golkar sekali lagi menikmati keunggulan dalam menggunakan berbagai sarana kampanye di atas yang disebabkan keunggulan dana,<sup>272</sup> fasilitas, dukungan dana konglomerat yang merasa diuntungkan Golkar dan dukungan dari pejabat-

---

<sup>270</sup> Marsono (1996), *Ibid.*, hal. 106-111. Selama pemilu-pemilu Orde Baru 1971-1997 berlaku satu undang-undang pidana khusus yang sangat menakutkan yaitu Undang-undang No. 11/drt/1963 yang lebih dikenal sebagai undang-undang Subversi yang terutama mengancam perbuatan yang dipandang merongrong Pancasila dan UUD 1945. Karena perumusan undang-undang ini begitu luas dan lentur membuat banyak orang dijebloskan ke penjara jika menentang pemerintah. Jadi sebenarnya, di samping ancaman pembubaran kampanye jika mempersoalkan hal-hal yang berkaitan dengan Pancasila, UUD 1945 serta Pemerintah, banyak orang pun selalu dibayang-bayangi oleh berlakunya Undang-Undang Anti Subversi itu.

<sup>271</sup> Marsono, (1996), *Ibid.*, hal. 107.

<sup>272</sup> Pada kampanye pemilu 1997 malahan Golkar mengasuransikan 2000 juru kampanye nasionalnya tentu hal ini membutuhkan dana yang tidak kecil.



pejabat yang sekaligus juga pimpinan Golkar. Belum lagi tidak jarang di banyak daerah rakyat takut memberikan bantuan bagi PDI dan PPP karena mendapat intimidasi dari pejabat daerah/desa.

Mengenai kampanye pemilu ini, Harry Tjan Silalahi mencatat hampir tidak ada perbedaan antara satu pemilu dengan pemilu lainnya dalam pemilu-pemilu Orde Baru. Mengenai kampanye pada pemilu 1992 misalnya ia menulis:

*“Kampanye pemilihan umum 1992 hampir tidak ada bedanya dengan suasana kampanye tahun 1955, 1971, 1982 dan 1987, belum menampakkan kemajuan yang berarti dan boleh dikatakan masih tetap mempergunakan cara-cara tradisional dengan ciri-ciri: (a) show of force dan huru-hara daripada suasana penawaran program; (b) pelampiasan emosi individu maupun massa; (c) pelanggaran aturan kampanye maupun tata-tertib lalu-lintas; (d) menjelek-jelekkkan OPP lain maupun pelemparan janji-janjil (e) pengrusakan maupun penganiayaan terhadap anggota OPP lain, bahkan juga atas beberapa aparat keamanan”.*<sup>273</sup>

Ada sedikit perubahan pengaturan kampanye pada pemilu terakhir era Orde Baru yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Undang-undang Pemilu dan Keppres No. 99 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kampanye. Dalam ketentuan baru itu pelaksanaan kampanye menggunakan cara pembagian wilayah dan

---

<sup>273</sup> Silalahi, Harry Tjan, “Evaluasi Pemilihan Umum 1992,” dalam Pemilihan Umum 1992 Suatu Evaluasi, (Ed. M.Sudibjo), (1995), hal. 32-33.

waktu kampanye,<sup>274</sup> pengenalan model kampanye dialogis, dan peniadaan pawai yang tak teratur.<sup>275</sup> Juga ditentukan bahwa kampanye dalam bentuk rapat umum atau pertemuan umum di masing-masing wilayah kampanye setinggi-tingginya hanya boleh dilakukan di Kabupaten/Kotamadya. Ketentuan terakhir ini juga menjadi sasaran kritik karena dianggap mematikan kekuatan partai politik untuk bisa berkampanye sampai ke desa-desa, sementara Golkar dapat mempergunakan berbagai kegiatan pembangunan sebagai sarana kampanye di desa-desa. Larangan kampanye secara pawai juga dianggap merugikan PDI dan PPP yang memang mengandalkan perhatian masyarakat pada saat kegiatan itu diadakan.

Meski sudah ada aturan baru yang diharapkan memperkecil terjadinya bentrokan, karena situasi politik yang panas bercampur semakin banyaknya ketidakpuasan masyarakat, maka kampanye demi kampanye diwarnai oleh bentrokan. Selama pelaksanaan kampanye pemilu 1997, misalnya, kekerasan politik dan politik kekerasan tetap berlangsung. Bahkan sampai tanggal 13 Mei 1997 atau 16 hari sejak kampanye pertama

---

<sup>274</sup> Wilayah kampanye - yang baru diadakan pada pemilu 1997 - dibagi menjadi enam: Wilayah I (Sumatera), Wilayah II (Jawa), Wilayah III (Bali, NTT, NTB, dan Timor-Timor), Wilayah IV (Kalimantan), Wilayah V (Sulawesi), dan Wilayah VI (Maluku dan Irian Jaya).

<sup>275</sup> Dengan larangan pawai yang tak teratur ini bukan berarti pawai dilarang sama sekali, karena pawai dan pertunjukan memang sebagai bagian dari kampanye. Yang dilarang hanyalah pawai seharian penuh keliling tak karuan.

dimulai, korban tewas telah mencapai 49 orang serta ratusan orang luka-luka.<sup>276</sup>

Di luar masalah mutu kampanye seperti dicatat Silalahi dan Dhurorudin Mashad di atas, masalah yang sangat mengganggu adalah soal ketidakadilan pemerintah selama masa kampanye pemilu Orde Baru seperti dicatat oleh William Liddle pada masa pemilu 1977. Liddle menulis bahwa ketika periode kampanye secara resmi dibuka dilaporkan tindakan-tindakan pejabat sipil dan militer tingkat lokal yang ramah terhadap Golkar tetapi tidak terhadap partai-partai di luar Golkar. Seperti pada pemilu 1971, partai-partai tidak diberi izin melangsungkan rapat umum, polisi mengintimidasi pemimpin-pemimpin partai, warga desa diwajibkan oleh pejabat-pejabat desa untuk bekerja bakti ketika partai sedang menyelenggarakan pertemuan, rapat umum dan pemimpin Golkar memperoleh perlakuan dan fasilitas khusus, dan sebagainya. Kisah-kisah pelanggaran kampanye – termasuk insiden penembakan, intimidasi yang memaksa pemimpin lokal PPP dan PDI melarikan diri ke kantor pusat, penculikan pemimpin agama Islam, kasus bunuh diri yang mengesankan adanya perencanaan, dan penahanan beratus-ratus pemimpin dan pekerja partai (kecuali Golkar)- dilaporkan terus semasa kampanye berjalan.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> Mashad, Dhurorudin, (1999), *Op. Cit.*, hal. 59.

Beberapa penyimpangan dan sebenarnya juga merupakan pelanggaran dari prinsip fairness serta kesamaan telah dipertontonkan dalam tahap kampanye sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru, antara lain: (a) mencuri start kampanye yang dilakukan oleh para pejabat yang sekaligus pimpinan Golkar sebelum massa kampanye tiba, ini berlangsung di hampir seluruh daerah dengan berbagai metode seperti safari ramadhan oleh menteri, kunjungan ke daerah dengan mengerahkan murid-murid SMA yang kemudian diberi kaos Golkar, dsb; (b) diskriminasi perlakuan, misalnya ketika temu kader Golkar panitia memasang ratusan bendera Golkar tanpa hambatan, tetapi ketika ada kegiatan PDI atau PPP untuk memasang bendera dipersulit dengan cara harus meminta izin ke sana ke mari; (c) pemberian barang atau fasilitas yang dapat dikategorikan sebagai money politics; dan sebagainya.

Demikianlah gambaran pelaksanaan tahap kampanye pemilu pada pemilu-pemilu Orde Baru yang diwarnai oleh berbagai pelanggaran,<sup>278</sup> aksi-aksi kekerasan massa, kecurangan pelaksana yang berat sebelah,

---

<sup>277</sup> Liddle, R. William, *Pemilu-pemilu Orde Baru – Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (1992), *Op. Cit.*, hal. 44.

<sup>278</sup> Laporan resmi menyatakan pelanggaran banyak terjadi dan “dilakukan” secara merata oleh ketiga (massa) organisasi peserta pemilu. Dalam keadaan semangat dan spontanitas massa, pelanggaran peraturan (dan bahkan kebrutalan massa) akan sulit dihindari, dan menimbulkan kesulitan bagi aparat keamanan. Lihat Kristiadi, et.al., *Op. Cit.*, hal. 147.

penggunaan fasilitas negara untuk keuntungan partai berkuasa, pawai arak-arakan sebagai bagian dari kampanye yang telah dimanfaatkan untuk pelampiasan emosi massa, serta ketidakseimbangan kesiapan dari Golkar di satu sisi dan PDI serta PPP di sisi lain. Kampanye pada pemilu 1997 menjadi kampanye terakhir pemilu-pemilu Orde Baru. Inilah kampanye terakhir dari rangkaian pemilu-pemilu yang diwarnai praktek manipulatif, diskriminatif, intimidasi, toleransi terhadap pelanggaran<sup>279</sup> dan kecurangan sejak 1971.

## **2. Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Kecurangan yang Terjadi**

Tahapan berikutnya dari rangkaian kegiatan pemilihan umum adalah tahap yang sangat penting yaitu pemungutan suara dan penghitungan suara. Pada tahapan inilah banyak terjadi kecurangan yang sangat merugikan bagi tercapainya tujuan pemilihan umum. Untuk pelaksanaan pemungutan suara ini, sesuai ketentuan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya maka ditetapkan jumlah dan tempat pemungutan suara bagi masing-masing daerah. Dalam pemungutan suara harus dijamin para pemilih dapat memberikan suaranya secara bebas dan rahasia. Pemungutan suara bagi anggota DPR/DPRD I/DPRD II dilaksanakan

---

<sup>279</sup> Toleransi terhadap berbagai pelanggaran tampaknya terjadi di hampir setiap tahap kampanye pemilu Orde Baru, hal itu antara lain karena penegak hukum menghadapi dilema yaitu pada satu sisi harus menegakkan hukum, tapi di sisi lain harus berhadapan dengan massa yang irasional (emosional). Sehingga seringkali keluar komentar para penegak hukum bahwa pelanggaran yang terjadi masih dalam batas toleransi. Kristiadi, et.al., *Ibid.*, hal. 147.

serentak dalam satu hari dengan cara mencoblos salah satu tanda gambar organisasi yang dipilihnya. Pelaksana teknis terdepan di tempat pemungutan suara adalah Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara (KPPS) yang dibentuk oleh Bupati/Walikota/madya. Dua agenda pada hari itu adalah melaksanakan pemungutan suara dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara. Selama kegiatan pemungutan dan penghitungan suara, dapat disaksikan oleh saksi dari organisasi peserta pemilu yang sebelumnya telah didaftarkan.<sup>280</sup> Segera sesudah acara pemungutan suara selesai, yang sudah ditentukan waktunya, maka diadakanlah penghitungan suara di tempat pemungutan suara tersebut. Para pemilih diperbolehkan hadir dan mengikuti jalannya penghitungan suara.<sup>281</sup>

Selama pemilu-pemilu Orde Baru tahapan pemungutan suara dan penghitungan suara serta tahap-tahap selanjutnya yang sering tanpa kontrol partai-partai non Golkar merupakan tahap yang dinilai paling sering terjadi kecurangan. Pelaksanaan pemilihan umum pada hari kerja dan bukan hari libur, misalnya, dipandang sangat merugikan PDI dan PPP serta menguntungkan Golkar sebab Golkar melalui jalur Birokrasinya<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> Lihat Pasal 7 dan 21 Undang-undang Pemilihan Umum dan Pasal 96 sampai 133 Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan undang-undang Pemilihan Umum.

<sup>281</sup> Lihat Pasal 22 Undang-undang Pemilihan Umum dan Pasal 134 sampai 148 Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan undang-undang Pemilihan Umum.

melakukan mobilisasi untuk mencoblos Golkar di tempat mereka bekerja. Hal itu untuk memastikan bahwa para pemilih pegawai negeri betul-betul akan mencoblos Golkar. Meskipun dituntut oleh undang-undang bahwa pemilihan umum harus berlangsung bebas dan rahasia, tampaknya kebanyakan para pegawai negeri tidak mau mengambil resiko untuk memilih partai lain di luar Golkar. Entah dengan cara bagaimana, adanya “penyimpangan” dari instruksi atasan akan bisa diketahui dan berakibat penekanan lebih lanjut pasca pemilu.

Selama enam kali sejak 1971 masyarakat Indonesia seperti sudah hapal dengan “ritual tahunannya” yaitu mendatangi tempat-tempat pemungutan suara yang ada di sekitar tempat tinggalnya. Tetapi, para pegawai negeri tetap masuk kerja dan memilih di tempatnya bekerja, karena memang pemungutan suara dilangsungkan pada hari kerja. Begitu pula para pelajar SMA yang sudah memiliki hak pilih juga tetap masuk sekolah dan memilih di tempat pemungutan suara di sekolahnya. Sudah dipastikan bahwa hasil perolehan suara di tempat-tempat pemungutan suara di kantor-kantor negeri maupun di sekolah-sekolah itu mutlak bagi kemenangan Golkar.<sup>283</sup> Sementara itu mereka yang sakit dapat memilih di

---

<sup>282</sup> Kekuatan Golkar mempunyai tiga jalur utama kekuatan yaitu: A (ABRI), B (Birokrasi), dan G (Golkar)

<sup>283</sup> Ketua Umum PPP, Ismail Hasan Metareum misalnya mempermasahkan adanya imbauan kepada siswa SLTA dan orang tuanya dengan menggunakan guru agar memilih

tempat-tempat mereka di rawat. Mereka yang berada di luar negeri memilih di tempat pemungutan suara yang dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN).

Pada hari pemungutan suara biasanya televisi dan media massa lainnya mengambil gambar Presiden Soeharto serta para ketua partai yang sedang melaksanakan hak pilihnya. Biasanya masyarakat akan melihat di televisinya masing-masing sang Presiden sambil tersenyum dan bersikap tenang mengambil kartu suara, memasuki bilik suara, lalu keluar dan berjalan pelan menuju kotak-kotak suara yang tersedia di tempat pemungutan suara di dekat kediamannya. Potret itulah yang dapat dilihat rakyat sebagai simbol dijalankannya demokrasi di Indonesia.

Hal itu pula yang terjadi pada pemilu terakhir di bawah kekuasaan Soeharto yaitu pemilu 1997. Pada pagi hari Kamis, 29 Mei 1997 Presiden RI HM Soeharto yang didampingi beberapa putra-putri serta cucunya menggunakan hak pilihnya sebagai warga negara di TPS no. 2 Jalan Cendana, Jakarta. Bersamaan itu pula, di seluruh Indonesia (juga mereka yang berada di luar negeri), hal yang sama dilakukan oleh hampir 113 juta pemilih. Media massa biasanya meliput keberhasilan pemungutan suara itu di halaman-halaman depannya masing-masing. Tak ketinggalan gambar para ketua partai serta para pejabat tinggi menghiasi televisi dan halaman-halaman surat kabar.

---

organisasi peserta pemilu tertentu jika ingin berhasil dalam EBTANAS. Lihat Media Indonesia, 31 Mei 1997.



Meskipun pada umumnya dilaporkan bahwa pelaksanaan pemungutan suara berhasil dengan lancar, di beberapa daerah situasi cukup panas bahkan sebagian berakhir dengan kekerasan atau pemungutan suara ulang. Di luar negeri hawa kecurangan malah sangat tajam terasa. Peristiwa yang terjadi di Glasgow Inggris, misalnya pelaksanaan pemungutan suara malah sudah dilakukan secara tuntas lima hari sebelum hari H pemungutan suara. Meskipun hanya diikuti 40 orang pemilih, pemungutan suara yang dilakukan PPLN di negara tersebut tetap mengundang protes dan akhirnya dianggap tidak ada, dan dilakukan pemungutan suara ulang.<sup>284</sup>

Sementara itu, di Sampang Madura, terjadi kerusuhan di lima kecamatan. Kerusuhan yang mengakibatkan beberapa kantor polisi rusak, kantor Camat dan instansi pemerintah lain, serta 11 orang luka tertembak itu terjadi seiring adanya pelanggaran aturan main pemilu, seperti pemungutan suara pada pukul 06.30 WIB (padahal semestinya 08.00) dan berakhir lebih awal dari seharusnya, saksi PPP tidak diberi salinan rekapitulasi penghitungan suara di masing-masing TPS, serta isu-isu seputar hilangnya kotak-kotak suara. Dengan kejadian itu pada tanggal 4 Juni 1997 dilakukanlah pemungutan suara ulang di satu kecamatan di Sampang.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Aloysius Arena, et.al., *Op. Cit.*, hal. 141-143.

Gangguan pada saat pemungutan suara tidak hanya terjadi di Sampang, Madura, tetapi juga di daerah-daerah lainnya. Isu adanya bom melanda Medan dan Jakarta. Isu serta kabat angin yang seram beredar di mana-mana. Di sejumlah tempat di Jawa Barat merebak isu pembakaran TPS. Di Kabupaten Serang, sejak tanggal 28 Mei malam tersiar kabar terjadinya pembakaran TPS. Karena isu itu suasana kota Serang hingga Cilegon dikabarkan sepi. Perampasan kotak suara dikabarkan terjadi di Kabupaten Lebak, meski kemudian bisa diatasi. Di Ambon, pada tanggal 29 Mei 1997 malam sempat pula beredar selebaran gelap yang diduga dari daerah lain. Kabar serta laporan lainnya juga datang dari daerah-daerah lainnya. Tetapi kebanyakan pada hari H, pemungutan suara dapat berlangsung hingga tuntas.<sup>286</sup>

Seperti dikemukakan, saat-saat pemungutan suara dan perhitungan suara merupakan saat yang rawan bagi terjadinya kecurangan. Dominansi pemerintah, yang notabene mendukung Golkar pada setiap tahapan pemilihan umum dari jenjang paling atas hingga paling bawah menyebabkan kecurangan mudah dilakukan. Saksi dari partai hanya ada di TPS-TPS, itupun tidak semua TPS karena berbagai sebab antara lain intimidasi bagi saksi. Setelah itu proses selanjutnya dari hasil pemungutan suara di TPS ke atas tidak lagi terkontrol. Apalagi tidak ada pemantau

---

<sup>285</sup> Aloysius Arena, et.al., *Ibid.*, hal. 147-154.

<sup>286</sup> Aloysius, et.al., *Ibid.*, hal. 157-162.

yang independen. Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum pun dianggap kurang berperan, apalagi lagi-lagi peran wakil partai di panitia itu sangat minim.

Karena hal itu, maka citra pemilu-pemilu Orde Baru menjadi semakin negatif pada tahap ini. Banyak keluhan mengenai hilangnya suara dalam proses penghitungan. Tindakan manipulasi suara ini memang sangat dimungkinkan untuk dilakukan mengingat dari Kelurahan/Desa yang menjadi tanggung jawab KPPS hingga ke Kecamatan yang menjadi tanggung jawab Panitia Pemungutan Suara (PPS), kotak suara tidak mendapat pengawalan pihak organisasi peserta pemilu.<sup>287</sup> Pada pemilu 1992, Alexander Irwan dan Edriana mencatat bahwa pelanggaran yang terjadi pada saat pemungutan suara dan penghitungan suara adalah sebanyak 223 kasus dari 900 kasus pelanggaran pemilu.<sup>288</sup>

Secara singkat penyimpangan pada tahap ini dapat mengambil bentuk antara lain: pencoblosan ganda (ada laporan pegawai yang mencoblos di rumah lalu mencoblos lagi di kantor),<sup>289</sup> pencoblosan oleh

---

<sup>287</sup> Heru Cahyono, (1998), *Op. Cit.*, hal. 182. Untuk deskripsi yang lebih jelas dari kecurangan-kecurangan atau pelanggaran asas langsung, umum, bebas dan rahasia pada pemilu Orde Baru dapat dilihat pada Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

<sup>288</sup> Irwan, (1995), *Op. Cit.*, hal. 22-25.

KPPS (terutama di TPS yang mayoritas dikuasai organisasi peserta pemilu tertentu dan tidak satupun saksi partai lainnya), hilangnya suara pendukung organisasi peserta pemilu,<sup>290</sup> tidak diberikannya salinan berita acara kepada saksi (karena tidak ada implikasi hukumnya) sehingga kalau diubah tidak diketahui, banyaknya saksi PDI dan PPP dipersulit oleh aparat birokrasi sehingga gagal jadi saksi,<sup>291</sup> tidak diketahuinya formulir AB (formulir bagi pemilih yang dalam perjalanan) sehingga sering disalahgunakan tanpa terkontrol, dan sebagainya.<sup>292</sup>

### **E. Hasil-hasil Pemilu Orde Baru**

Dengan diwarnai oleh permasalahan ketidakadilan mulai dari peraturan perundang-undangan yang melandasi pemilu, serta terjadinya berbagai

---

<sup>289</sup> Kasus seperti ini terjadi misalnya di Sumatera Barat dimana ada pemilih yang mencoblos berulang kali di beberapa TPS. Di Kodya Bandar Lampung tiga orang anggota KPPS mencoblos dua kali. Lihat Kristiadi, et.al., *Op. Cit.*, hal. 158.

<sup>290</sup> Kasus seperti ini misalnya terjadi di Desa Srengseng, Kecamatan Krangkeng, Kabupaten Indramayu (Jawa Barat) dimana ketika dilakukan penghitungan suara ternyata PPP hanya mendapat 29 suara, Golkar 380 suara dan PDI mendapat dua suara, padahal pendukung PPP yang mencoblos di TPS itu tidak kurang dari 200 orang. Kristiadi, et.al., *Ibid.*, hal. 157.

<sup>291</sup> Contoh dari kasus-kasus semacam ini antara lain penolakan menjadi saksi karena tidak dapat menunjukkan KTP dan Surat Keterangan Domisili misalnya terjadi di Kodya Ujung Pandang, meski sudah menunjukkan identitas sebagai saksi terdaftar sesuai Surat Keputusan Bupati . Intimidasi terhadap saksi agar mengundurkan diri dengan cara diberi ancaman akan dipersulit pengurusan administrasi jika berhubungan dengan birokrasi terjadi di Wonogiri. Kristiadi, et.al., *Ibid.*, hal. 155-156.

<sup>292</sup> Heru Cahyono, (1998), *Op. Cit.*, hal. 183-186.

penyimpangan pada setiap tahap pemilihan pemilihan umum, seperti telah diuraikan di atas, pemilihan umum Orde Baru telah berhasil dilakukan secara kontinyu tanpa penundaan yaitu sebanyak enam kali yaitu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan terakhir 1997. Mengenai hasil pemilihan umum Orde Baru ini ada joke atau humor yang terkenal yaitu bahwa hasil pemilihan umum Indonesia paling cepat diketahui hasilnya dibanding negara-negara lain. Ketika hasil pemilu negara-negara lainnya butuh waktu berhari-hari untuk diketahui, hasil pemilu Indonesia sudah diketahui sebelum pemungutan suara dilaksanakan.

Joke di atas memang ada benarnya, sebab hampir semua pihak sudah dapat menduga bahwa pemenang dari pemilu-pemilu Orde Baru adalah Golongan Karya. Yang perlu dipertanyakan, bukan siapa peraih suara terbesar, tetapi berapa besarnya kemenangan Golkar pada setiap pemilu, serta faktor-faktor yang mempengaruhi naik-turunnya suara Golkar serta dua partai saingannya PPP dan PDI. Begitulah yang selalu terjadi pada setiap pemilu Orde Baru. Golkar selalu memenangkan suara dan kursi di DPR maupun DPRD dengan perolehan di atas 60 persen, bahkan di atas 70 persen.

Kemenangan Golkar dimulai pada tahun 1971 yang merupakan pemilihan umum pertama. Pada pemilihan umum 1971 ini Golkar harus bersaing dengan sembilan partai lainnya yang – kecuali Parmusi- telah berpengalaman dalam pemilu pertama 1955. Meski partai-partai lainnya telah berpengalaman, Golkar memang telah diduga akan meraih kemenangan meski

harus bersaing ketat dengan NU dan PNI. Target Golkar pada pemilu pertama Orde Baru ini “hanya” lima puluh persen plus satu saja. Ternyata hasilnya jauh melampaui target tersebut.<sup>293</sup> Kemenangan Golkar memang sudah diduga- meski tidak sebesar yang kemudian diraih- sebab beberapa tahun sebelum pemilu itu, para tokoh penting di balik Golkar, terutama Golkar telah melakukan serangkaian strategi, mulai dari penggarapan partai-partai lama, pemutusan hubungan partai dengan massa (terutama pegawai negeri dengan PNI), optimalisasi Kino-kino Golkar, dan sebagainya.

Partai-partai politik lain masih mengharapkan mampu meraih suara besar, meski kondisi sudah jauh berbeda dengan masa 1955. PNI masih mengharapkan setidaknya bisa meraih 78 dari 360 kursi yang diperebutkan.<sup>294</sup> Sementara partai besar lain, NU mengharapkan 100 kursi sebagai targetnya. Partai baru yang boleh didirikan sebagai pengganti Masyumi –tetapi tidak boleh dipimpin oleh tokoh Masyumi- yaitu Parmusi berharap memperoleh 50 kursi. Partai-partai lainnya tidak mempunyai target karena mungkin mereka merasa tidak mampu menyaingi partai-partai politik besar serta Golkar.<sup>295</sup>

---

<sup>293</sup> Mayjen Sokowati waktu itu menyebutkan bahwa Golkar akan menjadi salah satu dari tiga besar (NU, PNI, dan Sekber Golkar), sementara Bendahara Sekber Golkar Drs. Moerdopo menyatakan pada Maret 1971 bahwa Golkar berharap memenangkan lima puluh persen plus satu. Lihat Suryadinata, Leo, *Golkar dan Militer* (1992), *Op. Cit.*, hal. 46.

<sup>294</sup> Hadisubeno, Ketua PNI, bahkan meramalkan bahwa Presiden akan memasukkan pemimpin PNI dalam kabinet baru. Suryadinata, (1992), *Op. Cit.*, hal. 46.

<sup>295</sup> Suryadinata, (1992), *Ibid.*, hal. 46.

Hasil pemilihan umum 1971 menjadi satu kejutan besar bagi beberapa partai.<sup>296</sup> Sekber Golkar meraih 62,8 persen suara (227 kursi), sementara NU hanya meraih 18,67 persen (58 kursi) dan PNI meraih 6,93 persen suara (20) kursi, jauh dari targetnya semula. Berikutnya, Parmusi yang tertinggal di belakang PNI dengan 5,36 persen suara, PSII dengan 2,39 persen suara, Parkindo yang mendapat 1,34 persen suara, Partai Katolik dengan 1,10 persen suara, Perti dengan 1,70 persen suara, IPKI yang meraih 0,62 persen suara, dan terakhir Murba yang hanya meraih 0,09 persen suara.<sup>297</sup>

Inilah pemilu multi partai terakhir era Orde Baru, karena pada pemilu-pemilu berikutnya hanya diikuti oleh tiga kontestan, yaitu Golkar, PPP, dan PDI sesudah perubahan sistem kepartaian di tahun 1973 yang ditandai dengan berfusnya partai-partai politik (lima partai berfusi ke PDI dan empat partai berfusi menjadi PPP). Ini sekaligus menandai dimulainya dominasi Golkar dalam kancah politik Indonesia dan sekaligus mendominasi dunia politik Indonesia selama lebih dari tiga puluh tahun kemudian. Dengan kemenangan Golkar yang meraih kursi mayoritas di DPR dan MPR menghantarkan kembali Soeharto ke tampuk kekuasaan sebagai Presiden Republik Indonesia hingga periode lima tahun.

---

<sup>296</sup> Suryadinata, (1992), *Ibid.*, hal. 46.

<sup>297</sup> Sumber data Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada pemilu kedua Orde Baru di tahun 1977 perolehan suara Golkar naik sekitar 5 juta suara tapi prosentasenya justru turun dari 62,80 persen menjadi 62,11 persen suara. Sementara PPP meningkat dari 27,11 persen di tahun 1971 (dihitung dari gabungan suara NU, Parmusi, PSII, dan Perti) menjadi 29,29 persen suara. Sementara PDI turun dari 10,09 persen di tahun 1971 (dihitung dari gabungan suara PNI, Parkindo, Partai Katolik, Murba, dan IPKI) menjadi 8,60 persen di tahun 1977. Penurunan prosentase suara Golkar meski hanya sedikit tetap dipandang serius. Pada 1977 Golkar secara umum dikatakan merosot yang sebagian terserap ke dalam PPP. Apalagi diduga bahwa pada pemilu kedua Orde Baru itu Golkar dapat meningkat merolehan suara, sehingga penurunan 0,7 persen sekalipun dengan mudah ditafsirkan sebagai kekalahan. Dengan dukungan dan taktik yang dimilikinya Golkar seharusnya bisa meraih 100 persen. Pada pemilu 1977 itu perolehan suara Golkar turun di tiga belas dari dua puluh lima propinsi yang menjadi daerah pemilihan. Di Sumatera Utara misalnya, Golkar turun 3,7 persen sementara PPP meningkat 6,4 persen. Begitu pula di DKI Jakarta, ibukota Indonesia yang sangat prestisius, Golkar turun 7,4 persen, sementara PPP naik 8,7 persen.<sup>298</sup> Bagaimanapun hasil pemilu itu sekali lagi menghantarkan Soeharto kembali ke kursi Presiden untuk periode lima tahun berikutnya karena Golkar meraih kursi

---

<sup>298</sup> Liddle, William, *Pemilu-pemilu Orde Baru (1992)*, *Op. Cit.*, hal. 46-47.



mayoritas di DPR/MPR. Ia menjadi calon tunggal presiden Republik Indonesia.<sup>299</sup>

Pada pemilu 1982 Golkar melanjutkan kemenangannya dengan memperoleh suara 64,34 persen yang berarti meningkat 2,23 persen dari pemilu 1977.<sup>300</sup> Sebaliknya, PPP turun dengan 1,51 persen, yakni dari 29,29 menjadi 27,78 persen. Begitu pula PDI yang turun dari 8,60 menjadi 7,88 persen.<sup>301</sup> Pada tanggal 14 Juni 1982, Panitia Pemilu Indonesia mengumumkan hasil akhir pemilu 1982, dimana PPP memperoleh 94 kursi (pada 1977 mendapat 99 kursi), Golkar meraih 246 kursi (sebelumnya 232), sementara PDI hanya mendapat 24 kursi (29 kursi pada 1977).<sup>302</sup> Dengan selesainya pemilu 1982 dan berlangsungnya Sidang Umum MPR tahun berikutnya, sekali lagi Soeharto memperpanjang kekuasaannya di kursi presiden.

Pada tahun 1985 dihasilkan paket undang-undang bidang politik yaitu amandemen untuk UU Pemilu, UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, UU parpol dan Golkar, UU Referendum, dan UU Organisasi massa. Dihasilkannya paket undang-undang politik itu menandai semakin

---

<sup>299</sup> Soeharto menjadi calon tunggal dari semua Sidang Umum MPR, yang berwenang memilih presiden Indonesia.

<sup>300</sup> Sebenarnya Golkar mempunyai target sekitar 65 persen suara, karena untuk menang 100 persen adalah tidak mungkin. Kompas, 15 Maret 1982.

<sup>301</sup> Diolah dari data lembaga Pemilihan Umum.

<sup>302</sup> Suryadinata, Leo, Golkar dan Militer (1992), *Op. Cit.*, hal. 111.

kokohnya Orde Baru di kekuasaan dan persiapan ke arah pemilu 1987 semakin matang. Liddle menulis mengenai pemilu 1987 dalam tulisannya berjudul: *“Indonesia in 1987: The New Order at the Height of its power”*, dimuat di *Asian Survey* tahun 1988.<sup>303</sup> Menurut Liddle, Golkar, partai politik pemerintah, sangat menakjubkan memperoleh suara 73,16 persen yang merupakan peningkatan 9 persen dari pemilu sebelum di tahun 1982. Di ketiga pemilu sebelumnya Golkar memperoleh lebih dari 60 persen suara. Keberhasilan ini sebagian besar berkaitan dengan pengaturan pemerintah atas UU Pemilu dan UU Kepartaian serta peraturan-peraturan pelaksanaannya yang menguntungkan, organisasi dan taktik yang diterapkan Golkar, dan manipulasi pemerintah terhadap partai-partai lain.<sup>304</sup>

Lima tahun kemudian hasil pemungutan suara menunjukkan penurunan suara Golkar dari 73 persen (di pemilu 1987) menjadi 68,105 persen yang berarti penurunan sekitar 5,05 persen. Golkar mendapat 66.599.331 suara (282 kursi), Partai Persatuan Pembangunan meningkat sekitar 1,03 persen dan mendapat 16.624.647 suara (62 kursi), sedangkan Partai Demokrasi Indonesia

---

<sup>303</sup> Liddle, R. William, (1992), *Op. Cit.*, hal. 90.

<sup>304</sup> Undang-undang Pemilu dan undang-undang Kepartaian secara sistematis melakukan diskriminasi yang menguntungkan Golkar, misalnya melarang pembentukan cabang-cabang partai di bawah tingkat propinsi (dimana Golkar hadir secara permanen dalam wajah politik birokrasi), membatasi masa kampanye, melarang kampanye yang mengkritik kebijakan-kebijakan pemerintah, dan memberikan kekuasaan badan-badan pemerintahan lokal pro-Golkar yang bisa digunakan sesukanya atas izin pertemuan kampanye dan rapat umum. Liddle (1992), *Ibid.*, hal. 91.

mengalami peningkatan besar dari 10,89 persen (di pemilu 1987) menjadi 14,9 persen (56 kursi) yang berarti peningkatan sekitar 4 persen. Sesuai ketentuan yang disepakati ABRI mendapat 100 kursi untuk DPR. Pada Sidang Umum MPR tahun berikutnya, sekali lagi MPR secara aklamasi dan dengan suara bulat memberi mandat pada Soeharto sebagai presiden untuk lima tahun berikutnya.

Sejarah pemilihan umum Orde Baru akhirnya harus berhenti pada tahun 1997 ketika dilangsungkan pemilihan umum ke enam dalam sejarah Orde Baru atau ketujuh sejak Indonesia merdeka. Meski praktek pemilihan umum telah mendapat begitu banyak kritik baik dari partai-partai non Golkar, kalangan akademisi, serta kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat, pemerintahan Orde Baru hampir tidak mendengar kritik-kritik tersebut. Diwarnai oleh berbagai kekerasan di tanah air, pemilu itu pun dilaksanakan dengan hasil yang sudah diduga, yaitu kemenangan Golkar. Golkar mencapai hasil tertinggi sepanjang pemilu Orde Baru yaitu 74,51 persen, melebihi keberhasilannya di tahun 1987 dan meningkat sekitar 6,4 persen dari pemilu 1992. Perolehan Golkar ini juga melebihi targetnya sendiri (70,20 persen). PDI sebagai partai yang sedang dilanda perpecahan mengalami pukulan paling telak pada pemilu ini, bahkan hampir-hampir tidak mencukupi syarat membentuk satu fraksi di DPR karena hanya mendapat 11 kursi (3,06 persen). Sementara PPP justru meningkat pesat dibanding pemilu 1992. Pada pemilu 1997 PPP meraih 22,43 persen suara yang berarti meningkat sekitar 5,43 persen dari pemilu sebelumnya. Meski demikian

ini belum mampu menyamai perolehannya di pemilu 1982 (27,78 persen) atau pemilu 1977 (29,29 persen).

Hasil-hasil perolehan kursi pemilu Orde Baru sejak 1971 hingga 1997 dapat dilihat pada tabel berikut, dengan catatan perolehan suara PPP di pemilu 1971 merupakan gabungan dari perolehan suara NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Begitu pula perolehan suara PDI pada pemilu 1971 merupakan gabungan dari perolehan suara PNI, Parkindo, Partai Katolik, Murba, dan IPKI. Sedangkan persentase yang ditampilkan adalah persentase perolehan suara, bukan persentase kursi.

**Tabel 8**  
**Perolehan Suara dan Kursi DPR Hasil Pemilu 1971 - 1997**

<b>Pemilu</b>	<b>PPP</b>	<b>%</b>	<b>Golkar</b>	<b>%</b>	<b>PDI</b>	<b>%</b>
1971	14.833.942 (96 kursi )	27,11	34.348.673 (236 kursi)	62,80	5.516.894 (30 kursi)	10,0 9
1977	18.722.138 (99 kursi)	29,29	39.313.354 (232 kursi)	62,11	5.459.987 (29 kursi)	8,60
1982	20.871.880 (61 kursi)	27,78	48.334.724 (242 kursi)	64,34	5.919.702 (24 kursi)	7,88
1987	13.701.428 (61 kursi)	15,97	62.783.680 (299 kursi)	73,16	9.324.708 (40 kursi)	10,8 9
1992	16.624.647 (62 kursi)	17,0	66.599.331 (282 kursi)	68,1	14.565.55 6 (56 kursi)	14,9
1997	25.340.028 (89 kursi)	22,43	84.187.907 (kursi)	74,54	3.463.225 (11 kursi)	3,07

Sumber: Diolah dari data LPU/KPU

Setahun setelah pemilu terakhir 1997, Majelis Permusyawaratan Rakyat (DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan) pada kali terakhir, memilih Soeharto sebagai Presiden dan menteri kesayangannya Habibie

sebagai Wakil Presiden hingga tahun 2003. Periode ini seperti sudah dicatat dalam sejarah, tidak pernah bisa dilampaui karena setelah mendapat mandat baru, pemerintahan Soeharto menghadapi badai besar, krisis ekonomi paling berat, kritik yang kian memuncak, kekerasan yang melanda banyak daerah, tragedi Trisakti, kerusuhan Mei di Jakarta, Solo, dan kota-kota lainnya, semuanya kemudian berujung pada keputusannya untuk meletakkan jabatan presiden di bulan Mei 1998. Seperti menjadi pertanda kejatuhannya, Soeharto tampak sama sekali tidak peduli kritikan masyarakat bahwa pemerintahannya penuh dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Soeharto justru menunjuk putri sulungnya Mbak Tutut, kawannya pengusaha Bob Hasan sebagai anggota kabinet. Belum lagi di DPR dan MPR penuh dengan sanak keluarga Presiden dan Pejabat tinggi lainnya.

Dengan kejatuhan Soeharto maka Habibie menjadi Presiden dan oleh MPR diberi amanat menyelenggarakan pemilihan umum yang dipercepat dari jadwal seharusnya. Pemilu kemudian dilaksanakan pada tahun 1999 yang menandai dimulainya praktek pemilu baru yang berbeda dengan pemilu-pemilu Orde Baru, mulai dari peraturan perundang-undangan, badan penyelenggara pemilu, partai-partai peserta pemilu, dan susunan DPR yang dihasilkannya (misalnya pengurangan jatah TNI dan Polri di DPR), dan sebagainya.

## **F. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Mekanisme Penyelesaiannya**

Landasan hukum bagi pemilu-pemilu Orde Baru adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Seperti telah dikemukakan, perubahan-perubahan itu terutama menyangkut perubahan dari segi redaksional. Khusus mengenai ketentuan pidana, pasal-pasal di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tidak mengalami perubahan. Dengan demikian ketentuan pidana pemilu sejak pemilu pertama Orde Baru di tahun 1971 hingga pemilu 1997 tidak mengalami perubahan.

Di dalam Undang-Undang Pemilu tersebut, ketentuan pidana diatur pada Bab XI yang berisi empat pasal. Tindak pidana pemilu dirumuskan dalam dua pasal yaitu Pasal 26 dan Pasal 27. Sementara dua pasal berikutnya berisi penegasan mengenai jenis tindak pidana (Pasal 28) dan ketentuan mengenai perampasan dan pemusanahan terhadap barang-barang bukti dalam tindak pidana pemilu pada penjatuhan pidana (Pasal 29). Berbeda dengan sistematika ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang menempatkan tiap tindak pidana pemilu ke dalam pasal tersendiri, di dalam Undang-Undang Pemilu Orde Baru ini 13 tindak pidana diatur hanya di dalam dua pasal saja. Jelasnya, Pasal 26 memuat tiga tindak pidana, sedangkan Pasal 27 memuat 10 tindak pidana. Dua dari tindak pidana pemilu tersebut adalah

tergolong pelanggaran, sedangkan sebelas lainnya tergolong kejahatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:



**Tabel 9**  
**Tindak Pidana Pemilu menurut UU Pemilu Orde Baru**

<b>No</b>	<b>Pasal</b>	<b>Unsur-unsur</b>	<b>Jenis Tindak Pidana</b>	<b>Sanksi</b>
1	26 ayat (1)	Sengaja memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih	Kejahatan	Maksimal 1 tahun penjara
2	26 ayat (2)	Meniru atau memalsu surat yang diperlukan dalam pemilihan dengan maksud mempergunakannya atau dipergunakan orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
3	26 ayat (3)	Dengan sengaja mempergunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat palsu/ tidak sah	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
4	27 ayat (1)	Dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara

		mengganggu pemilihan		
5	27 ayat (2)	Dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seseorang melakukan haknya memilih dengan bebas dan tidak terganggu	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
6	27 ayat (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan pemberian atau janji menyuap supaya tidak memilih atau memilih dengan cara tertentu</li> <li>• Pemilih yang karena menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu</li> </ul>	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
7	27 ayat (4)	Melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara seseorang pemilih menjadi tidak berharga atau orang lain dari yang	Kejahatan	Maksimal tiga tahun penjara

		dimaksud oleh pemilih itu menjadi terpilih		
8	27 ayat (5)	Dengan sengaja turut serta dalam pemilihan dengan mengaku dirinya orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
9	27 ayat (6)	Melanggar Pasal 2 (1) yaitu hak pilih bekas PKI dan organisasi terlarang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
10	27 ayat (7)	Memberikan suara lebih dari yang ditetapkan undang-undang	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
11	27 ayat (8)	Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara, dengan tipu muslihat menyebabkan hasil pemungutan menjadi lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
12	27 ayat (9)	Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjaanya untuk memilih	Pelanggaran	Maksimal tiga bulan kurungan

13	27 ayat (10)	Penyelenggara pemilihan yang melalaikan kewajiban	Pelanggaran	Maksimal tiga bulan kurungan atau denda setinggi-tingginya Rp. 15.000,-
----	-----------------	---	-------------	---

Dari 13 tindak pidana pemilu di atas, ada 11 tindak pidana pemilu yang subyek tindak pidananya adalah siapa saja dan merupakan manusia atau naturlijk person. Jadi, badan hukum atau organisasi/partai tidak bisa menjadi subyek (terlihat dari unsur “barangsiapa” dan tidak ada pasal yang menyebutkan bahwa badan hukum bisa menjadi subyek). Sementara subyek untuk tindak pidana pada Pasal 27 ayat (10) hanyalah penyelenggara pemilu, jadi bukan orang pada umumnya. Begitu pula subyek untuk tindak pidana pemilu pada Pasal 27 ayat (10) hanyalah majikan yang melarang pekerjaanya memilih. Kedua tindak pidana terakhir itu adalah pelanggaran.

Sekalipun undang-undang pemilu ini memuat ketentuan pidana, ia sama sekali tidak berbicara mengenai mekanisme penyelesaian tindak pidana yang terjadi. Tampaknya pembuat undang-undang menyerahkan hal itu kepada ketentuan yang berlaku mengenai penyelesaian perkara pidana yang dimuat

dalam hukum acara pidana pada masa itu diatur dalam *Herziene Inlands Reglement* (HIR)<sup>305</sup> dan beberapa peraturan terkait dengan kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan. Setelah tahun 1981 hukum acara pidana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Badan penyelenggara pemilu yang dalam undang-undang ini dilakukan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) memiliki tugas untuk mempersiapkan dan memimpin pemilu. Di dalam Lembaga ini dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia dan Panitia Pemilihan Daerah yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum untuk anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II. Di dalam LPU ini juga terdapat Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak) yang tidak memiliki tugas untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi (termasuk sengketa berupa tindak pidana). Jadi, dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian tindak pidana adalah tidak berbeda dengan mekanisme penyelesaian tindak pidana lainnya, yang harus melalui sistem peradilan pidana, mulai dari kepolisian, kejaksaan, hingga peradilan. Ketika kasus itu memasuki peradilan pun akan melalui tahap-tahap seperti perkara pidana umumnya, yaitu melalui Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tinggi (PT), dan Mahkamah Agung (MA) di tingkat kasasi.

---

<sup>305</sup> Sejak tahun 1981 yaitu dengan keluarnya UU No. 8 Tahun 1981 maka hukum acara pidana yang berlaku dalam HIR sudah diganti dengan UU baru ini yang dikenal sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Ada beberapa perubahan yang terjadi dalam hukum acara pidana baru itu, antara lain menyangkut masalah kewenangan penyidikan, masalah perlindungan Hak Asasi Manusia, hukum pembuktian, dan sebagainya.



---

---

**BAB V**

**PEMILU 1999: PEMILU PERTAMA PASCA JATUHNYA SOEHARTO**

Pelaksanaan pemilu 1999 mendapat banyak pujian dari para pengamat dalam dan luar negeri karena sangat berbeda dengan pemilu-pemilu Orde Baru yang sarat dengan dominasi pemerintah itu. Meski demikian, satu-satunya pemilu yang bisa disejajarkan dengan pemilu 1955 ini tidak luput mengandung banyak problem, mulai dari kelemahan perangkat hukumnya hingga penyelenggaranya sendiri. Yang tidak boleh dilupakan, pada pemilihan umum

1999 pun banyak sekali penyimpangan peraturan pemilu, sebagian dari penyimpangan itu tergolong ke dalam tindak pidana pemilu yang menjadi fokus kajian dari studi ini. Sub Bab ini akan menguraikan tentang pemilihan umum 1999, dimulai dari deskripsi tentang setting sejarah, sosial dan politik yang melatarinya. Kemudian, akan dilanjutkan dengan ulasan tentang kerangka hukum pelaksanaan pemilu 1999 yang mengalami perubahan dibanding kerangka hukum pada pemilu-pemilu sebelumnya. Karena perkembangan sistem kepartaian di era Habibie maka uraian selanjutnya akan tertuju pada partai-partai di era baru ini, terutama partai-partai yang lolos saringan untuk mengikuti pemilu, dan terutama lagi partai-partai yang tergolong sepuluh besar pada pemilu 1999. Berikutnya akan dipaparkan sistem pemilihan umum yang digunakan pada pemilu 1999, yang kemudian langsung diikuti uraian tentang pelaksanaan pemilihan umum serta hasil-hasil pemilihan umum 1999.

#### **A. Setting: Aspek Sejarah, Politik, dan Sosial**

Pemilihan Umum 1999 dilaksanakan dalam suasana baru yang tidak pernah dialami rakyat selama lebih dari tiga puluh dua tahun masa kekuasaan rejim Soeharto. Meski belum sama sekali hilang bayang-bayang kekuasaan Orde Baru, masyarakat mendapati pelaksanaan pemilu dengan harapan yang lebih baik. Pemilu kali ini tidak lagi dipandang sebagai formalitas belaka, sebab panggung demokrasi tampak lebih kompetitif dibanding enam pemilu sebelumnya. Perbedaan pemilu ini dengan semua pemilu Orde Baru sudah mulai terlihat dari perangkat peraturan perundang-undangannya, susunan



panitia penyelenggaranya, suasana kebebasan yang menyelimutinya, partai-partai yang mengikutinya, keterlibatan pengawas pemilu dan pemantau pemilu yang independen, kegairahan masyarakat menyambutnya, lebih adilnya pemberitaan media, dan posisi TNI serta Polri yang lebih netral. Hal-hal itu merupakan sebagian perbedaan suasana pemilu 1999 dibanding enam pemilu sebelumnya.

Untuk memahami bagaimana situasi yang melatari pelaksanaan pemilu 1999 kita perlu untuk melihat suasana perpindahan kekuasaan dari Soeharto kepada Habibie, yang tanpa terjadinya hal tersebut niscaya pemilihan umum yang Luber dan Jurdil masih sangat lama ditemui. Suasana Peralihan kekuasaan dari Soeharto kepada Habibie itu berlangsung dalam kondisi sosial, politik dan ekonomi yang pelik.

Mundurnya Soeharto secara tiba-tiba meninggalkan problem berat bagi penerusnya, Wakil Presiden BJ Habibie. Soeharto telah menyatakan ide untuk mundur (dalam bahasa Jawa, *lengser keprabon*) beberapa kali sebelumnya, yang sulit untuk dianggap serius oleh setiap orang, hal itu semata dipandang hanya mencari dukungan saja.<sup>306</sup>

Setelah menjadi Presiden, Habibie harus membuat jarak sendiri dengan pendahulu dan mentornya, Soeharto. Kelangsungan kekuasaannya tergantung dari kemampuannya untuk bermain dengan berbagai kelompok yang

---

<sup>306</sup> Anwar, Dewi Fortuna, 'The Habibie Presidency' in *Post-Soeharto Indonesia Renewal or Chaos*, (Ed. Geoff Forrester), (1999), hal. 33.

mendorong jatuhnya Soeharto. Semua kelompok ini memiliki alasan untuk tidak percaya pada Habibie dan , sebagai akibatnya kedudukan Habibie tidak pernah benar-benar aman.

Habibie tak diterima sepenuh hati oleh rakyat. Bahkan, pengangkatan Habibie oleh sebagian masyarakat dinilai tidak sah, karena yang berhak mengangkat Presiden hanyalah MPR. Apalagi Habibie dianggap bukan figur yang tepat untuk memimpin rakyat Indonesia di era reformasi. Habibie dianggap murid Soeharto, persis seperti pengakuannya sendiri yang menyebut Soeharto sebagai profesornya.

Sebagaimana tuntutan masyarakat agar pemerintahan Habibie segera mengadakan pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang lebih legitimate dan mewujudkan pemerintahan baru yang reformis maka persiapan ke arah pemilihan umum pun dilakukan. Dengan didahului oleh Sidang Istimewa MPR dan perubahan Peraturan Perundangan di bidang politik, yaitu undang-undang tentang Partai Politik, undang-undang tentang Pemilihan Umum dan undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD maka digelarlah pemilihan umum pada tahun 1999 yang menghasilkan DPR dan MPR baru yang bertugas memilih presiden dan wakil presiden baru.

Dari sudut pandang berbeda, menurut para ahli Tata Negara, Habibie seharusnya memegang jabatan hingga akhir masa jabatan Soeharto,<sup>307</sup> tetapi

---

<sup>307</sup> Prof. Dr. Yuzril Ihza Mahenda seorang Professor Hukum dan Universitas Indonesia termasuk yang memegang pendapat ini.

arus deras reformasi begitu kuat menolak segala yang dekat dengan Soeharto (termasuk Habibie), sehingga pemerintahan Habibie lalu dianggap sebagai kekuasaan yang bersifat transisi.<sup>308</sup>

Tampaknya istilah pemerintahan transisional merupakan kompromi dari keruwetan yang terjadi (khususnya dalam mensikapi keabsahan Habibie selaku presiden, mengingat Soeharto mundur tanpa pertanggungjawaban dan tidak mengembalikan mandatnya kepada MPR, serta Habibie tidak dipilih oleh MPR selaku Presiden). Istilah ini merupakan istilah politik yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Habibie harus menyelenggarakan pemilihan umum secepatnya sehingga segera terbentuk pemerintahan baru yang sesuai dengan spirit reformasi.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Setelah kejatuhan Soeharto dan naiknya Habibie, masih ada pertanyaan besar yaitu tentang status politis dan yuridis pemerintahan Habibie. Di satu pihak, dikatakan secara publik, bahwa pemerintahan Habibie itu adalah pemerintahan transisional, tapi di lain pihak, status sebagai pemerintahan transisi itu, sampai pemilihan umum 1999 tidak dijustifikasi melalui keputusan hukum. Sidang Istimewa MPR 1998, juga tidak melegalkan status pemerintahan transisional tadi. Mengingat statusnya yang tidak dilegalkan dan tidak jelas, maka istilah pemerintahan transisi itu hanya disepakati sebagai sesuatu yang sifatnya tentatif. Pertama, memang tidak ada acuan legalnya. Kedua, memang tidak jelas tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh pemerintahan transisional. Lihat Haris, *Id.*, 20-21.

<sup>309</sup> Ada pendapat lainnya yang kemudian kurang didukung yaitu membentuk suatu tim yang akan bertindak sebagai pemerintahan transisi. Tim ini dapat berbentuk Presidium Nasional atau Komite rakyat Indonesia (KRI) yang –sebagaimana Habibie- juga bertugas menyelenggarakan pemilihan umum sehingga terbentuk pemerintahan baru. Lihat Najib, Mukhamad, 'Transisi: Antara Tirani dan Demokrasi' dalam *Transisi Demokrasi – Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, (Ed. Juri Ardiantoro), (1999), hal. 66-67.

Untuk itu pemerintahan ini diminta mengadakan pemilihan umum sesegera mungkin. Suatu pemilihan umum yang tentu saja berbeda dengan masa sebelumnya yang tidak memungkinkan adanya perubahan pemerintahan karena sistemnya sudah dibuat sedemikian rupa untuk mengekalkan kekuasaan. Pemerintahan Habibie kemudian mempersiapkan diadakannya pemilihan umum secara demokratis.<sup>310</sup> Dengan masa persiapan yang sangat sempit, disiapkanlah segala perangkat untuk mengadakan pemilihan umum<sup>311</sup> yang jujur, adil dan demokratis.

---

<sup>310</sup> Pilihan untuk melaksanakan pemilihan umum di bawah pemerintahan Habibie secepatnya dianggap paling realistis dan relevan. Presiden BJ Habibie yang naik menggantikan Presiden Soeharto dan merupakan kepala negara yang baru di awal reformasi dinilai kurang memiliki legitimasi politik yang kuat, dan menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Oleh sebab itu, aspirasi rakyat akhirnya menghendaki diselenggarakannya suatu pemilihan umum yang benar-benar jujur dan adil pada waktu yang lebih cepat dari yang direncanakan semula. Sesuai dengan undang-undang, pemilihan umum ketujuh di era Orde Baru semestinya baru dilaksanakan pada tahun 2002. Lihat Ma'shum, Saifullah, KPU & Kontroversi Pemilu 1999, (2001), hal. 3-4.

<sup>311</sup> Untuk terselenggaranya pemilihan umum lebih cepat dari yang seharusnya, maka langkah konstitusional pertama yang harus dilakukan adalah menyelenggarakan Sidang Istimewa MPR. Hasil sidang itu selain menopang kedudukan Presiden BJ Habibie sebagai kepala negara/ pemerintahan yang baru juga memerintahkan kepadanya agar menyelenggarakan pemilihan umum pada bulan Juni 1999, seperti tertuang dalam Tap No. XIV/MPR/1998. Selanjutnya untuk menindaklanjuti amanat Tap MPR itu, DPR periode tersebut membuat sejumlah undang-undang politik, diantaranya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Berdasarkan ketiga undang-undang politik itulah kegiatan pemilihan umum mulai direncanakan dan dikonsolidasikan. *Id.*, hal. 5.

Di dalam era Presiden Habibie ini salah satu tujuan reformasi politik yang bergulir adalah reformasi terhadap sistem politik yang ada khususnya dengan merevisi dan menerbitkan undang-undang politik yang baru (baca: UU Partai politik, UU Pemilihan umum, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD). Undang-undang politik yang ada (yang penuh dengan misi pemasangan) diganti dengan UU politik yang baru, yaitu: UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD. Keberadaan paket UU politik tersebut, merupakan angin segar yang lebih menjamin terlaksananya demokratisasi kehidupan politik di Indonesia. Nuansa reformatif dan demokratis tercermin dalam UU politik yang baru itu.<sup>312</sup>

Reformasi terhadap sistem politik tersebut diakui oleh seorang tokoh politik yang telah lama berkecimpung dalam pertarungan politik Indonesia, yaitu Zarkasih Nur (salah seorang ketua PPP) yang menyatakan bahwa :<sup>313</sup>

*“Bila dikaji lebih dalam, ada beberapa point fundamental dari paket UU politik yang lebih demokratis, yaitu: pertama, dibukanya kran kebebasan untuk berpartisipasi dalam politik secara aktif tanpa hal-hal yang bersifat hegemonik dan memaksa. Kedua, UU politik ini menjamin terlaksananya proses demokrasi yang demokratis dan terbuka. Dan ketiga, selain kebebasan*

---

<sup>312</sup> Nur, Zarkasih, ‘UU Politik 1999: Landasan Menuju Indonesia yang Demokratis’, in *Transisi Demokrasi Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, (Ed. Juri Ardiantoro), (1999), hal. 88.

<sup>313</sup> *Id.*, hal. 87-88.

*berpartisipasi, paket UU politik juga mengedepankan prinsip keterwakilan yang berdasarkan achievement”.*

Dalam bidang kepartaian, era Habibie juga mencatat proses keterbukaan berpartai yang sangat bertolak belakang dengan era Soeharto. Di era ini UU kepartaian memungkinkan lahirnya partisipasi rakyat melalui partai politik. Terbitnya paket UU politik menandai bahwa alam demokrasi telah berubah menjadi demokrasi multi partai. Rakyat tidak lagi diwajibkan untuk menyalurkan aspirasinya hanya kepada tiga kekuatan politik saja. Rakyat dapat berpartisipasi aktif dalam kehidupan politik dengan mendirikan partai baru atau menyalurkan aspirasinya kepada partai-partai baru yang dianggap dapat memperjuangkan aspirasi tersebut. Dengan dibukanya saluran aspirasi yang lebih banyak diharapkan aspirasi yang berkembang di masyarakat dapat lebih diserap dan direspon dengan baik. Hingga kemacetan komunikasi politik antara masyarakat dengan pemerintah dapat dihindari dan terjembatani.<sup>314</sup>

Menurut Zakarsih Nur, kebebasan berpartisipasi dalam bentuk mendirikan partai politik baru juga dapat menghindari kejenuhan dan hegemoni politik yang dilakukan oleh kekuatan politik tertentu. Banyaknya partai akan menjadikan kehidupan demokrasi menjadi lebih dinamis dan energik. Banyaknya jumlah partai juga tidak memberikan kesempatan untuk munculnya

---

<sup>314</sup> *Id.*, hal. 88.

suatu kekuatan mayoritas tunggal yang hegemonik seperti dialami oleh rakyat Indonesia di waktu yang lalu.<sup>315</sup>

Dengan keluarnya paket undang-undang politik itu, maka lahirlah puluhan bahkan lebih dari 100 partai politik di Indonesia. Tentu saja tidak semua partai-partai baru itu dapat mengikuti pemilihan umum yang akan diadakan. Karena itu langkah awal yang dilakukan pemerintah adalah menetapkan partai politik yang akan menjadi peserta pemilihan umum. Untuk memenuhi tuntutan ini, partai-partai politik, baik yang lama maupun yang baru didaftar serta diteliti syarat-syarat eksistensialnya oleh Departemen Kehakiman, kemudian dilakukan penelitian dan verifikasi oleh Panitia Persiapan pembentukan Komisi Pemilihan Umum (PPPKPU) atau yang lebih dikenal dengan nama Tim Sebelas – karena terdiri atas sebelas orang yang dibentuk oleh Ketua Lembaga Pemilihan Umum yang juga menteri dalam negeri (KPU belum terbentuk). Partai politik yang lolos verifikasi Tim Sebelas inilah yang berhak mengikuti Pemilihan Umum 1999

Di era ini juga terjadi perubahan kebijakan terhadap birokrasi yang di masa Soeharto harus mengabdikan kepada kepentingan Golongan Karya menjadi lebih bebas. Melalui reformasi peraturan, kebebasan berpartisipasi pada akhirnya diberikan kepada birokrasi, yang selama rejim Soeharto mengalami pengungkungan politik. Birokrasi selama ini dieksploitir dan dihegemoni kebebasannya dalam menyalurkan aspirasi politik. Saluran partisipasi politik

---

<sup>315</sup> *Id.*, hal. 88-89.

dipaksakan hanya kepada satu kekuatan politik saja (baca: Golongan Karya) dan diharamkannya penyaluran aspirasi kepada kekuatan politik lain. Pada era Habibie terbit Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 tahun 1999 yang disempurnakan dengan PP No. 12 Tahun 1999, yang kelahirannya merupakan imbas dari proses penerbitan paket UU Politik baru, birokrasi terbebas menyalurkan aspirasinya kepada partai-partai yang ada dan dianggap dapat memperjuangkan aspirasinya. Dan dalam rangka menjaga netralitas birokrasi, walaupun birokrasi dibebaskan dalam menyalurkan aspirasinya, anggota birokrasi tidak dibolehkan menjadi anggota dan pengurus salah satu partai politik.<sup>316</sup>

Setelah lahirnya UU Partai Politik, lebih dari seratus partai politik kemudian lahir. Sampai pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999, jumlah partai politik mencapai 148 partai; dan dari jumlah itu 48 diantaranya memenuhi syarat mengikuti pemilihan umum tahun 1999. Pemilihan umum tahun 1999 ini menghasilkan DPR yang beranggota 500 (38 diantaranya diangkat dari TNI dan POLRI) dan MPR yang beranggota 700 orang.

Era Habibie ini juga mencatat perubahan besar dalam pelaksanaan pemilihan umum. Pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999 menunjukkan perbedaan yang signifikan bila dibandingkan dengan pemilihan umum-pemilihan umum yang diselenggarakan selama rejim Orde Baru. Dalam

---

<sup>316</sup> *Id.*, hal. 89.



berbagai segi dan berbagai tahapannya, pemilihan umum 1999 memiliki nuansa yang lebih demokratis dan terbuka.

Dari segi jumlah organisasi peserta, pemilihan umum 1999 diikuti oleh 48 partai (termasuk PPP, Partai Golkar, dan PDI). Sebelum dilakukan verifikasi, jumlah partai baru mencapai lebih dari 150an partai. Sebuah jumlah yang luar biasa. Dengan banyaknya jumlah peserta pemilihan umum, pelaksanaan pemilihan umum 1999 cenderung lebih demokratis dan dinamis. Juga pelaksanaan pemilihan umum 1999 cenderung lebih terbuka.

Pemilihan umum yang diselenggarakan di era Habibie ini menambah asas pemilihan umum yang semula hanya Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia (LUBER) sekarang menjadi LUBER dan Jujur dan Adil (Jurdil). Selama pemerintahan Orde Baru, pemilihan umum hanya berlandaskan pada asas LUBER saja sehingga kecurangan dan ketidakadilan selalu mewarnai pelaksanaan pemilihan umum-pemilihan umum tersebut.<sup>317</sup>

Dari segi pelaksanaannya, pemilihan umum di era Habibie juga berbeda dengan era Soeharto. Bila pemilihan umum di masa Soeharto pelaksanaannya diserahkan kepada Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang pada hakikatnya merupakan perangkat pemerintah dimana semua anggotanya adalah unsur-unsur pemerintah. Partai politik hanya menjadi tukang stempel saja. Pada pemilihan umum 1999, pelaksanaannya diserahkan kepada sebuah komisi yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dimana pemerintah bertindak sebagai

---

<sup>317</sup> Nur, *Op. Cit.*, hal. 90.

fasilitator sedang anggota-anggotanya berasal dari pemerintah dan partai politik. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan pemilihan umum lebih baik.<sup>318</sup>

Sementara itu pengawasan pemilihan umum dilakukan oleh Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) yang anggotanya mencakup hakim dan tokoh masyarakat (kalangan kampus, agamawan, tokoh masyarakat) dan sama sekali tidak melibatkan unsur pemerintah. Disamping itu UU Pemilihan umum juga memberi kesempatan kepada para pemantau pemilihan umum baik dari dalam negeri maupun dar luar negeri. Hal ini berbeda dengan pemilihan umum di masa Soeharto dimana pengawasan dilaksanakan oleh Panwas yang diketuai oleh Jaksa Agung dan anggotanya tidak melibatkan unsur masyarakat. Sementara pemantau pemilihan umum tidak diperkenankan.

Gelombang reformasi yang melanda bangsa Indonesia pada awal 1998 telah menimbulkan pembaruan dan perubahan fundamental di hampir segala bidang kehidupan. Pembaruan yang mencolok adalah dalam pelaksanaan kemerdekaan berfikir, mengeluarkan pendapat serta kebebasan berkumpul dan berserikat. Beberapa organisasi masyarakat lahir dan partai politik baru timbul pada era ini, menandai era kebebasan berserikat yang praktis ditutup oleh pemerintahan Presiden Soeharto melalui restrukturisasi kehidupan politik pada tahun 70-an.<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> *Id.*, hal. 91.

<sup>319</sup> Ma'shum, *Op. Cit.*, hal. 3.

Proses reformasi juga telah mengantarkan pergantian kepemimpinan nasional yang selama tiga dasawarsa tidak pernah tersentuh oleh perubahan. Pergantian kepemimpinan nasional merupakan perubahan yang paling dominan dan substansif, sebab perubahan itu menjadi pusat pengaruh bagi terjadinya perubahan-perubahan pada bidang yang lain, baik langsung maupun tidak langsung.<sup>320</sup>

Pemilihan umum 1999 dilaksanakan dengan latar suasana sosial dan politik demikian, yang tentu memiliki perbedaan dengan suasana pada pemilu 1955 dan juga pemilu-pemilu Orde Baru. Pada pemilu pertama pasca Soeharto ini rakyat dapat menjatuhkan pilihannya terhadap partai-partai yang diinginkannya yang kini jauh lebih beragam, baik dari segi ideologi maupun program-programnya. Era pemilu multi partai dan pemilu bebas telah dimulai.

#### **B. Kerangka hukum**

Bagian ini akan mengulas landasan hukum pelaksanaan pemilu 1999 yang berbeda dengan pemilu-pemilu Orde Baru. Seperti telah dijelaskan bahwa paket undang-undang politik Orde Baru yang dihasilkan tahun 1985 (yang merupakan versi terakhir dari perubahan paket undang-undang politik 1969), terutama yang terkait pemilu: UU Partai Politik dan Golkar, UU Pemilihan Umum, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD, dengan adanya gerakan reformasi, telah mengalami perubahan di masa pemerintahan Habibie. Terlepas adanya anggapan bahwa ada maksud politik tersembunyi Habibie

---

<sup>320</sup> *ibid.*

dalam mengadakan perubahan itu, ia telah menunjukkan keberhasilan melakukan reformasi perundang-undangan politik yang dapat digunakan sebagai landasan bagi pelaksanaan pemilu yang paling bebas selama lebih dari tiga puluh tahun.<sup>321</sup>

Ulasan mengenai kerangka hukum pelaksanaan pemilu 1999 akan memakan penjelasan yang agaknya lebih panjang dibanding kerangka hukum pemilu-pemilu sebelumnya. Hal itu disebabkan dua hal : pertama, studi ini memang secara khusus memberi fokus pada pemilu 1999; dan kedua, karena pemilu 1999 dilakukan pada masa penuh dengan perubahan sosial dan politik, maka ada banyak sekali peraturan mengenai pemilu ini, mulai dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, sampai peraturan yang dihasilkan Komisi Pemilihan Umum yang jumlahnya 47 keputusan. Di atas itu semuanya kita juga perlu melihat Tap MPR dan juga UUD 1945. Uraian ini akan dimulai dari tingkatan paling atas, yaitu UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang, dan seterusnya sampai peraturan teknis pelaksanaan pemilu.

### **1. Undang-Undang Dasar 1945**

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

---

<sup>321</sup> Dalam kaitan gebrakan Habibie membuat pilihan-pilihan seperti mengadakan pemilu, kebebasan media, jaminan membuat partai, dan isu demokrasi lainnya, William Liddle menyebutkan bahwa: “*In making these choices, Habibie’s primary motive was almost certainly strategic*”. Lihat Liddle, R. William, *Crafting Indonesian Democracy*, (2001), hal. 1.

Rakyat.” Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut demokrasi dengan sistem perwakilan. Seperti telah diuraikan pada saat membahas Kerangka hukum bagi pemilu-pemilu Orde Baru, di dalam UUD 1945 memang secara eksplisit tidak dijumpai perintah melaksanakan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat. Tetapi, bahwa UUD itu menganut sistem demokrasi perwakilan tidak dapat diingkari. Meski tidak ada ketentuan mengenai pemilu dalam UUD 1945, hampir tidak ada pertentangan bahwa pelaksanaan pemilu di bawah kerangka UUD 1945 adalah sah dan bahkan menjadi tuntutan paling tidak karena tiga alasan: pertama, bahwa secara logika untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis adalah melalui pemilihan umum; kedua, bahwa UUD 1945 bukanlah satu-satunya Hukum Dasar, masih ada Hukum Dasar tidak tertulis (dan ini diakui oleh UUD 1945 dalam penjelasannya) yang terbentuk melalui konvensi kenegaraan; dan ketiga, dilihat dari penafsiran historis bahwa pada saat pembentukan UUD 1945 pemikiran untuk mengadakan ketentuan mengenai pemilu pernah dibicarakan dan hal itu pada dasarnya memang diterima tetapi tidak secara eksplisit ditulis. Bagaimanapun ketiadaan ketentuan mengenai pemilu dalam tingkat konstitusi ini juga menimbulkan kritik.<sup>322</sup>

---

<sup>322</sup> Lihat Tim Peneliti Sistem Pemilu LIPI, Hasil Penelitian mengenai sistem pemilihan umum (1998).

Sesuai Tata Urutan Perundangan yang berlaku di Indonesia maka pada peringkat kedua sesudah UUD 1945 terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Seperti juga pada praktek pemilu-pemilu sebelumnya, melalui ketetapannya MPR memberi perintah kepada Presiden selaku kepala pemerintahan untuk melaksanakan pemilihan umum pada waktu yang ditentukan.<sup>323</sup> Untuk pemilu sesudah 1997 (pemilu terakhir era Soeharto) sebenarnya telah ada Tap MPR yang memerintahkan Pemilu dilaksanakan setiap lima tahun, dan itu berarti sesudah pemilu 1997 baru diadakan lagi tahun 2002.<sup>324</sup> Tetapi, dengan terjadinya perubahan politik yang memaksa Soeharto turun dan diganti Habibie, maka ada kondisi politik yang mendorong percepatan pemilu dari yang seharusnya<sup>325</sup>. Untuk itulah MPR kemudian melakukan Sidang Istimewa pada tahun 1998 yang antara lain menghasilkan Ketetapan tentang percepatan pelaksanaan pemilu dari 2002 menjadi 1999, yaitu dengan Tap

---

<sup>323</sup> Untuk pemilu 1971 landasannya adalah Tap MPRS No. XLII/MPRS/1968, untuk pemilu 1977 landasannya adalah Tap MPR No. VIII/MPR/1973, untuk pemilu 1982 landasannya adalah Tap MPR No. VII/MPR/1978, untuk pemilu tahun 1987 landasannya adalah Tap MPR No. II dan No. III/1983, untuk pemilu tahun 1992 landasannya adalah Tap MPR No. II dan III/MPR/1988, dan untuk Pemilu tahun 1997 landasannya adalah Tap MPR No. II/MPR/1993.

<sup>324</sup> Tap MPR No. III/MPR/1988.

<sup>325</sup> Lihat uraian sub bab di atas mengenai setting: Sejarah, Sosial dan Politik.

MPR No. XIV/MPR/1999 tentang Perubahan atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.<sup>326</sup>

## **2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XIV/MPR/1998**

Dalam ketetapan yang pada dasarnya dimaksudkan melakukan perubahan jadwal pemilihan umum, tampaknya situasi dan kondisi - termasuk aspirasi bagi dilaksanakannya pemilihan umum yang berbeda dari yang pernah dilakukan oleh Orde Baru yang dianggap tidak jujur dan tidak adil- menjadi bahan pertimbangan majelis. Di dalam konsiderans Tap MPR No. XIV ini, khususnya pada huruf b dinyatakan:

*“Bahwa dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu diselenggarakan Pemilihan Umum secara demokratis, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia”.*

Sementara dalam Pasal 1 angka 2 Tap MPR No. XIV/MPR/1998 ini mengubah ketentuan Pasal 1 ayat (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum sehingga berbunyi:

---

<sup>326</sup> Berdasarkan Tap MPR inilah kemudian Presiden mempersiapkan pemilihan Umum yang dimulai dengan melakukan reformasi terhadap tiga undang-undang politik: UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD.

*“Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia”.*

Khusus mengenai perkataan jujur dan adil dapat dikatakan bahwa ini merupakan hasil perjuangan yang sudah lama dari berbagai kekuatan politik dan masyarakat. Selama ini kalangan pemerintah, ABRI dan Golkar menolak dimasukkannya kedua perkataan itu dalam perundang-undangan pemilu. Menurut mereka hal itu sudah tercermin dalam asas LUBER (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia), sehingga tidak perlu dinyatakan lagi. Sementara bagi yang mendukung masuknya dua kata itu berargumen bahwa selama ini praktek pemilu sangat kurang menjamin kejujuran dan keadilan sehingga sangat merugikan partai-partai non pemerintah. Bagaimanapun dengan adanya jaminan ini dalam Tap MPR maka undang-undang pemilu yang akan dibuat mestilah merujuk pada Tap MPR ini.

Sementara masalahnya agak berbeda dengan konsiderans huruf c yang tampak bukan merupakan produk yang dicita-citakan oleh gerakan reformasi. Di sini dinyatakan:

*“Bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai kekuatan sosial politik bertindak selaku dinamisator dan stabilisator, dalam rangka pelaksanaan demokrasi Pancasila tidak menggunakan hak pilih dalam Pemilihan Umum sehingga keanggotaannya dalam Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Republik Indonesia ditetapkan melalui pengangkatan”.*



Pertimbangan ini jelas tidak sesuai dengan opini masyarakat (terutama kalangan mahasiswa).<sup>327</sup> Di mata mereka, wajah ABRI sudah coreng-moreng, terutama terkait dengan berbagai kasus pelanggaran HAM, misalnya kasus penculikan, operasi militer di Aceh, penembakan mahasiswa, kerusuhan 14 Mei, dan sebagainya.<sup>328</sup> Kalangan ahli Tata Negara pun menolak masih bercokolnya ABRI di DPR dengan cara diangkat. Ismail Sunny, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, menyatakan bahwa kursi ABRI di DPR merupakan penyimpangan konstitusi. Dalam UUD 1945 jelas disebutkan bahwa anggota DPR adalah hasil pemilihan, bukan pengangkatan.<sup>329</sup> Fraksi di MPR, terutama PPP juga menolak, tetapi setelah berjuang mati-matian usaha mereka gagal. Menurut Fraksi ini anggota ABRI selama ini terlalu mendominasi kehidupan politik di Indonesia.<sup>330</sup> Bukan hanya di

---

<sup>327</sup> Masih adanya anggota ABRI di DPR sesuai Tap MPR ini (dan juga dalam UU pemilu) dipandang oleh aktivis mahasiswa sebagai suatu pelanggaran prinsip kedaulatan rakyat. Dengan aturan seperti itu tidak mungkin pemilu 1999 dikatakan jujur dan adil (jurdil) serta demokratis. Lihat Syafi' Alielha, "Pseudo-Demokrasi dalam UU Politik Tahun 1999 dan Pemilu '99," dalam *Transisi Demokrasi – Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, (Ed. Juri Ardiantoro), (1999), hal. 104-106.

<sup>328</sup> Benedanto, Pax; Ignatius Haryanto; dan E. Pudjiachirusanto, *Pemilihan Umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi ?*, (1999), hal. 18.

<sup>329</sup> Tempo, 16 November 1999. Pendirian Ismail Sunny ini sudah seringkali dikemukakannya pada masa Orde Baru tapi tidak pernah mendapat tanggapan.

DPR/DPRD saja, mereka yang berlatarbelakang militer juga banyak menjadi Gubernur maupun bupati di berbagai daerah. Sebagai contoh hingga tahun 1999, 119 dari 329 bupati/ walikota di seluruh Indonesia berlatar belakang militer.<sup>331</sup>

Tampaknya tetap diwakilinya ABRI di DPR tanpa melalui pemilihan umum adalah merupakan suatu kompromi.<sup>332</sup> Fraksi-fraksi di MPR sebenarnya mengajukan usul mengenai jumlah anggota DPR dari ABRI yang diangkat berdasarkan persentase yang bervariasi antara 2 persen sampai dengan 5 persen dari jumlah anggota DPR yang dipilih.

---

<sup>330</sup> Sejak pemilu 1971 hingga pemilu 1997 wakil ABRI di DPR berjumlah 100 sesuai UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR/DPRD dan UU No. No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu (beserta undang-undang yang merubahnya). Karena pada pemilu 191-1982 jumlah seluruh anggota DPR adalah 460 maka wakil ABRI yang diangkat berjumlah lebih dari 22 persen. Prosentase itu menurun menjadi 20 persen sejak pemilu 1987 karena jumlah anggota DPR menjadi 500. Prosentase itu menurun lagi pada pemilu 1997 karena wakil ABRI tinggal menjadi 75. Walau bagaimanapun jumlah ini masih terlalu besar, karena partai-partai lain harus mengumpulkan sekitar 400.000 suara untuk satu wakil di DPR, sedangkan ABRI yang berjumlah sekitar 500.000 orang mewakili 75 wakil. Jumlah wakil ABRI di lembaga perwakilan jauh lebih banyak lagi sebab wakil-wakil mereka juga ada di seluruh DPRD I dan DPRD II di seluruh Indonesia.

<sup>331</sup> Lihat Table 8.1 pada Suryadinata, Leo, (2002), *Op. Cit.*, hal. 165.

<sup>332</sup> Dari sejarahnya keterwakilan ABRI merupakan hasil “konsensus nasional” menjelang pemilu tahun 1968, atau 3 tahun sebelum pemilu 1971 yang salah satu kesepakatannya adalah 100 wakil ABRI di DPR. Lihat uraian pada Bab 2. Pada awalnya partai-partai yang ada, terutama partai-partai Islam menolak jumlah yang terlalu besar ini. Tetapi dengan kompromi akhirnya disepakati wakil ABRI berjumlah 100. Dalam berbagai pernyataan resminya pemerintah mengatakan bahwa pengangkatan 100 orang ABRI diperlukan untuk “mengamankan Pancasila dan UUD 1945.” Argumen ini kemudian dianggap tidak relevan lagi. Lihat Syamsuddin Haris, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* (1998), *Op. Cit.*, hal. 100-102.

Tetapi ada juga fraksi yang tidak mengajukan usul berdasarkan perentase melainkan berdasarkan jumlah komisi yang ada di DPR, diusulkan paling tidak ada dua anggota ABRI di setiap komisi di DPR.<sup>333</sup> Pada era Habibie, bagaimanapun ABRI masih merupakan suatu kekuatan politik yang cukup kuat. Menyingkirkannya sama sekali dari peranannya di masa Orde Baru masih dianggap belum mungkin, paling tidak sampai pemilu 2004.<sup>334</sup> Sementara itu ribuan mahasiswa yang berdemonstrasi pada Sidang Istimewa tetap menginginkan peran militer di lembaga perwakilan diakhiri sekarang juga, sehingga seluruh wakil di DPR benar-benar hasil pemilu.

Hasil akhir dari pergulatan di atas terwujud pada Ketetapan MPR yang tetap memberi tempat bagi ABRI di DPR, dan akan dikurangi secara bertahap. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Tap MPR No. XIV/MPR/1998 itu maka bunyi pasal 6 Tap MPR No. III/MPR/1988 diubah menjadi:

- (1). *Anggota Dewan Perwakilan Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri atas anggota-anggota partai-partai politik hasil Pemilihan Umum dan anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang diangkat.*
- (2). *Pengangkatan anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan*

---

<sup>333</sup> Lihat Komisi Pemilihan Umum, Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999, (2000), *Op. Cit.*, hal. 23.

<sup>334</sup> Suryadinata, (2002), *Op. Cit.*, hal. 58.

*pengurangan jumlahnya secara bertahap dan selanjutnya diatur oleh undang-undang.*

Dengan ketetapan seperti di atas maka dalam pemilu yang akan diadakan tahun 1999 wakil-wakil ABRI masih akan tetap berperan di DPR maupun DPRD meskipun jumlahnya dikurangi. Hal itu tentu saja tidak memuaskan banyak pihak, khususnya kalangan mahasiswa yang telah berjuang untuk mengakhiri peran politik ABRI di DPR/DPRD. Bagaimanapun itulah hasil akhir yang secara yuridis telah berlaku dan dengan demikian undang-undang pemilu yang akan dibuat pun harus merujuk pada hasil kompromi ini.

Pasal 1 angka 3 Tap No. XIV/MPR/1998 mengadakan sedikit perubahan bagi Tap No. III/MPR/1988. Perubahan yang dilakukan terhadap Pasal 1 ayat (3) Tap No. III/MPR/1988 itu hanyalah perubahan redaksional saja, yaitu dengan penambahan kata “Kesatuan” di belakang kata “Negara” sehingga berbunyi: “Pemungutan suara yang dimaksud dalam ayat (2) Pasal ini dilaksanakan serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Tentu saja perubahan ini tidak memiliki dampak bagi undang-undang pemilu yang akan dibuat ataupun bagi pelaksanaan pemilihan umum. Tentu juga – meski tanpa tambahan kata “Kesatuan” di belakang kata “Negara” – tidak ada seorangpun yang menyatakan bahwa Indonesia sudah berubah menjadi “Negara Federal”. Meski demikian ini tampak lebih sebagai sebuah perbaikan redaksional

dan penyesuaian dengan redaksi pada konstitusi mengingat di konstitusi 1945 memang disebut bahwa: “Indonesia adalah Negara Kesatuan Berbentuk Republik”. Di samping itu perubahan ini juga menimbulkan suatu semangat kesatuan mengingat sebagian daerah ada unsur-unsur yang ingin memisahkan diri, seperti Timor-Timor, Aceh, dan Irian Jaya.

Ketentuan mengenai perubahan waktu pemilihan umum yang semula akan diadakan tahun 2002 menjadi tahun 1999 terdapat pada Pasal 1 angka 4 yang mengubah Pasal 2 sehingga berbunyi:

*“Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999 dan Pemilihan Umum selanjutnya dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan tersebut diselenggarakan pada hari libur atau hari yang diliburkan”.*

Dari Pasal 2 di atas ada dua hal penting mengenai pemilihan umum yang akan diadakan, dan kedua hal penting itu memenuhi tuntutan yang berkembang saat itu. Dua hal penting itu adalah:

- 1) pemajuan jadwal pemilu dari tahun 2002 sesuai jadwal semula, karena pemilu terakhir tahun 1997 maka pemilu berikutnya semestinya tahun 2002. Perubahan ini diperlukan mengingat Ketetapan MPR merupakan landasan penting bagi dilaksanakannya pemilu. Tanpa perubahan ini maka pemilu yang dipercepat secara yuridis tidak bisa dilaksanakan. Meskipun undang-undang pemilu akan diubah, hal itu tetap tidak sah mengingat dari sudut peringkat perundang-undangan kedudukan

undang-undang adalah di bawah Ketetapan MPR,<sup>335</sup> maka sesuai kaedah hukum yang dianut, undang-undang itu tidak bisa bertentangan dengan Tap MPR.<sup>336</sup> Untuk itu maka Ketetapan MPR yang menentukan pemilu lima tahun dari tahun 1997 harus diubah menjadi pemilihan umum diadakan tahun 1999. Ini juga merupakan satu jadwal yang sangat singkat, mengingat Tap MPR ini disahkan pada tanggal 13 November 1998 sementara pemilu paling lambat harus diadakan pada bulan Juni 1999, jadi hanya sekitar enam bulan saja. Sementara itu tiga undang-undang bidang politik juga harus disesuaikan dengan Tap MPR ini, praktis persiapan menjadi lebih singkat lagi.

- 2) Pemilihan umum harus diselenggarakan pada hari libur atau pada hari yang diliburkan. Ketetapan MPR ini menegaskan bahwa pemilu yang akan diadakan harus dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan. Mengapa ketentuan tentang hari pemilu saja harus diatur pada suatu produk hukum yang lebih tinggi dari undang-undang ? Ini memang agak tidak biasa, karena biasanya ketentuan seperti itu cukup diatur pada peraturan di bawahnya. Bahkan praktek pemilu Orde Baru penentuan hari pemilu ditetapkan hanya dengan Keputusan Presiden.

---

<sup>335</sup> Lihat uraian pada Bab 2 khususnya mengenai sumber hukum di Indonesia.

<sup>336</sup> Sesuai ajaran Stufen Bau dari Hans Kelsen maka untuk sahnya suatu peraturan secara yuridis maka ia harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dalam ilmu hukum juga dikenal kaedah: *Lex superiore derogat Lex inferiore* (Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah).

Namun demikian, dari konteks situasi ketika Tap MPR itu lahir maka bisa difahami mengapa jadwal pemilu pada hari libur atau hari yang diliburkan itu masuk di dalam Tap MPR. Hal ini agaknya memberi jaminan yang lebih tinggi bagi masyarakat akan terselenggaranya pemilu yang lebih jujur dan adil, disamping Luber (Langsung, umum, bebas, dan rahasia). Sepanjang praktek pemilu Orde Baru maka pemilu diadakan pada hari kerja. Ini mengakibatkan para pegawai negeri dan pegawai BUMN (Badan Usaha Milik Negara) serta para siswa sekolah tingkat atas harus memilih di tempat kerja dan di sekolah masing-masing. Seperti telah diuraikan pada saat kita membahas pemilu-pemilu Orde Baru di atas, hal itu menjadi sarana untuk memenangkan Golkar karena adanya tekanan dari atasan untuk meraih angka mutlak di masing-masing TPS yang ada di kantornya maupun di sekolahnya masing-masing.<sup>337</sup> Bagaimanapun, bayang-bayang kecurangan Golkar masih sangat menghantui, mengingat hampir seluruh struktur kekuasaan Golkar di jajaran birokrasi belum mengalami perubahan. Dengan ketentuan mengenai pelaksanaan pemilu di hari libur atau hari yang diliburkan ini maka diharapkan para pegawai negeri serta para pelajar dapat lebih bebas memberikan pilihannya pada pemilihan umum.

---

<sup>337</sup> Lihat uraian mengenai pelaksanaan pemungutan suara dan kecurangan yang terjadi pada pemilu-pemilu Orde Baru.

Ketentuan penting lainnya dari Tap MPR ini terdapat pada Pasal 3 yang telah diubah dan ditambah satu ayat sehingga seluruhnya berbunyi :

- (1) Pemilihan Umum yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh partai-partai politik yang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama.*
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh badan penyelenggara Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur-unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.*
- (3) Pengawasan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh sebuah badan pengawas yang mandiri. Lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat dapat melakukan pemantauan.*

Berdasarkan Ketetapan di atas maka terjadi perubahan penting di bidang kepartaian dan juga dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Jika sebelumnya pemilu hanya diikuti oleh tiga kontestan tetap, Golongan Karya dan dua partai politik - PPP dan PDI. Pembatasan itu dirasakan sebagai pelanggaran terhadap kebebasan mendirikan partai dan memilih partai yang sesuai dengan keinginannya. Dengan adanya ketetapan di atas maka pemilu yang akan diadakan tahun 1999 diikuti oleh partai-partai politik yang memenuhi syarat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Itu maknanya undang-undang mengenai Partai Politik dan Golkar harus diubah sehingga memberi kesempatan partai-partai yang akan muncul asal sesuai syarat yang akan ditetapkannya. Sebagai implikasi lainnya, penyebutan Golongan Karya pun juga akan diubah sebab ia harus



menjadi sebuah partai politik sebagaimana yang lain. Juga ditegaskan bahwa kedudukan, hak dan kewajiban dari partai-partai itu adalah sama. Pada sistem kepartaian Orde Baru memang ada ketidakadilan, yaitu hanya Golkar yang bisa sampai ke desa-desa, sementara partai-partai politik hanya boleh sampai di tingkat Kabupaten/Kotamadya (mengingat sistem massa mengambang yang diterapkan). Begitupun pegawai negeri tidak boleh menjadi anggota dan pengurus partai politik. Pada saat yang sama mereka menjadi anggota Korpri yang merupakan bagian dari Golkar. Kini, peraturan dan praktek seperti itu hendak diakhiri.

Selanjutnya, Pasal 3 ayat (2) berbicara mengenai lembaga penyelenggara pemilihan umum. Menurut Tap ini, penyelenggara pemilihan umum haruslah dilakukan oleh suatu badan yang bebas dan mandiri yang terdiri dari unsur partai-partai peserta pemilu dan juga pemerintah. Penegasan kepada kebebasan dan kemandirian bagi badan penyelenggara pemilu memang memenuhi aspirasi publik, sebab selama praktek pemilu Orde Baru, hampir seluruh struktur dari atas hingga terbawah didominasi unsur pemerintah yang memihak Golkar. Kehadiran wakil partai hanya hiasan saja sehingga ada kesan independen, padahal tidak, sebab peran mereka sangat kecil.<sup>338</sup> Dengan demikian ini menjadi semacam koreksi atas praktek lama, sekaligus mengakomodir kehendak masyarakat. Kepercayaan kepada partai-partai –yang bersama

---

<sup>338</sup> Lihat uraian mengenai Badan Penyelenggara Pemilu pada pemilu Orde Baru.

pemerintah- akan menjadi panitia penyelenggara pemilu didasari pada keinginan baik supaya pemilu berjalan lebih fair. Namun akan kita lihat nanti, bahwa inipun mengandung masalah.<sup>339</sup>

Untuk lebih menjamin berlangsungnya pemilihan umum secara Luber dan juga Jurdil, pada Pasal 3 ayat (3) di atas menyebutkan adanya badan pengawas yang mandiri. Di samping itu diperkenankan pula pemantauan oleh lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat. Hal ini tentu juga merupakan suatu yang sesuai dengan aspirasi masyarakat sejak lama, karena pada pemilu-pemilu sebelumnya yang ada hanyalah Pengawas Pemilu yang dianggap tidak independen dan pro kekuatan pemerintah, Golkar. Sementara pemantau pemilu yang independen dari masyarakat pun diharamkan kehadirannya.

### **3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999**

Sebenarnya ada tiga undang-undang yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum tahun 1999, yang mau tak mau harus pula dibahas dalam kaitan pelaksanaan pemilu, yaitu: 1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik;<sup>340</sup> 2) Undang-Undang Nomor

---

<sup>339</sup> Lihat uraian di bawah khususnya mengenai penyelenggaraan pemilu 1999 yang akan menyorot mengenai kinerja LPU dan PPI, dimana wakil-wakil partai justru sering berdebat panjang sehingga menghambat jadwal pemilu.

3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum;<sup>341</sup> dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>342</sup> Ketiga undang-undang dibahas di DPR setelah diserahkan oleh pihak pemerintah pada tanggal 2 Oktober 1998. Ketiga undang-undang dibahas dalam waktu yang sangat singkat yaitu hanya sekitar tiga bulan dengan waktu efektif pembahasan hanya 28 hari. Ini merupakan kendala bagi pencapaian hasil yang lebih baik.<sup>343</sup> Setelah disetujui DPR, maka ketiga undang-undang baru disahkan oleh Presiden Habibie pada tanggal 1 Februari 1999 untuk digunakan sebagai landasan pelaksanaan pemilihan umum yang akan diadakan pada 7 Juni 1999. Untuk studi ini maka hanya akan dibahas Undang-Undang tentang Pemilihan Umum saja. Meski demikian apabila terkait secara langsung dengan dua undang-undang lainnya, maka hal itupun akan dibahas di sini.

---

<sup>340</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809.

<sup>341</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810.

<sup>342</sup> Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3811.

<sup>343</sup> Lihat Komisi Pemilihan Umum, Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999, (2000), *Op. Cit.*, hal. 24.

Selama pemilu Orde Baru, undang-undang pemilu yang dibuat hanyalah merubah beberapa pasal dari Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 (UU tentang Pemilihan Umum) saja, mengingat banyak perubahan hanya menyangkut redaksional (meski ada juga yang menyangkut isi).<sup>344</sup> Berbeda dengan itu, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 bukan hanya mengubah Undang-Undang Pemilu yang lama, melainkan merupakan suatu Undang-Undang Pemilu yang baru dan mencabut undang-undang pemilu yang lama dan menyatakannya tidak berlaku lagi.<sup>345</sup> Itu memperlihatkan antara lain bahwa Undang-Undang Pemilu yang baru ini memang memiliki perbedaan cukup substansiil dibanding Undang-Undang Pemilu sebelumnya yang telah dipakai untuk enam kali pemilihan umum Orde Baru. Dalam konsiderans huruf e dari Undang-Undang ini dikatakan:

*“Bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan kehidupan politik, karena itu perlu dicabut”.*

Dari sini jelaslah semangat apa yang melandasi lahirnya Undang-Undang Pemilu yang baru ini. Akan kita lihat nanti apa saja perubahan

---

<sup>344</sup> Lihat uraian mengenai Kerangka hukum pada Pemilu Orde Baru.

<sup>345</sup> Pasal 85 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999.

yang sifatnya substansiil dari undang-undang ini. Secara garis besar hal-hal yang diatur dalam undang-undang ini dapat kita lihat pada tabel berikut:

**Tabel 10**  
**Meteri Muatan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999**

<b>Ba b</b>	<b>Judul Bab</b>	<b>Materi</b>
I	Ketentuan Umum	Bab ini secara umum mengatur pengertian pemilihan umum, asas-asas, waktu pelaksanaan, tujuan pemilihan, hak warga memilih, dan sistem pemilihan (Pasal 1 – 2).
II	Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	Bab ini mengatur tentang daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II serta pembagian kursi untuk masing-masing daerah pemilihan itu (Pasal 3 – 7).
III	Penyelenggaraan dan Organisasi	Bab ini mengatur tentang Penyelenggara pemilihan umum, susunan, tugas dan kewenangan penyelenggara itu dari tingkat paling atas hingga paling bawah (Pasal 8 – 23).
IV	Pengawasan dan	Bab ini mengatur tentang Panitia

	Pemantuan Pemilihan Umum	Pengawas pemilu, susunan, tugas dan kewenangan serta diperbolehkannya pemantau pemilu dari dalam dan luar negeri (Pasal 24 – 27).
V	Hak Memilih	Bab ini mengatur tentang syarat-syarat sebagai pemilih serta anggota ABRI yang tidak memilih (Pasal 28 – 31).
VI	Pendaftaran Pemilih	Bab ini mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran pemilih (Pasal 32 – 38).
VII	Syarat Keikutsertaan dalam Pemilihan Umum	Bab ini mengatur tentang syarat partai politik yang boleh mengikuti pemilihan umum, ketentuan electoral treshold, dan nama serta gambar partai (Pasal 39 – 40).
VII I	Hak Dipilih dan Pencalonan	Bab ini mengatur tentang syarat-syarat calon dan pelaksanaan pencalonan anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II (Pasal 41 – 45).
IX	Kampanye Pemilihan	Bab ini mengatur tentang pelaksanaan kampanye, tema kampanye, larangan-larangan dalam kampanye, serta dana kampanye (Pasal 46 – 49).

X	Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara	Bab ini mengatur tentang pelaksanaan pemungutan suara anggota DPR,DPRD I, dan DPRD II serta tugas masing-masing panitia, waktu pemungutan suara, surat suara, pelaksanaan penghitungan suara, tugas-tugas panitia dalam penghitungan suara, saksi dalam pemungutan dan penghitungan suara, penghitungan suara dari tingkat paling bawah hingga nasional, dan penetapan hasil penghitungan suara di seluruh Indonesia (Pasal 50 – 65).
XI	Penetapan Hasil Pemilihan Umum	Bab ini mengatur tentang Penetapan suara untuk anggota DPR, DPRD I, DPRD II serta panitia yang berhak melakukannya, dasar penghitungan untuk menetapkan jumlah kursi partai, dan penentuan calon terpilih dari partai (Pasal 66 – 69).
XII	Pengumuman Hasil Pemilihan dan Pemberitahuan	Bab ini mengatur tentang pengumuman hasil pemilihan anggota DPR,DPRD I, dan DPRD II , dan pemberitahuan

	Kepada Calon Terpilih	kepada anggota terpilih, serta panitia yang melakukannya (Pasal 70 – 71).
XII I	Ketentuan Pidana	Bab ini mengatur tentang tindak pidana pemilihan umum baik kejahatan maupun pelanggaran (Pasal 72 – 75).
XI V	Ketentuan Lain-lain	Bab ini mengatur kemungkinan pemungutan suara ulang, pemilihan umum susulan di daerah tertentu serta jadwal waktunya (Pasal 76 – 78).
XV	Ketentuan Peralihan	Bab ini mengatur tentang tugas LPU (lama) sebelum terbentuknya KPU, organisasi peserta pemilu lama dianggap memenuhi syarat, pengisian anggota MPR dari utusan golongan, syarat peserta pemilu khusus untuk pemilu 1999, dan masa kerja KPU (Pasal 79 – 83).
XV I	Ketentuan Penutup	Bab ini mengatur tentang pendelegasian pengaturan kepada Peraturan Pemerintah dalam hal yang belum diatur, pencabutan undang-undang pemilu lama, dan mulai berlakunya



	undang-undang ini (Pasal 84 – 86).
--	------------------------------------

Hal yang paling menonjol dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 di atas adalah sifatnya yang terlalu umum dan terlalu memberi otoritas yang demikian luas bagi KPU untuk menerapkan peraturan dan prosedur khusus agar sasaran UU ini dapat dicapai.<sup>346</sup> Ini baru sebagian komentar mengenai kekurangan undang-undang ini yang berimplikasi pada pelaksanaannya di lapangan. Masalah lainnya yang juga tidak jelas adalah bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa atau pelanggaran yang tidak diatur dengan jelas sehingga menimbulkan kebingungan dan perbedaan di tingkat pelaksanaan. Bagaimanapun secara konsep, UU ini telah memberikan suatu kerangka atau mekanisme untuk sebuah pemilu yang baik.<sup>347</sup>

Sesuai dengan Tap MPR No. XIV/MPR/1998 maka dalam undang-undang inipun dinyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.<sup>348</sup>

---

<sup>346</sup> IFES, Laporan Pemilu 7 Juni 1999 dan Saran-saran untuk Reformasi Sistem Pemilu, (2000), *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>347</sup> IFES, Laporan Pemilu 7 Juni 1999 (2000), *Ibid.*, hal. 8.

<sup>348</sup> Pasal I ayat (2) UU No. 3 Tahun 1999. Di sini tampak ditambah satu kata lagi yaitu kata transparan di setelah kata demokratis.

Pemilu ini dilaksanakan setiap lima tahun sekali pada hari libur atau hari yang diliburkan secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia,<sup>349</sup> untuk memilih anggota DPR, DPRD tingkat I, dan DPRD tingkat II (kecuali anggota yang berasal dari ABRI).<sup>350</sup> Pemilihan juga untuk mengisi keanggotaan MPR.<sup>351</sup> Pemilihan umum ini diikuti oleh setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk memilih.<sup>352</sup> Seperti pemilu-pemilu sebelumnya, pemilu ini juga menggunakan sistem proporsional berdasarkan *stelsel* daftar.<sup>353</sup> Untuk menegaskan sifat demokratisnya, dalam UU ini juga ditegaskan bahwa perencanaan, pelaksanaan, pengawasan Pemilihan Umum didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar

---

<sup>349</sup> Pasal 1 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>350</sup> Pasal 1 ayat (4) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>351</sup> Pasal 1 ayat (5) UU No. 3 Tahun 1999. Dari 700 anggota MPR, 500 diantaranya anggota DPR yang 462 diantaranya dipilih melalui pemilihan umum ini. Dengan demikian pemilihan anggota DPR ini juga untuk mengisi keanggotaan MPR. Lihat Penjelasan Pasal 1 ayat (5) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>352</sup> Pasal 1 ayat (6) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>353</sup> Pasal 1 ayat (7) UU No. 3 Tahun 1999. Meski UU ini menyebut sendiri sistem yang digunakan yaitu sistem proporsional, sebenarnya unsur-unsur sistem distrik masuk di dalamnya. Tampaknya UU ingin menggabungkan kebaikan dari kedua sistem. Hal ini menjadikan sistem yang dianut benar-benar khas Indonesia karena tidak ada sistem lain yang sama dengan ini. Lihat Leo Suryadinata, (2002) 89. Mengenai sistem pemilihan yang digunakan akan diuraikan secara tersendiri.

1945.<sup>354</sup> Hal ini dimaksudkan bahwa penyelenggara pemilihan umum, peserta pemilu, para pemilih, serta pengawas harus betul-betul menghargai semangat demokrasi dan keterbukaan, dimana prinsip keadilan, kebebasan, kesetaraan, dan tanggung-jawab harus dihormati.<sup>355</sup>

Seperti telah ditegaskan pada Ketentuan Umum, pemilihan umum ini adalah untuk memilih anggota DPR, DPRD I dan DPRD II (disamping untuk mengisi anggota MPR). Untuk itu pada Bab II mulai dari Pasal 3 sampai Pasal 7 diatur mengenai Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi. Untuk pemilihan anggota DPR maka yang menjadi daerah pemilihan adalah Daerah Tingkat I (Propinsi). Untuk pemilihan anggota DPRD I, maka Daerah Tingkat I merupakan satu Daerah Pemilihan. Sedangkan untuk pemilihan anggota DPRD II, maka Daerah Tingkat II merupakan satu Daerah Pemilihan.<sup>356</sup> Penentuan kursi anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di Daerah Tingkat I (Propinsi), dengan ketentuan setiap Daerah Tingkat II (Kabupaten/ Kota) mendapat sekurang-kurangnya satu kursi.<sup>357</sup> Undang-

---

<sup>354</sup> Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>355</sup> Lihat Penjelasan Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>356</sup> Pasal 3 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>357</sup> Pasal 4 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999.

undang memberi kewenangan kepada KPU untuk menetapkan jumlah kursi anggota DPR di masing-masing Daerah Pemilihan.<sup>358</sup>

Berbeda dengan jumlah kursi DPR yang berjumlah 500 (dengan 462 melalui pemilihan), sebagaimana telah ditentukan oleh UU mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (UU No. 4 Tahun 1999),<sup>359</sup> jumlah anggota DPRD I dan DPRD II berbeda-beda sesuai dengan jumlah penduduk di Daerah Tingkat I (untuk anggota DPRD I) dan jumlah penduduk Daerah Tingkat II (untuk anggota DPRD II) masing-masing. Tetapi dengan catatan bahwa setiap Daerah Tingkat II mendapat sekurangnya satu kursi di DPRD I<sup>360</sup> dan setiap Kecamatan mendapat sekurangnya satu kursi di DPRD II.<sup>361</sup> Meski bisa berbeda, undang-undang

---

<sup>358</sup> Pasal 4 ayat (2) UU No. 3 Tahun 1999. Dengan menggunakan kewenangan ini KPU berhasil menetapkan perolehan kursi anggota DPR bagi masing-masing Daerah Pemilihan. Masalah muncul menyangkut jumlah kursi bagi Timor-Timor (waktu itu masih menjadi Propinsi ke 27 RI). KPU menetapkan 4 kursi DPR bagi Daerah Pemilihan ini, karena meski jumlah seluruh daerah Tingkat II-nya 13, tapi seluruh daerah Tingkat II itu di bawah 400.000 jiwa. Mengenai pembagian kursi ini akan dibahas pada uraian mengenai Sistem Pemilu.

<sup>359</sup> Pasal 7 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>360</sup> Pasal 5 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999. Penetapan jumlah kursi anggota DPRD I untuk setiap daerah Pemilihan ditetapkan oleh KPU (pasal 5 ayat 4). Pasal 5 ayat (2) UU ini mengatur cara penentuan kursi bagi masing-masing Daerah Tingkat I sesuai dengan jumlah penduduk.

<sup>361</sup> Pasal 6 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999. Penetapan jumlah kursi anggota DPRD II untuk setiap Daerah Pemilihan ditentukan oleh KPU (Pasal 6 ayat 3) . Pasal 6 ayat (2) UU ini

ini membatasi bahwa jumlah kursi anggota DPRD I paling sedikit 45 dan paling banyak 100 kursi,<sup>362</sup> sedangkan jumlah kursi DPRD II paling sedikit 20 dan paling banyak 45.<sup>363</sup>

Penanggung jawab Pemilihan Umum adalah Presiden dan penyelenggaraanya dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>364</sup> Pada pemilu-pemilu Orde Baru tugas itu dilakukan oleh sebuah lembaga tetap yaitu Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. Perbedaan penting antara keduanya adalah dalam hal komposisi, anggota KPU terdiri atas unsur-unsur partai-partai politik peserta pemilihan umum dan pemerintah. Pada masa pemilu Orde Baru komposisi keanggotaan LPU didominasi unsur pemerintah (para Menteri dan Pangab), unsur partai hanya menjadi “pemanis” yaitu di lembaga pertimbangan LPU.

Mengenai penyelenggara pemilu ini diatur pada Bab III mulai dari Pasal 8 sampai Pasal 23 (15 pasal) UU No. 3 Tahun 1999, yang menandakan banyaknya hal yang diatur pada bab ini. Pasal 8 sampai Pasal

---

mengatur cara penentuan kursi bagi masing-masing Daerah Tingkat II sesuai dengan jumlah penduduk.

<sup>362</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>363</sup> Pasal 6 ayat (1) UU No. 3 tahun 1999.

<sup>364</sup> Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 3 Tahun 1999.

11 mengatur mengenai keanggotaan<sup>365</sup> serta tugas dan kewenangan KPU.<sup>366</sup> Pasal 13 hingga Pasal 14 mengatur mengenai tugas, wewenang, keanggotaan, dan kedudukan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Pasal berikutnya mengatur mengenai tugas dan wewenang Panitia Pemilihan Daerah (PPD). Pasal 16 dan Pasal 17 mengatur mengenai kedudukan, keanggotaan, serta tugas dan wewenang Panitia Pemilihan Daerah II (PPD II). Pasal 18 dan Pasal 19 mengatur mengenai kedudukan, keanggotaan, serta tugas dan wewenang Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Salah satu tugas dan kewenangan PPK adalah membentuk dan mengkoordinasi Panitia Pemungutan Suara (PPS). Masalah kedudukan, keanggotaan, serta tugas dan kewenangan PPS ini diatur pada Pasal 21 dan 22. Di tingkat paling bawah atau pelaksana terdepan pemungutan suara adalah KPPS (Kelompok Pelaksana Pemungutan Suara). Pasal 23 mengatur tentang keanggotaan, susunan, tugas dan kewajiban KPPS, serta saksi-saksi bagi tiap TPS.<sup>367</sup>

---

<sup>365</sup> Unsur-unsur keanggotaan, cara penentuan anggota, ketua dan wakil ketua, cara pemilihan ketua dan wakil, masa keanggotaan, dan urusan kesekretariatan KPU. Pasal 9 ayat (1) sampai ayat (11) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>366</sup> Merencanakan dan Mempersiapkan pemilu, menyeleksi partai peserta pemilu, membentuk PPI dan mengkoordinasi pemilu dari tingkat paling atas hingga paling bawah, menetapkan jumlah kursi DPR/DPRD, menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum, mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan dan data hasil pemilu, dan memimpin tahapan kegiatan pemilu (Pasal 10). KPU juga harus mengevaluasi sistem pemilu (Pasal 11).

Seperti dalam pemilu-pemilu Orde Baru, pada pemilu kali inipun ada badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilihan umum yaitu Panitia Pengawas mulai dari Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota, sampai Tingkat Kecamatan. Berbeda dengan lembaga pengawas model pemilu Orde Baru yang diketuai oleh Jaksa Agung dan didominasi oleh unsur pemerintah, Panwas dalam UU Pemilu ini sama sekali tidak boleh ada unsur pemerintah (birokrat). Pasal 24 ayat (3) mengatur mengenai keanggotaan Panwas Tingkat Pusat sampai Tingkat II yang terdiri atas Hakim, Unsur Perguruan Tinggi (Dosen dan Mahasiswa), dan Unsur Masyarakat. Sedangkan di tingkat Kecamatan, tanpa Hakim. Susunan panitia pengawas itu ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) untuk Tingkat Pusat, Ketua Pengadilan Tinggi (PT) untuk Tingkat I, dan Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk Tingkat II sampai Tingkat Kecamatan. Pengaturan mengenai hubungan dan tata kerja antara Panitia Pengawas dengan KPU dan Panitia Pelaksana dari Tingkat Pusat sampai dengan paling bawah (TPS) diatur oleh Mahkamah Agung dengan berkonsultasi dengan KPU.<sup>367</sup> Di samping Panwas, UU juga memberi kesempatan

---

<sup>367</sup> Mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum ini akan dibahas lebih lanjut di bawah.

<sup>368</sup> Pasal 25 UU No. 3 Tahun 1999. Mengenai tugas dan kewenangan Panwas ini akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

kepada pemantau pemilu dari dalam dan luar negeri, setelah didaftar oleh KPU lebih dahulu.<sup>369</sup>

Undang-undang Pemilu menetapkan hak memilih bagi setiap warga negara Republik Indonesia yang pada waktu pemungutan suara untuk pemilihan umum sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin.<sup>370</sup> Untuk menggunakan hak memilih itu setiap warga negara harus terdaftar sebagai pemilih. Syarat-syarat untuk dapat didaftar ditentukan oleh Pasal 29 ayat (2), yaitu: (a) nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; (b) tidak sedang menjalani pidana penjara/kurungan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam pidana penjara lima tahun/lebih; dan (c) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Mengenai hak pilih ini, maka sama seperti UU Pemilu lama, anggota ABRI juga tidak menggunakan hak memilih.<sup>371</sup> Meski demikian mereka diwakili oleh 38 anggota di DPR tanpa melalui pemilihan.<sup>372</sup>

---

<sup>369</sup> Pasal 27 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>370</sup> Pasal 28 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>371</sup> Pasal 30 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>372</sup> Lihat uraian dalam Setting: Sejarah, Sosial dan Politik di atas.



Pengaturan mengenai pendaftaran pemilih pada UU Pemilu baru ini agak berbeda dengan UU Pemilu lama, khususnya mengenai sifat aktif dari calon pemilih. Kalau dulu yang aktif adalah Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih), kini pendaftaran pemilih dilakukan secara aktif oleh pemilih dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau bukti lainnya yang sah. Tetapi, bagi daerah yang sulit dijangkau secara geografis, maka PPS yang berkewajiban aktif melakukan pendaftaran.<sup>373</sup> Seorang pemilih hanya dapat didaftar dalam satu daftar pemilih. Jika pemilih mempunyai tempat tinggal berbeda, ia harus menentukan salah satunya. Kesengajaan mendaftar lebih dari sekali akan berakibat ia kehilangan hak pilih.<sup>374</sup> Dari proses pendaftaran itu akan diikuti dengan penyusunan dan pengumuman Daftar Pemilih Sementara (DCS), penyempurnaan, hingga disusunnya Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang disahkan oleh PPK dan diumumkan oleh PPS. Mereka yang belum terdaftar dapat mendaftarkan diri dalam daftar pemilih tambahan.<sup>375</sup>

Perbedaan mengenai organisasi peserta pemilu jelas sekali antara UU Pemilu baru ini dengan UU Pemilu sebelumnya. Seperti telah dipaparkan, salah satu aspirasi dalam bidang politik dari gerakan reformasi

---

<sup>373</sup> Pasal 32 ayat (1) sampai (3) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>374</sup> Pasal 36 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>375</sup> Pasal 38 UU No. 3 Tahun 1999. Proses dan prosedur seperti ini pada dasarnya sama dengan UU Pemilu lama.

(yang kemudian diterima menjadi salah satu Ketetapan MPR tahun 1998) ialah aspirasi kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik di luar tiga kontestan pemilu lama: Golkar, PPP, dan PDI. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik merupakan pelaksanaan dari amanat Tap MPR No. XIV/MPR/1998 tersebut. Dalam UU itu diatur mengenai pendirian partai politik, syarat-syarat, pendanaan, dan sebagainya. Sedangkan kaitannya dengan UU Pemilihan Umum ini adalah, bahwa tidak semua partai-partai politik yang telah berdiri secara sah menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 otomatis akan dapat mengikuti pemilihan umum. Untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum, partai-partai tadi selain diakui keberadaannya menurut UU Partai Politik, juga harus memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia, memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya di Propinsi itu, serta harus mengajukan nama dan tanda gambar partai.<sup>376</sup> Nama dan tanda gambar itu tidak boleh sama atau mirip dengan lambang negara RI, lambang negara asing, bendera negara RI, bendera kebangsaan negara asing, gambar perseorangan, atau tanda gambar partai politik yang telah ada.<sup>377</sup>

---

<sup>376</sup> Pasal 39 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>377</sup> Pasal 40 UU No. 3 Tahun 1999.

Undang-undang ini juga mengatur mengenai *electoral treshold* dengan memberi batasan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya yaitu harus memiliki sebanyak 2% dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurangnya 3% jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar di sekurang-kurangnya ½ jumlah propinsi di Indonesia.<sup>378</sup>

Partai-partai politik yang sudah “tersaring” atau memenuhi syarat mengikuti pemilihan umum dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap Daerah Pemilihan. Ketentuan mengenai pencalonan dan syarat-syarat serta mekanismenya diatur dalam Pasal 41 sampai Pasal 44 UU Pemilu ini. Nama-nama mereka yang memenuhi syarat akan disusun dalam Daftar Calon Anggota DPR/DPRD I/DPRD II yang disusun oleh dan disahkan dalam rapat PPI/PPD I/PPD II. Daftar itu kemudian diumumkan.<sup>379</sup>

Seperti halnya dalam undang-undang pemilu di masa Orde Baru, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 ini juga mengatur mengenai kampanye pemilihan umum yang diatur mulai dari Pasal 46 sampai Pasal 49, jadi diatur dalam empat pasal saja. Ketentuan lebih rinci mengenai kampanye

---

<sup>378</sup> Pasal 39 ayat (3) dan (4) UU No. 3 tahun 1999. Ketentuan mengenai electoral treshold ini mengundang kritikan karena dirisakan kurang adil. Banyak partai yang gagal mencapai minimal 2 % untuk DPR atau 3 % untuk DPRD itu karena masa persiapan mereka yang sangat singkat (sekitar 3 bulan), sementara partai-partai lama seperti Golkar, PPP, dan PDI telah mempunyai persiapan, infrastruktur yang cukup kuat.

<sup>379</sup> Pasal 45 UU No. 3 Tahun 1999.

pemilu diatur dalam peraturan di bawahnya, yaitu dalam peraturan pemerintah dan keputusan KPU. Menurut undang-undang, rakyat mempunyai kesempatan dan kebebasan untuk menghadirinya. Kampanye pemilihan umum itu berlangsung sejak selesainya pengumuman Daftar Calon Tetap anggota DPR/DPRD I/DPRD II sampai dua hari sebelum hari pemungutan suara. Undang-undang juga menegaskan bahwa tema kampanye adalah program masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang disampaikan oleh calon anggota DPR/DPRD atau juru kampanye dan atau kader Partai Politik Peserta Pemilu. Dalam pelaksanaan kampanye, partai politik peserta pemilu mempunyai kewajiban yang sama. Mengenai Tata Cara dan jadwal kampanye pemilihan umum tidak diatur dalam undang-undang pemilu, melainkan dalam peraturan KPU.<sup>380</sup>

Pada Bab IX UU No. 3 Tahun 1999 yang mengatur mengenai Kampanye Pemilihan Umum ini dijelaskan juga mengenai norma dan sanksi dalam kampanye pemilu. Ditentukan dalam Pasal 47 sejumlah larangan selama kampanye antara lain: mempersoalkan dasar negara dan konstitusi negara, menghina, menghasut, mengganggu ketertiban umum, mengancam untuk melakukan kekerasan, menggunakan fasilitas pemerintah dan sarana ibadah, serta menggerakkan massa dari satu daerah

---

<sup>380</sup> Pasal 46 UU No. 3 Tahun 1999.

ke daerah lain. Jika larangan di atas dilanggar, maka kampanye dapat dibubarkan atau dihentikan pelaksanaannya (ayat 2).

Mengenai batas dana kampanye yang dapat diterima oleh partai politik peserta pemilu ditetapkan oleh KPU. Dana dan bantuan lain untuk kampanye tidak boleh berasal dari pihak asing.<sup>381</sup> Pelanggaran atas larangan itu dapat menyebabkan dijatuhkannya sanksi yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. mengatur mengenai larangan soal dana kampanye. Pada Pasal 49 ayat (3) juga ditegaskan bahwa partai politik peserta pemilihan umum yang melanggar batas jumlah dana kampanye dikenakan sanksi administratif tidak boleh mengikuti pemilihan umum berikutnya.

Dalam Undang-Undang Pemilu ini ketentuan yang cukup banyak adalah yang menyangkut pemungutan suara dan penghitungan suara. Ketentuan mengenai hal ini diatur pada Bab X, mulai dari Pasal 50 sampai Pasal 65. Hal-hal penting yang diatur pada bab ini antara lain mengenai pelaksanaan pemungutan suara di dalam negeri dan di luar negeri (Pasal 50), jumlah dan letak TPS (Pasal 51), surat suara (Pasal 53), pemberian dan pemungutan suara (Pasal 53), sah tidaknya suara (Pasal 54), penghitungan suara (Pasal 56), pembuatan berita acara (Pasal 57), penghitungan suara dari tingkat TPS, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Propinsi, hingga tingkat nasional (Pasal 58-62).

---

<sup>381</sup> Pasal 48 ayat (2) dan (3) UU No. 3 Tahun 1999.

Pasal 66 sampai Pasal 69 UU No. 3 Tahun 1999 mengatur tahapan pemilu selanjutnya yaitu Penetapan Hasil Pemilihan Umum. Pasal 66 mengatur mengenai siapa yang melakukan penetapan hasil penghitungan suara, yaitu berturut-turut PPD II untuk penghitungan suara untuk anggota DPRD II, DPD I untuk anggota DPRD I, PPI untuk anggota DPR, dan KPU untuk penetapan keseluruhan hasil penghitungan suara untuk anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II secara nasional. Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi partai politik peserta pemilu untuk anggota DPRD II, DPRD I, dan DPR diatur pada pasal 67. Sementara penentuan calon terpilih anggota DPRD II, DPRD I, dan DPR dari masing-masing partai politik peserta pemilu diatur pada Pasal 68. Tahap berikutnya adalah pengumuman hasil pemilihan dan pemberitahuan kepada calon terpilih diatur mulai dari Pasal 70 sampai Pasal 71 UU No. 3 Tahun 1999. Mengenai ketentuan pidana akan dibahas secara terpisah pada bagian berikutnya.

### **C. Pelaksanaan Pemilu 1999**

Pada bagian ini akan diuraikan mula-mula dari sisi penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu. Selanjutnya akan dibahas pelaksanaan pemilu sesuai tahapan-tahapannya. Dan akhirnya akan dibahas hasil-hasil pemilu 1999.

#### **1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Badan penyelenggara pemilihan umum pada pemilu 1999 adalah Komisi Pemilihan Umum yang terdiri atas lima orang wakil pemerintah dan satu wakil dari masing-masing partai yang berhak ikut pemilihan umum. Karena itu, Komisi ini tidak bisa terbentuk sebelum ditentukan partai-partai yang berhak mengikuti pemilihan umum. Di dalam peralihan Undang-undang Pemilu, partai politik diijinkan untuk mengikuti pemilihan umum 1999 jika mereka dapat menunjukkan struktur organisasi di sepertiga dari jumlah propinsi dan 50 persen kabupaten dan kotamadya dalam propinsi yang bersangkutan. Sebuah lembaga yang terdiri atas sebelas orang ditunjuk untuk mengakreditasi partai-partai politik untuk membentuk KPU. Tim ini berhasil menyaring 48 partai yang berhak ikut pemilu 1999 sehingga dapat ditentukan wakil dari ke 48 partai itu sebagai anggota KPU.

Agak berbeda dengan struktur badan penyelenggara pemilu selama Orde Baru yang dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang sangat didominasi oleh unsur birokrasi, Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk pemilu 1999 terbentuk dengan struktur yang tidak lagi didominasi unsur pemerintah, tetapi melibatkan partisipasi yang cukup besar bagi partai-partai bersama dengan wakil-wakil pemerintah pada setiap tingkat pemilu.<sup>382</sup> Komisi ini berkedudukan di tingkat pusat dan enam tingkat

---

<sup>382</sup> Ketua KPU dipilih dari anggotanya, dan melalui pemilihan itu Rudini, mantan Menteri Dalam Negeri di era Soeharto dan kini merupakan wakil dari Partai MKGR, terpilih

lembaga pelaksana di bawahnya, yaitu PPI (Panitia Pemilihan Indonesia) untuk tingkat pusat, PPD I (Panitia Pemilihan Daerah I) untuk tingkat propinsi, PPD II (Panitia Pemilihan Daerah II) untuk tingkat kabupaten/kotamadya, PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) untuk tingkat kecamatan, PPS (Panitia Pemungutan Suara) untuk tingkat kelurahan/desa, dan KPPS untuk tiap tempat pemungutan suara.<sup>383</sup>

Undang-undang pemilihan umum memberikan wewenang luas pada KPU dalam pembuatan-pembuatan kebijakan dan menyediakan sebuah badan pelaksana yang dikenal sebagai PPI. Keanggotaan PPI seharusnya merupakan cerminan dari KPU, dengan 48 wakil partai. Kenyataannya ketujuh anggota dewan pimpinannya secara *de facto* membentuk PPI.<sup>384</sup> Anggota Dewan Pimpinan PPI juga merupakan anggota KPU, dan diandaikan dapat menciptakan jembatan yang jelas

---

sebagai Ketua KPU. Sementara itu terpilih sebagai Wakil Ketua KPU adalah Prof.Dr. Harun Al Rasyid dari Partai Umat Islam dan Dr. Adnan Buyung Nasution wakil dari pemerintah. Anggota-anggota, Ketua, dan wakil-wakil KPU diresmikan dengan Keputusan Presiden Nomor 77/ M/1999 dan Nomor 79/M/1999.

<sup>383</sup> Secara keseluruhan mulai jumlah personil yang terlibat pada pemilu 1999 dari KPU hingga KPPS dan Petugas Pendaftaran pemilih mencapai angka hampir empat juta orang, yaitu KPU (53 orang), PPI (59 orang), PPD I (27 organisasi), PPD II (318 organisasi), PPK (3.982 organisasi), PPS (66.166 organisasi), dan TPS (297.708 organisasi) sedangkan Gasterlih mencapai lebih dari 500.000 orang yang masing-masing mendaftar paling tidak 250 orang. Lihat Ma'shum (2001), *Op. Cit.*, hal. 45.

<sup>384</sup> Panitia Pemilihan Indonesia ini terbentuk melalui rapat pleno KPU pada tanggal 17 Maret 1999 yang dituangkan dalam Keputusan KPU Nomor 7 Tahun 1999.



antara kebijakan pemilu dan pelaksanaannya, dan untuk menghindari keputusan-keputusan kebijakan KPU yang terlalu tinggi atau abstrak.<sup>385</sup> Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dengan pimpinan PPI terdiri atas 60 anggota yang ditetapkan berdasarkan usulan dari 48 partai politik peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah. Pimpinan PPI terdiri atas 7 orang dipilih dari dan oleh anggota KPU yang tidak termasuk dalam unsur pimpinan KPU.<sup>386</sup>

Seperti telah disinggung pada kerangka hukum pemilu 1999 di atas, kedudukan KPU adalah merupakan pembuat kebijakan-kebijakan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum, dan mengambil keputusan yang bersifat strategis dan berpengaruh langsung bagi penyelenggaraan pemilihan umum, sedangkan PPI merupakan pelaksana teknis dari kebijakan-kebijakan yang diambil KPU dan pengambil keputusan-keputusan yang bersifat operasional. Dalam posisi seperti ini PPI adalah pelaksana tugas KPU sesuai undang-undang dan bertanggung jawab kepada KPU dalam rangka penyelenggaraan pemilihan umum serta

---

<sup>385</sup> IFES, Laporan Pemilu 7 Juni 1999 dan Saran-saran untuk Reformasi Sistem Pemilu, Washington: IFES, 2000, *Op. Cit.*, hal. 25-26.

<sup>386</sup> Komposisi pimpinan PPI terdiri atas seorang Ketua dipilih dari wakil partai, tiga orang wakil ketua masing-masing dua orang dipilih dari wakil partai dan seorang dipilih dari wakil pemerintah. Terpilih sebagai pimpinan PPI adalah Jacob Tobing dari PDI-Perjuangan, wakil ketua Djuhad Mahja dari PPP, Hasballah M. Saad dari PAN, dan Oka Mahendra dari unsur pemerintah.

mengkoordinasikan kegiatan PPD I seluruh Indonesia. KPU sendiri bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>387</sup>

Yang penting dicatat dalam pelaksanaan tugas KPU pada pemilu 1999 adalah friksi internal di dalamnya yang menyulitkan dalam mengambil keputusan. Banyak pengamat sejak awal memperkirakan KPU akan menjadi lembaga penyelenggara pemilu yang banyak diwarnai oleh konflik panas dan menegangkan, sebagian karena partai-partai yang terlibat di dalamnya serta suasana persaingan yang tinggi. Dengan komposisi keanggotaan KPU yang terdiri atas wakil partai dan pemerintah, lembaga yang seharusnya bebas dan mandiri ini ternyata kebebasan dan kemandirian itu sulit dipenuhi. KPU memang relatif menjadi bebas dari campur tangan pemerintah (terutama karena wakil-wakil pemerintah adalah tokoh-tokoh yang dikenal independen),<sup>388</sup> tetapi tidak bebas dari campur tangan (kepentingan) partai-partai politik. Struktur KPU dan organ pelaksanaannya yang demikian itu dinilai oleh sejumlah kalangan bertentangan dengan prinsip imparialitas dan mengandung banyak

---

<sup>387</sup> Komisi Pemilihan Umum, Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999, Jakarta (2000), hal. 63.

<sup>388</sup> Anggota KPU dari unsur pemerintah itu adalah tokoh pejuang hukum Adnan Buyung Nasution, mantan hakim agung RI Adi Andoyo Satjipto, pejabat Departemen Kehakiman Oka Mahendra, Pengamat politik terkenal Andi Malarangeng, dan pakar ilmu politik Afan Gaffar.

kelemahan.<sup>389</sup> Kinerja KPU jika diibaratkan grafik maka tampak seperti gambar yang awalnya mendatar kemudian menanjak sampai titik tertinggi, lalu menurun sampai titik terendah. Di awal masyarakat memberi apresiasi, tapi pada masa penghitungan suara dan penetapan hasil pemilu. masyarakat memberikan kritik keras karena melihat konflik di tubuh lembaga ini.<sup>390</sup> Mengenai kinerja KPU ini Panitia Pengawas Pemilihan Umum 1999 memberikan catatan pada laporannya sebagai berikut :

*“Kinerja KPU sampai dengan tahap pemungutan suara dapat dikatakan sebagai relatif menonjol karena dalam waktu tiga bulan tidak hanya berhasil merumuskan dan menetapkan lebih dari 136 peraturan dan keputusan tentang tata cara pemilihan umum yang pada umumnya merupakan penjabaran asas-asas pemilu yang demokratik tetapi juga berhasil merencanakan dan menyelenggarakan pemilihan umum secara relatif lancar seperti yang diperintahkan oleh UU. Akan tetapi setelah hasil penghitungan suara mulai diumumkan, dimana hanya 21 dari 48 partai politik peserta pemilu mendapat kursi dan hanya 7 partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan electoral treshold,<sup>391</sup> kinerja dan penampilan KPU mulai menurun drastis. Sejak pengumuman hasil pemilihan umum, proses pembuatan keputusan dalam KPU mulai bertele-tele. Puncak dari penampilan KPU yang turun drastis itu ialah ketika KPU menyerahkan*

---

<sup>389</sup> Ma’shum, Saifullah, KPU & Kontroversi Pemilu 1999 (2001), *Op. Cit.*, hal. 34-35.

<sup>390</sup> Lihat Ma’shum (2001), *Op. Cit.*, hal. 73.

<sup>391</sup> Hasil pemilu 1999 menunjukkan hanya enam partai yang mencapai electoral treshold, yaitu PDI-P, P. Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PBB. Sedangkan partai ketujuh yaitu Partai Keadilan meskipun memperoleh suara cukup signifikan akhirnya tidak mencapai 2 persen perolehan kursi.

*tanggungjawab penetapan keseluruhan hasil penghitungan suara kepada Presiden. Bukanlah aib bila jumlah anggota KPU yang menandatangani Berita Acara tidak mencapai 2/3 seperti yang dipersyaratkan oleh Pasal 65 UU No. 3 Tahun 1999. Yang menjadi aib ialah KPU tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1999 tetapi justru membuat peraturan sendiri dan menyerahkan tanggungjawab itu kepada Presiden”.*<sup>392</sup>

Di tengah kritik terhadap KPU, penting juga dicatat bahwa komisi ini telah berhasil menyelenggarakan pemilu 1999 dengan masa persiapan paling singkat<sup>393</sup> dari pemilu-pemilu sebelumnya yang memakan waktu persiapan antara 2-3 tahun. Yang dilaksanakan KPU dalam masa yang sangat singkat itu adalah bukan saja menjalankan fungsi sebagai pelaksana pemilu, melainkan juga menyiapkan perangkat peraturan yang diperlukan. Sampai berakhirnya tahapan pemilu (pelantikan anggota DPR/MPR tanggal 1 Oktober 1999), jumlah keputusan yang dihasilkan mencapai 210 buah; KPU juga mengeluarkan tidak kurang dari 225 Radiogram ke PPD I dan PPD II serta ke partai politik. Tetapi sayangnya keputusan-keputusan itu kerap kali justru bermasalah.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tingkat Pusat, Pengawasan Pemilihan Umum 1999 (1999), hal. 114.

<sup>393</sup> Hanya tersedia waktu sekitar empat bulan dalam persiapan pemilu, yaitu antara disahkannya UU No. 3 Tahun 1999 dengan waktu penyelenggaraan pemilu.

<sup>394</sup> Ma'shum, (2001), *Op. Cit.*, hal. 76-77. Keputusan yang dibuat KPU terjalad saling berkontradiksi atau sulit dilaksanakan oleh PPI, banya pula keputusan KPU yang kemudian disempurnakan, direvisi, atau malah dianulir sendiri oleh keputusan KPU lainnya.

Kelemahan-kelemahan tersebut tidak lepas dari kekurangan UU No. 3 Tahun 1999 yang kurang memberi aturan rinci, sehingga KPU perlu memberi tambahan interpretasi yang kebanyakan tidak utuh, tanpa batas prosedur dan otoritas yang jelas.<sup>395</sup>

## **2. Panitia Pengawas Pemilu**

Sebagaimana pemiku-pemilu sebelumnya, pada pemilu 1999 juga terdapat panitia pengawas pemilu. Bedanya, Panitia Pengawas Pemilu untuk pemilu 1999 terasa lebih independen karena anggotanya tidak lagi berasal dari unsur birokrat/pemerintahan termasuk kejaksaan. Pada pemilu 1999 keanggotaan panwas berasal dari unsur Hakim, tokoh masyarakat (termasuk kalangan agama) dan kalangan perguruan tinggi (dosen dan mahasiswa). Keberadaan panwas ditegaskan dalam Pasal 24 UU No. 3 Tahun 1999. Panwas dibentuk untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum pada tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Sesuai undang-undang pemilu, tugas dan kewenangan Panitia Pengawas pemilu ini adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan umum, menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Di samping itu Panwas juga diberi kewenangan untuk memberi pertimbangan apakah Pemilu ulang perlu

---

<sup>395</sup> IFES (2000), *Op. Cit.*, hal. 1.

dilakukan di suatu tempat atau tidak bila terjadi suatu pelanggaran, penyimpangan atau hambatan dalam pemungutan suara di tempat tersebut.

Sesuai ketentuan UU Pemilu bahwa hubungan dan tata kerja Panwas dengan KPU dan Panitia Pemilihan diatur lebih lanjut oleh Mahkamah Agung setelah berkonsultasi dengan KPU, maka lahirlah Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia No. KMA/021/SK/IV/1999 . Pada Bab IV Keputusan Ketua MA yang mengatur mengenai Mekanisme Kerja Panitia Pengawas diatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Panwas dapat melakukan koordinasi dan konsultasi yang bersifat informatif dengan panitia pelaksana pemilihan umum sesuai dengan tingkatannya, yaitu Panwas Pusat dengan KPU, PPI dan Panitia Pemilihan Luar Negeri PPLN), Panwas I dengan PPD, Panwas II dengan PPD II, dan Panwas Kecamatan dengan PPK. Pola hubungan itu dapat digambarkan berikut:

**Tabel 11**

**Koordinasi dan Konsultatif antara Panitia Pelaksana dan Panitia Pengawas**

<b>Tingkatan</b>	<b>Panitia Pelaksana</b>	<b>Panitia Pengawas</b>
Pusat	KPU, PPI dan PPLN	Panwas Pusat
Propinsi	PPD I	Panwas Tingkat I
Kabupaten/Kota	PPD II	Panwas Tingkat II

Kecamatan	PPK	Panwas Kecamatan
-----------	-----	---------------------

Sesuai dengan tingkatannya, Panwas dapat melakukan tindakan setempat yang dianggap perlu serta menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Pada pelaksanaan kampanye pemilu, panwas berwenang memerintahkan penghentian atau pembubaran pelaksanaan kampanye yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu dilakukan setelah mendengar dan mempertimbangkan keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan dan Panitia Pelaksana Pemilihan Umum setempat. Pada prakteknya hal ini jarang dilakukan, terutama karena massa yang terlibat kampanye sangat besar sehingga penghentian kegiatan kampanye dapat mengundang amarak massa peserta kampanye. Pada tahap pemungutan suara Panwas dapat menghentikan pelaksanaan pemungutan suara apabila terdapat kekeliruan, kecurangan, dan dalam keadaan memaksa/darurat. Dalam hal terjadi seperti ini maka Panwas memerintahkan kepada panitia pelaksana pemilihan umum yang bersangkutan untuk mengadakan pemilihan ulang selambatnya 30 hari sejak hari pemungutan suara.

Sesuai tahapan pemilu maka panwas melakukan tugas pengawasannya, misalnya pada tahap pendaftaran, kampanye, pemungutan

dan penghitungan suara, Panwas Kecamatan berada pada garis depan dalam melakukan pengawasan pada tahap-tahap itu. Diakui oleh Panwas Pusat dalam laporannya<sup>396</sup> bahwa Panwas Kecamatan<sup>397</sup> yang berdiri pada garis depan itu umumnya kurang memiliki pengetahuan dan informasi yang memadai sehingga Panwas Pusat menyusun pedoman pengawasan pemilu khusus untuk Panwas Kecamatan yang antara lain dibuat dalam bentuk tanya jawab. Laporan Panwas bahkan menyimpulkan bahwa setengah dari anggota Panwas pada semua tingkatan kurang memiliki penguasaan mendalam mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan umum, khususnya mengenai proses pelaksanaan pemilihan umum (*electoral process*). Panwas juga mengakui bahwa para relawan Lembaga Pemantau Pemilu lebih menguasai secara teknis proses pelaksanaan pemilihan umum berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratik daripada para anggota Panwas pada umumnya.<sup>398</sup>

---

<sup>396</sup> Panwas Pusat, Pengawasan Pemilihan Umum 1999, (1999), *Op. Cit.*, hal. 18.

<sup>397</sup> Berbeda dengan Panwas Pusat, Panwas Tingkat I dan Panwas Tingkat II, pada Panwas Kecamatan tidak ada anggota Panwas dari unsur hakim, jadi anggota Panwas hanya berasal dari kalangan masyarakat dan unsur perguruan tinggi (jika di sana ada).

<sup>398</sup> Panwas Pusat (1999), *Op. Cit.*, hal. 41. Hal ini agaknya tidak lepas dari pola rekrutmen Panwas yang tidak mempersyaratkan bahwa anggota Panwas harus memiliki kriteria penguasaan peraturan perundang-undangan tentang pemilu, independen, memiliki wawasan, dan komitmen akan pemilu demokratik. Rekrutmen Panwas pada pemilu 1999 pada kenyataannya hanya memenuhi keperluan formal yaitu bahwa anggota Panwas adalah



Pada tahapan kampanye 19 Mei sampai 4 Juni 1999, Panwas Daerah melakukan kegiatan pengawasan secara langsung di lapangan. Setiap hari semua anggota hadir di berbagai lokasi kampanye dan melaporkan apa yang terjadi di setiap lokasi kepada anggota lainnya di Kantor Panwas masing-masing. Tindakan peringatan antara lain dilakukan melalui surat peringatan, penghentian kampanye atau meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum dan lain-lainnya yang diputuskan oleh Sidang Pleno Panwas setelah membahas jenis pelanggaran yang terjadi.<sup>399</sup>

Pada masa kampanye, panwas menerima pengaduan dari sejumlah pihak terutama lembaga pemantau pemilu seperti Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Forum Rektor, Unfrel dan sebagainya. Di samping itu juga dari berbagai LSM seperti Urban Poor Concorsium (UPC) yang menyorot penggunaan dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) sebagai sarana kampanye oleh Partai Golkar dan penggunaan Kredit Usaha Tani (KUT) sebagai sarana kampanye oleh Partai Daulat Rakyat (PDR). Atas berbagai pengaduan dari lembaga pemantau maupun LSM itu Panwas kemudian melakukan verifikasi dan mengeluarkan sejumlah surat peringatan misalnya untuk Partai Golkar, PDI Perjuangan, PPP, dan Partai

---

mereka yang bukan dari anggota partai politik dan bukan pejabat pemerintah. Anggota Panwas diambil dari unsur hakim, tokoh masyarakat, dan Perguruan Tinggi.

<sup>399</sup> Panwas Pusat (1999), *Ibid.*, hal. 19-20.

Daulat Rakyat.<sup>400</sup> Panwas juga mengeluarkan sejumlah rekomendasi atas suatu masalah<sup>401</sup> dan juga laporan kepada penegak hukum mengenai terjadinya tindak pidana pemilu.

Tugas penting dari Panwas yang sangat terkait dari fokus kajian ini adalah tugasnya dalam menyelesaikan persengketaan. Dalam soal ini memang banyak keluhan dari LSM maupun Lembaga Pemantau Pemilu yang menyatakan bahwa Panwas ternyata kurang mampu menyelesaikan sengketa, khususnya pelanggaran pemilu. Seperti yang dinyatakan oleh Malik Haramain dan Nurhuda dalam evaluasinya, bahwa:

*“Kelemahan paling fatal dalam menindaklanjuti pelanggaran terletak pada sikap dan kinerja Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) yang sangat lambat dalam menganalisa pelanggaran”.*<sup>402</sup>

Harapan bahwa Panwas dapat menyelesaikan berbagai penyimpangan pemilu, terutama yang merupakan tindak pidana pemilu,

---

<sup>400</sup> Panwas Pusat (1999), *Ibid.*, hal. 28.

<sup>401</sup> Tidak semua rekomendasi Panwas diterima dan dilaksanakan seperti Rekomendasi Panwas Pusat dan Panwas Tingkat I di Sulawesi Utara untuk mengadakan pemungutan suara dan penghitungan suara ulang di sejumlah TPS yang didukung oleh Pemerintah Daerah justru tidak dilaksanakan oleh PPD I Sulawesi Utara. Demikian juga rekomendasi Panwas Lampung atas permintaan PPD I Lampung tentang Perjanjian Gabungan Sisa Suara tingkat lokal justru ditolak oleh para anggota PPD I Lampung melalui pemungutan suara. Panwas Pusat (1999), *Op. Cit.*, hal. 32-33.

<sup>402</sup> Haramain, A. Malik dan NF Nurhuda, *Mengawal Transisi Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999*, (2000), hal. 123.

tampaknya terlalu muluk sebab undang-undang sendiri tidak memberikan kewenangan bagi Panwas untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu yang terjadi. Kelemahan Panwas sebagai akibat peraturan yang ada juga diungkapkan sendiri oleh Panwas dalam Laporrannya yang menyatakan bahwa:

*“Tidak begitu jelas dalam peraturan perundang-undangan mengenai persengketaan macam apa, dan mengenai sifat keputusan Panwas apakah bersifat mengikat dan final (arbitrasi) ataulah tidak mengikat (mediasi). Karena UU tidak mengatur hal ini secara jelas, maka Panwas mengambil posisi: berupaya menawarkan solusi bila terjadi persengketaan baik diminta maupun tidak diminta, tanpa mempersoalkan apakah akan dipenuhi ataulah tidak”.*<sup>403</sup>

Undang-undang Pemilu tidak memberi kewenangan memutus perkara bagi Panwas. Dalam menyelesaikan perselisihan, Panwas hanya bertindak sebagai mediator yang keputusannya tidak mengikat. Demikian pula dalam menangani tindak pidana pemilu, Panwas hanya dapat meneruskan temuan dugaan pelanggaran ketentuan pidana pemilu kepada instansi penegak hukum tanpa kewenangan apapun untuk meminta pertanggungjawaban Polri untuk menindaklanjuti temuan yang diajukan Panwas.<sup>404</sup>

---

<sup>403</sup> Panwas Pusat (1999) 32.

<sup>404</sup> Panwas Pusat (1000) 43.

### 3. Pendaftaran Pemilih, Pencalonan Anggota, dan Sistem Pemilu

Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, pada pemilu 1999 pendaftaran pemilih tidak menggunakan metode aktif dimana calon pemilih didaftar di tempatnya masing-masing oleh petugas pendaftaran pemilih, pada pemilu 1999 ini digunakan metode pasif dimana calon pemilih harus mendaftarkan diri ke petugas pendaftaran pemilih. Dengan metode baru ini ternyata yang mendaftar sendiri tidak sesuai yang diharapkan. Sampai 12 April 1999<sup>405</sup> masih banyak penduduk yang tidak melakukan pendaftaran. Hal ini disebabkan selama ini dalam beberapa kali pemilihan umum masyarakat sudah terbiasa didatangi oleh petugas. Kultur pasif dalam pendaftaran pemilihan umum itu terjadi di berbagai daerah, termasuk di Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bandung, Jakarta, Ujung Pandang, Pontianak, dan Medan. Hal itu juga berkaitan dengan pelaksanaan pemilu dengan sistem proporsional dan pola kekuasaan otoritarian yang menyebabkan pemilu selama ini dianggap sebagai mobilisasi politik, bukan sebagai partisipasi politik, sehingga ketika sistem pendaftarannya berubah aktif, partisipasi masyarakat masing sangat lemah.<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup>Sesuai jadwal pendaftaran pemilih berlangsung dari tanggal 5 sampai dengan 12 April 1999.

<sup>406</sup> Aribowo, et.al. Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia, (2002), *Op. Cit.*, hal. 82-83.

Mengingat masih sangat sedikitnya calon pemilih yang mendaftarkan diri, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) memberi instruksi kepada Panitia Pemungutan Suara dan Petugas pendaftaran pemilih untuk secara aktif mendatangi para calon pemilih guna melakukan pendaftaran.<sup>407</sup> Masa pendaftaran yang seharusnya berakhir tanggal 12 April oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian diperpanjang hingga 4 Mei 1999. Dengan adanya instruksi PPI dan juga perpanjangan pendaftaran itu maka jumlah calon pemilih yang terdaftar jauh meningkat. Selama masa pendaftaran pemilih ini tercatat beberapa macam pelanggaran yang dilakukan petugas pendaftaran, antara lain: mendaftar calon yang tidak memenuhi syarat, tidak mendatangi kelompok pemilih tertentu, menghilangkan formulir pendaftaran, mendaftar tanpa bukti diri yang sah, mendaftar lebih dari sekali, memalsukan tanda tangan, mendaftar pada hari pemungutan suara, dan sebagainya. Sebagian dari pelanggaran itu juga berhubungan dengan kurangnya pengetahuan petugas maupun masyarakat tentang peraturan pemilihan menurut undang-undang yang baru.

Pada pemilu 1999 persyaratan calon anggota legislatif relatif lebih mudah dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Pelaksanaan pencalonan anggota diwarnai oleh berbagai hal, antara lain partai politik

---

<sup>407</sup> Praktek ini tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UU No. 3 Tahun 1999 yang mengatur mengenai pendaftaran pemilih dimana ditentukan bahwa para calon pemilih yang harus aktif melakukan pendaftaran. Tetapi mengingat adanya kekawatiran kurangnya pemilih, maka langkah ini ditempuh juga.

sangat menentukan dalam proses ini. Memang, pemilu 1999 ditandai oleh peranan partai-partai sejak dari pusat hingga daerah, dari KPU, PPI, sampai dengan PPD, bahkan hingga Panitia Pemilihan Suara (PPS). Karena kuatnya peranan partai politik di Panitia Pemilihan Daerah (PPD) maka berbagai kelemahan/kekurangan calon anggota legislatif dipertahankan dan dibela oleh unsur partai politiknya yang ada di PPD. Di Jawa Timur, sebagai contoh, ada indikasi calon anggota DPRD tidak lulus Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), tetapi kemudian dibela dan dipertahankan oleh unsur parpolnya yang ada di PPD. Keberatan dari pengawas pemilu tidak ditanggapi.<sup>408</sup>

Peran besar partai politik (terutama dari Dewan Pimpinan Partai) antara lain berupa pungutan sejumlah dana tertentu dari sang calon anggota DPR kepada DPP partainya, di Bandung, misalnya ada indikasi calon anggota legislatif dikutip uang sebesar Rp. 15 juta sampai Rp. 50 juta untuk calon jadi (calon yang berada di urutan atas). Gejala ini juga terjadi di daerah lainnya, seperti Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, Sumatera Utara, dan Jawa Timur. Dengan praktek seperti calon-calon yang berpotensi tetapi tidak mempunyai uang akan gagal tersaring menjadi calon anggota legislatif.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> Aribowo (1992), *Op. Cit.*, hal. 95.

<sup>409</sup> Aribowo, (2002), *Op. Cit.*, hal. 97.

Pelaksanaan pencalonan pada pemilu 1999 juga diwarnai banyaknya calon-calon anggota legislatif yang ternyata tidak bertempat tinggal dan tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) sesuai dengan daerah pemilihannya. Sekali lagi, contoh di Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jakarta, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, dan Sumatra Utara menunjukkan banyaknya pelanggaran ini di sebagian besar calon anggota legislatif, terutama partai politik besar. Pelanggaran seperti ini nyatanya tidak dianggap serius oleh Panitia Pemilihan Daerah.<sup>410</sup>

Seperti halnya pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1955 hingga 1997, sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II pada pemilu 1999 adalah sistem perwakilan proporsional berdasarkan daftar calon legislatif partai.<sup>411</sup> Sistem ini memberikan kursi kepada partai politik berdasarkan prosentase seluruh perolehan suara. Berbeda dengan sistem sistem distrik yang memberikan kursi kepada partai-partai yang calonnya memperoleh suara terbanyak dalam tiap-tiap daerah pemilihan. Dengan demikian, pada pemilu ini para pemilih memilih

---

<sup>410</sup> Aribowo, (2002), *Ibid.*, hal. 96.

<sup>411</sup> Sejak pemilu 1955 hingga pemilu 1997 sistem yang selalu dipakai adalah sistem perwakilan proporsional murni, dengan memakai propinsi sebagai daerah pemilihan. Meski sistem distrik sudah beberapa kali diusulkan, sistem proporsional yang akhirnya tetap dipakai. Situasi perdebatan sistem apa yang dipakai ini tercermin pada tahun 1959-an (untuk pemilu 1955), tahun 1960-an (untuk pemilu 1971), tahun 1998 (dalam perancangan sistem pemilu 1999).

partai dan bukan calon legislatif. Surat suara hanya berisi nama partai dan logonya, bukan memilih calon yang dipilihnya. Untuk pemilihan anggota DPR, daerah pemilihan untuk pembagian kursi adalah keduapuluh tujuh propinsi di Indonesia. Tiap-tiap partai yang mengikuti pemilu memperoleh bagian kursi di DPR yang kira-kira sama dengan jumlah suara di masing-masing propinsi. Jadi, pemilihan anggota DPR dapat digambarkan sebagai pemilu bersama-sama di 27 propinsi.<sup>412</sup>

Meski menggunakan sistem pemilihan proporsional, sistem pemilihan umum yang diadopsi oleh UU No. 3 Tahun 1999 dapat dikelompokkan sebagai campuran sistem proporsional dan distrik.<sup>413</sup> Sekurang-kurangnya ada tiga ketentuan dalam undang-undang pemilu ini yang menunjukkan bahwa ia mengadopsi sejumlah unsur sistem pemilu distrik. Pertama, ketentuan yang mengharuskan setiap kabupaten/kota harus terwakili di DPR/DPRD sekurang-kurangnya satu kursi, dan setiap

---

<sup>412</sup> IFES, (2000), *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>413</sup> Lihat Panitia Pengawas Pemilihan Umum (1999) 110. Pada perdebatan untuk menentukan sistem yang dipakai pada pemilu 1999 tercapai suatu keputusan untuk memakai sistem yang sedikit menyimpang dari sistem proporsional murni, ke arah sistem "campuran" berdasarkan sistem proporsional, namun mengandung benih sistem distrik. Dengan memakai sistem campuran ini, Indonesia sebetulnya bergerak sesuai dengan trend inovasi sistem pemilu yang melahirkan berbagai hibrida antara sistem proporsional dan sistem distrik yang terjadi di negara-negara lainnya seperti Korea, Taiwan, Filipina, dan Selandia Baru. Lihat lebih jauh dalam Kevin R. Evans, "Sistem Baru, Suasana Baru Pemilu 1999 yang Dinanti", dalam Almanak Parpol Indonesia (1999), *Op. Cit.*, hal. 6.



kecamatan harus terwakili sekurang-kurangnya satu kursi di DPRD.<sup>414</sup> Kedua, setiap partai politik peserta pemilu harus menentukan kabupaten/kota atau kecamatan yang diwakili calon tetap yang ditentukannya sehingga setiap partai harus menyusun nomor urut calon yang diajukan untuk mewakili setiap kabupaten/kota atau kecamatan.<sup>415</sup> Ketiga, kursi yang diperoleh suatu partai diberikan kepada kabupaten/kota atau kecamatan yang memberi suara terbesar/terbanyak kepada partai tersebut.<sup>416</sup> Calon tetap urutan pertama kabupaten/kota atau kecamatan tersebut akan diusulkan oleh partai kepada panitia pemilihan untuk ditetapkan sebagai calon terpilih.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>415</sup> Pasal 41 ayat (6) UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>416</sup> Pasal 68 UU No. 3 Tahun 1999.

<sup>417</sup> Panitia Pengawas Pemilihan Umum (1999), *Op. Cit.*, hal. 110-111. Sistem pemilu yang dianut dalam pemilu 1999 dapat diringkas sebagai berikut: pembagian kursi setiap daerah pemilihan kepada partai politik peserta pemilu dilakukan berdasarkan sistem proporsional, sedangkan pembagian kursi yang diperoleh partai di suatu daerah pemilihan kepada kabupaten/kota atau kecamatan dan kepada calon tetap dilakukan mengikuti sistem distrik. Tetapi prakteknya, sistem proporsional yang paling menonjol karena hanya kursi yang diperoleh dengan jumlah suara yang sama dengan bilangan pembagi pemilih saja yang mengikuti sistem distrik. Inipun tidak sepenuhnya karena calon tetap nomor urut pertama suatu kabupaten/ kota atau kecamatan yang mencapai suara yang sama dengan bilangan pembagi pemilih tidak dengan sendirinya diusulkan oleh pimpinan partai sebagai calon terpilih.

Sistem pemilihan campuran antara proporsional dan distrik di atas oleh Kevin R. Evans dilukiskan sebagai “betul-betul dapat disebut sebagai Sistem Indonesia”, karena tidak ada satupun negara lain di dunia yang memiliki sistem yang sama.<sup>418</sup> Sistem ini ingin menggabungkan aspek-aspek positif dari sistem proporsional (dimana prosentase kursi yang diperoleh adalah sesuai dengan prosentase suara yang dimenangkan) dan sistem distrik (dimana wakil-wakil rakyat yang terpilih betul-betul memperhatikan aspirasi konstituennya). Meski tergolong sistem campuran, sistem yang digunakan ini memiliki perbedaan dengan sistem campuran di negara lain, yaitu sistem ini tidak melakukan proses kombinasi secara paralel (dimana sebagian anggota parlemen dipilih secara distrik dan sebagian lainnya secara proporsional), tetapi secara linear (jumlah kursi yang dimenangkan suatu partai ditentukan secara proporsional, namun

---

<sup>418</sup> Sebenarnya mengenai sistem pemilu ini terdapat variasi sistem pemilihan yang tak terhitung jumlahnya, tapi intinya sistem-sistem ini dapat dipecah ke dalam sembilan sistem utama di bawah tiga kelompok besar, yaitu: a) sistem pluralitas-mayoritas (yang dapat dikelompokkan lagi ke dalam sistem First Past The Post, Block Vote, Alternative Vote, dan Two Round); b) Semi Proporsional (yang dapat dikelompokkan lagi ke dalam sistem Single Non-Transferable Vote dan Parallel atau Mixed); serta c) sistem perwakilan Proporsional (yang dapat dibagi lagi ke dalam sistem List PR, Mixed Member Proporsional, dan Single Transferable Vote). Untuk diskusi lebih jauh mengenai sistem-sistem pemilihan ini dan juga penggunaannya di beberapa negara periksa lebih jauh dalam Wahyudi Purnomo, “Sistem Pemilihan di Beberapa Negara” dalam Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia (Ed. Muhammad Asfar) (2002), hal. 49-74. Lihat juga dalam Ben Reilly, “Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan”, dalam Almanak Parpol Indonesia (1999), *Op. Cit.*, hal. 17-32.

pilihan anggota parlemen ditentukan oleh kinerja mereka dalam wilayah pemilihan di propinsi masing-masing).<sup>419</sup>

Dengan sistem yang digunakan pada pemilu 1999, dari 500 kursi DPR, 462 kursi ditentukan melalui pemilu dan 38 kursi disediakan untuk TNI dan Polri. Dari 462 kursi itu hanya 342 kursi yang dapat dibagikan kepada partai berdasarkan “kuota” propinsi (total jumlah suara dibagi jatah kursi). Semua “kursi kuota” terbagi kepada ketujuh partai yang menempati urutan tertinggi, baik dalam jumlah suara maupun jumlah kursi untuk DPR pusat. Sisa 120 kursi DPR dibagikan berdasarkan sisa suara terbanyak di propinsi-propinsi. Dari sisa kursi ini ternyata 94 diantaranya diperoleh oleh tujuh partai teratas itu, yaitu PDI-P, P. Golkar, PPP, PKB, PAN, PBB, dan PK. Sisa kursi diperoleh oleh partai-partai di bawahnya.<sup>420</sup>

#### **4. Kampanye Pemilu**

Dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, yang mengenal pemilu sebagai “pesta demokrasi”, masa kampanye menjadi masa yang kritis, sebab di masa inilah masyarakat sering melampiaskan aspirasi-aspirasi politiknya dengan cara-cara agak bebas dan bersifat massal. Sejarah juga mencatat jatuhnya korban-korban selama masa kampanye pemilihan umum akibat kekerasan politik atau juga politik kekerasan.

---

<sup>419</sup> Evans, *Op. Cit.*, hal.6-7.

<sup>420</sup> IFES (2000), *Op. Cit.*, hal. 9.

Wajah lain dari setiap kampanye adalah terjadinya pelanggaran-pelanggaran baik terhadap ketentuan pidana umum, maupun ketentuan pidana pemilu, serta pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya administratif. Secara umum kampanye yang disukai partai-partai besar adalah dengan penggalangan massa ke tempat-tempat kampanye, arak-arakan, dan show of force partai-partai itu. Hal itu antara lain guna menunjukkan kepada masyarakat bahwa partai itu mendapat dukungan yang signifikan. Akibatnya kerap kali terjadi pertemuan-pertemuan antar massa kampanye dari dua partai yang berbeda yang menimbulkan konflik. Potret tersebut tidak terkecuali juga terjadi pada kampanye pemilu 1999 yang diikuti 48 partai politik.

Selama masa kampanye ini, pelaksanaan kampanye partai-partai besar seperti PDI Perjuangan, PPP, PAN, PKB, PBB, dan Partai Keadilan diikuti oleh ribuan massanya di berbagai kota-kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Bandung, Semarang, dan sebagainya. Sementara Partai Golkar mengalami banyak kesulitan melaksakan kampanye di berbagai daerah di Pulau Jawa akibat hambatan dan serangan massa yang menyalurkan emosinya kepada partai ini. Meski begitu, kampanye partai Golkar di Sulawesi dan Kalimantan masih cukup besar karena posisi partai ini yang masih cukup kuat di sana. Semarak kampanye membuat jalanan dipenuhi warna-warna berbeda milik pendukung dan simpatisan partai-partai politik, PDI Perjuangan dengan warna merah,

PAN dengan warna biru, PPP, PBB dan PKB dengan warna hijau, Partai Golkar dengan warna kuningnya, serta Partai Keadilan dengan warna khasnya yaitu putih. Sedangkan partai-partai lainnya tampak tidak terlampaui banyak diikuti oleh massa peserta kampanye, kecuali di daerah-daerah pemilihan yang memang mereka unggul, seperti PDKB di NTT.

Masa kampanye pada pemilu 1999, seperti disinggung di atas, antara lain diwarnai oleh ‘pelampiasan emosi’ massa terhadap partai yang selama 32 tahun berkuasa yaitu Golkar. Ketidakpuasan, kekecewaan, dan dendam politik bertahun-tahun di bawah rejim Orde Baru kini memperoleh saluran yang baik dalam model kampanye arak-arakan. Massa dari partai-partai yang menjadi rival utama Golkar seperti PDI Perjuangan, PPP, PKB, atau PAN dilaporkan melakukan berbagai tindakan penyerangan terhadap partai Golkar, baik dalam bentuk retorika maupun fisik. Di Jawa Timur sebagian besar bendera Partai Golkar dirubuhkan. Di banyak jalan raya terdapat sobekan bendera Golkar. Sekitar 60 persen lebih kampanye partai ini di Jawa Timur dibatalkan karena takut adanya serangan dari massa partai politik lain.<sup>421</sup>

Selama masa kampanye pemilu 1999, seperti juga pada kampanye pemilu-pemilu sebelumnya, banyak terjadi pelanggaran. Pelanggaran yang paling banyak terjadi pada masa kampanye ini antara lain menyangkut tema dan materi kampanye, bentuk dan waktu kampanye, serta cara

---

<sup>421</sup> Aribowo, et.al. (2002), *Op. Cit.*, hal. 98-99. Lihat juga Aloysius Arena, et.al.

perolehan dan penggunaan dana kampanye. Partai-partai cenderung menggunakan area terbuka dengan menggunakan konvoi dan arak-arakan dari satu tempat ke tempat lain. Hal itu sering terjadi dan sulit dicegah dengan dalih bahwa hal itu tidak diatur oleh partai tetapi dilakukan atas kemauan massa partai itu sendiri. Selama masa arak-arakan ini terjadi pelanggaran-pelanggaran berbagai ketentuan hukum, utamanya ketentuan lalu-lintas serta ketertiban umum yang jumlahnya sangat besar. Memang pengawas maupun pemantau pemilu berhasil mencatat sejumlah pelanggaran-pelanggaran demikian, tetapi penegak hukum sering menemui kesulitan dalam menindaklanjuti pelanggaran itu karena dilakukan oleh massa yang sangat besar yang mudah tersulut emosi. Pemerintah dan penegak hukum yang cenderung lemah pada masa pasca Soeharto ini juga ikut andil dalam terwujudnya kelemahan penanggulangan pelanggaran-pelanggaran itu.<sup>422</sup>

### **5. Pelaksanaan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara**

Pelaksanaan kampanye (yang diwarnai sejumlah kecurangan dan pelanggaran) telah berlangsung relatif lancar. Tahap selanjutnya adalah tahap yang sangat penting yaitu pemungutan suara dan penghitungan suara. Tahap pemungutan suara ini diwarnai oleh sejumlah peristiwa pelanggaran dan protes serta pemungutan suara ulang, tetapi tetap berjalan

---

<sup>422</sup> Mengenai berbagai pelanggaran pada tahap kampanye ini (serta tahap lainnya) akan diuraikan dan dianalisa pada Bab selanjutnya yang menjadi fokus utama kajian ini.

relatif mulus. Tetapi, hal itu tidak diikuti tahap selanjutnya yaitu penghitungan dan penetapan hasil perolehan suara. Meski telah menggunakan berbagai perangkat canggih dan sistem yang rapih, proses penghitungan dan penetapan suara ini berjalan amat lambat sehingga penetapan hasil tertunda berkali-kali. Hal ini tidak lepas dari terjadinya friksi-friksi sebagai akibat kepentingan partai-partai – yang menurut sistem baru- menempatkan wakil-wakilnya di KPU dan panitia pelaksana pemilu di bawahnya.<sup>423</sup> Meski demikian kekrisuhan itu juga tidak lepas dari ketidakkonsistenan KPU, khususnya dalam penerapan *stambush accord*. Sebagian peserta *stambush accord* ini dirugikan akibat ini. Faktor lain yang menyumbang kekrisuhan dalam penetapan hasil pemilu adalah banyaknya pelanggaran pemilu yang tidak ditindaklanjuti baik oleh panitia pengawas pemilu maupun oleh penegak hukum. Partai-partai baru yang memperoleh suara kecil merasakan ketidakadilan akibat banyaknya pelanggaran partai-partai besar yang tidak diselesaikan sesuai ketentuan yang berlaku.

Seperti juga pada pemilu-pemilu sebelumnya, pada pemilu 1999 ini pun masalah pemungutan suara lebih banyak diatur oleh KPU sesuai ketentuan UU Pemilu yang tidak mengatur bentuk surat suara, tatacara pemungutan suara dan proses penghitungan suara. Uu Pemilu secara

---

<sup>423</sup> Lihat Pax Benedanto, Ignatius Haryanto, dan E. Pudjiachirusanto, Pemilihan Umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi ? (1999), hal. 87-88.

khusus juga tidak mengatur tentang kegiatan pada hari pemungutan suara. UU Pemilu menyerahkan masalah-masalah yang rinci pada kebijakan KPU. Meski demikian undang-undang ini memberi sedikit ulasan mengenai proses tabulasi suara dan berita acaranya, juga mengatur bahwa partai politik boleh mengajukan keberatan terhadap pelanggaran-pelanggaran tata tertib dan bahwa panitia pemilu harus bertindak segera untuk memperbaiki protes-protes yang berdasar.<sup>424</sup>

Meski pelaksana pemilu 1999 sudah berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, begitu pula adanya pengawas pemilu dan pemantau pemilu, praktek pemungutan suara masih juga diwarnai banyaknya pelanggaran. Pelanggaran atas ketentuan UU pemilu itu antara lain diijinkannya calon pemilih yang sudah bertinta (yang berarti sudah memilih) untuk memilih lagi (pemilihan ganda), pemilih menolak diberi tanda se usai memilih, penitipan pemberian suara, kertas suara palsu, jumlah suara dalam kotak yang tidak sesuai, adanya intimidasi dari pendukung partai politik, dan sebagainya.

Pada pemilu 1999 ini pelaksanaan penghitungan suara tidak lagi dimonopoli oleh pemerintah, partai-partai politik dilibatkan secara aktif dalam penghitungan suara, terutama sebagai saksi di tempat-tempat penghitungan suara, sejak di TPS hingga di tingkat pusat. Dalam proses penghitungan suara, KPU mengumpulkan hasil penghitungan suara secara

---

<sup>424</sup> IFES, (2000), *Op. Cit.*, hal. 16.



bertingkat, mulai dari sekitar 250 ribu tempat pemungutan suara (TPS), 70 ribu panitia pemungutan suara (PPS), 4.082 panitia pemilihan tingkat kecamatan (PPK), 314 panitia pemilihan daerah (PPD), 27 panitia pemilihan daerah tingkat I (PPD I), dan Panitia Pemilihan Indonesia. Setelah semua suara terkumpul baru diolah di komputer utama di markas KPU di Jalan Imam Bonjol, Jakarta Pusat.<sup>425</sup>

Proses penghitungan suara ternyata berjalan lambat, dari perkiraan KPU bahwa tanggal 21 Juni 1999 semua suara sudah sampai di Jakarta, ternyata hingga pertengahan Juni 1999 baru 35 persen dari sekitar 117 juta suara yang dihitung. Kendalanya antara lain lambannya entri data akibat SDM di daerah yang kurang cakap dalam mengisi formulir-formulir yang tersedia), terlambatnya pemberian honor panitia, sarana transportasi dan telekomunikasi yang kurang di sejumlah daerah, dan sebagainya.

#### **D. Hasil Pemilu 1999**

Seperti telah diperkirakan sebelumnya oleh para pengamat atas dasar dukungan massa potensial, struktur organisasi, figur para pemimpin partai serta platform partai, pemilu 1999 menghasilkan lima besar pemenang yaitu PDI-Perjuangan, Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN. Ada di urutan ke enam, Partai Bulan Bintang (PBB) yang meski tidak termasuk lima besar, termasuk ke

---

<sup>425</sup> Di luar lembaga resmi KPU, penghitungan suara dilakukan juga oleh badan independen yang disebut Joint Operation Media center (JOMC) yang melakukan penghitungan dengan proses lebih cepat yaitu langsung dari tingkat Kecamatan dan dikumpulkan di pusat.

dalam enam partai yang memperoleh kursi di atas 2 persen (sebagai batas electoral treshold). Sedangkan urutan ketujuh di tempati Partai Keadilan (PK) yang memimpin di urutan teratas dari partai-partai yang memperoleh kursi di bawah dua persen. Setelah itu barulah partai-partainya seperti PDKB, PKP, PKU, dan partai-partai lainnya.

Meskipun para pemenang sudah diramalkan, ada ramalan para pengamat yang benar dan ada yang tidak. Ramalan yang kebanyakan akurat adalah posisi PDI-Perjuangan. Oleh kebanyakan pengamat partai ini memang diramalkan berada paling tinggi. Sedangkan yang kurang akurat adalah mengenai perolehan kursi partai-partai lainnya. Partai Golkar misalnya, oleh pengamat diramalkan mendapat kursi jauh lebih sedikit dibanding misalnya perolehan PAN dan PKB (perkiraan Lance Castle), atau dibanding PAN, PKB, dan PPP (perkiraan J. Kristiadi). Sementara perkiraan yang kebanyakan juga keliru adalah perolehan kursi PAN diperkirakan sangat tinggi dari sebenarnya, seperti diramalkan oleh Lance Castles (LC) (35 persen), Andi Malaranggeng (AM) (20 persen), atau J. Kristiadi (JK) (17,5 persen). Perkiraan para pengamat itu untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:<sup>426</sup>

**Tabel 12**  
**Perkiraan Suara dan Kursi dalam Berbagai Versi (N = 462)**

---

<sup>426</sup> TA Legowo, *The 1999 General Election*, dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVII, No. 2, Second Quarter 1999: 105.

Party	AM	JK	LC	
	%	%	%	Seats
PDI-P	25	32,50	28	128
PKB	15	18	14	75
PAN	20	17,50	35	91
PPP	10	13	11	60
P. Golkar	25	11	10	77
Others	5	8	2	31
Total	100	100	100	462

Sumber: TA Legowo, Dengan mengutip Forum, 6 June 1999, Bangkit, 31 May-June 1999.

Hasil akhir pemilu 1999 menunjukkan bahwa PDI-P memang menjadi yang terkuat dengan perolehan suara yang agak merata di setiap propinsi, diikuti oleh Partai Golkar yang secara mengejutkan masih tetap kuat (meski suaranya jauh menurun di banding pemilu-pemilu Orde Baru). Partai ini juga memperoleh suara yang agak merata di banyak propinsi. Tempat ketiga perolehan kursi ditempati oleh partai lama PPP yang meski memperoleh jumlah suara kalah dari PKB, mendapat jumlah kursi lebih karena perolehan suara yang lebih merata di banding PKB yang kebanyakan pendukungnya berada di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Di tempat keempat adalah PAN yang perolehan suara maupun kursinya jauh lebih rendah dari yang diperkirakan. Partai ini hanya memperoleh sekitat 7 persen sehingga sulit mengantarkan

ketua umumnya menjadi presiden bersaing dengan Megawati ataupun Abdurrahman Wahid. Partai yang dianggap sebagai penerus Masyumi yaitu PBB ternyata memperoleh suara yang jauh lebih rendah dibanding pendahulunya Masyumi yang di pemilu 1955 menempati urutan kedua. PBB hanya memperoleh suara sedikit di atas 2 persen. Meski tidak menjadi lima partai terbesar, bahkan juga tidak mencapai 2 persen batas *electoral treshold*, Partai Keadilan meraih prestasi yang mengagumkan banyak pihak. Partai yang didirikan oleh para tokoh dakwah kampus, profesional muda, dan kalangan terdidik ini , meski tidak memiliki sejarah dalam pemilu-pemilu sebelumnya ataupun basis massa besar seperti Muhammadiyah dan NU, nyatanya mampu meraih dukungan sekitar 1,6 juta pemilih dan memperoleh 7 kursi di DPR dan berada di urutan ketujuh dari 48 partai peserta pemilu.

Untuk lebih jelasnya perolehan seluruh peserta pemilu 1999 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 13**  
**Perolehan Suara Dan Urutan Perolehan Kursi Partai-Partai Pada Pemilu 1999**

<b>NO</b>	<b>PARTAI</b>	<b>SUARA</b>	<b>KURSI</b>
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.621.436	153
2	Partai Golongan Karya	23.675.511	120
3	Partai Persatuan Pembangunan	11.313.037	58

4	Partai Kebangkitan Bangsa	13.321.837	51
5	Partai Amanat Nasional	7.504.900	34
6	Partai Bulan Bintang	2.046.773	13
7	Partai Keadilan	1.431.482	7
8	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.221	5
9	Partai Nahdatul Umat	677.030	5
10	Partai Keadilan dan Persatuan	1.064.742	4
11	Partai Demokrasi Indonesia	646.030	2
12	Partai Persatuan	546.388	1
13	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	456.207	1
14	Partai Daulat Rakyat	427.461	1
15	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.408	1
16	Partai Nasional Indonesia-FM	364.838	1
17	Partai Bhineka Tunggal Ika	359.919	1
18	PNI- Massa Marhaen	345.452	1
19	Partai IPKI	328.166	1
20	Partai Kebangkitan Umat	299.816	1
21	Partai Katolik Demokrat	215.546	1

Sumber: KPU, Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999, Jakarta (2000), 296-297.

Dari seluruh peserta pemilu hanya 21 yang memperoleh kursi di DPR RI, sisanya gagal meraih satu kursi sekalipun. Rangkaian perolehan suara berbeda dengan ranking perolehan kursi di DPR, mengingat perolehan kursi tidak didasarkan ranking secara nasional, tetapi berdasarkan suatu sistem proporsional dengan variasi sistem distrik seperti diuraikan sebelumnya. Dengan sistem di atas, PPP yang memperoleh suara lebih kecil dari PKB dapat meraih kursi yang lebih banyak dari PKB.

Hasil di atas memperlihatkan bahwa perubahan politik melalui pemilu telah terjadi. Golkar yang meraih 74 persen pada pemilu 1997 kini hanya meraih 22 persen. Sementara PPP yang meraih 17 persen pada pemilu 1997, kini hanya mendapat 10,72 persen. PDI-P seperti telah diduga berhasil menduduki peringkat tertinggi dengan 33,73 persen suara. Sementara PAN, diluar perkiraan media massa dan para pengamat yang menduga akan menduduki tiga besar, nyatanya hanya meraih 7 persen. Penerus Masyumi yakni PBB harus puas di urutan keenam dengan mendapat 13 kursi DPR. Sedangkan Partai yang didukung banyak intelektual muda kampus dan masjid, Partai Keadilan, mampu meraih 7 kursi DPR RI.

#### **E. Ketentuan tentang Tindak Pidana Pemilihan Umum dan Mekanisme Penyelesaiannya**

Seperti pada undang-undang sebelumnya, Undang-undang No. 3 Tahun 1999 juga memuat ketentuan pidana. Jika dibandingkan sebetulnya tidak

banyak perubahan rumusan tindak pidana pada undang-undang ini dibanding undang-undang sebelumnya, selain hanya sedikit mengenai sistematiknya saja dimana pada UU 3 Tahun 1999 ini ada 14 tindak pidana yang hanya dimuat dalam dua pasal yaitu Pasal 72 dan 73. Sedangkan pada UU No. 7 Tahun 1953 ada 14 tindak pidana yang dimuat dalam 14 pasal. Sedangkan keseluruhan Bab XIII dari UU 3 Tahun 1999 yang mengatur Ketentuan Pidana hanya terdiri atas 4 pasal. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada uraian berikut:

**Tabel 14**

**Tindak Pidana Pemilu menurut UU No 3 Tahun 1999**

<b>No</b>	<b>Pasal</b>	<b>Unsur-unsur</b>	<b>Jenis Tindak Pidana</b>	<b>Sanksi</b>
1	Pasal 72 ayat (1)	Sengaja memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih	Kejahatan	Maksimal 1 tahun penjara
2	Pasal 72 ayat (2)	Meniru atau memalsu surat yang diperlukan dalam pemilihan dengan maksud mempergunakannya atau dipergunakan	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara

		orang lain		
3	Pasal 72 ayat (3)	Tidak sengaja dan mengetahui surat itu tidak sah atau palsu, mempergunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
4	Pasal 73 ayat (1)	Dengan sengaja mengacaukan, menghalangi atau mengganggu jalannya pemilihan umum	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
5	Pasal 73 ayat (2)	Dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan menghalangi seseorang melakukan haknya memilih dengan bebas dan tidak terganggu	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
6	Pasal 73 ayat	Dengan pemberian atau janji menyuap	Kejahatan	Maksimal tiga tahun penjara



	(3)	orang untuk tidak memilih atau memilih dengan cara tertentu; pidana berlaku juga bagi yang menerima suap tersebut		
7	Pasal 73 ayat (4)	Melakukan tipu muslihat yang menyebabkan suara jadi tidak berharga atau menyebabkan partai tertentu mendapat tambahan	Kejahatan	Maksimal tiga tahun penjara
8	Pasal 73 ayat (5)	Dengan sengaja turut serta dalam pemilihan dengan mengaku dirinya orang lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
9	Pasal 73 ayat (6)	Dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 43 ayat (1) huruf f	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
10	Pasal	Memberi suara lebih	Kejahatan	Maksimal lima

	73 ayat (7)	dari sekali		tahun penjara
11	Pasal 73 ayat (8)	Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan, atau melakukan sesuatu perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan suara menjadi lain	Kejahatan	Maksimal lima tahun penjara
12	Pasal 73 ayat (9)	Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjaanya untuk memilih	Kejahatan	Maksimal tiga tahun penjara
13	Pasal 73 ayat (10)	Penyelenggara pemilu yang melalaikan kewajibannya	Pelanggaran	Maksimal tiga bulan penjara atau denda maksimal Rp. 10.000.000,-
14	Pasal	Memberikan	Pelanggaran	Paling lama

	73 ayat (11)	sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan		tiga bulan kurungan atau denda maksimal Rp 10.000.000,-
--	-----------------	--	--	---

Dari 14 tindak pidana pemilu di atas, ada 11 tindak pidana pemilu yang subyek tindak pidananya adalah siapa saja dan merupakan manusia atau *naturlijk person*. Jadi, badan hukum atau organisasi/partai tidak bisa menjadi subyek (terlihat dari unsur “barangsiapa” dan tidak ada pasal yang menyebutkan bahwa badan hukum bisa menjadi subyek). Sementara subyek untuk tindak pidana pada Pasal 73 ayat 10 hanyalah penyelenggara pemilu, jadi bukan orang pada umumnya. Begitu pula subyek untuk tindak pidana pada Pasal 73 ayat (9) hanyalah majikan yang melarang pekerjaanya memilih. Dengan begitu ketentuan pidana pada undang-undang ini sama sekali tidak mengatur kecurangan yang dilakukan oleh organisasi/partai. Dari seluruh tindak pidana di atas, hampir seluruhnya secara substansi sama dengan tindak pidana yang terdapat pada undang-undang pemilu lama, kecuali tindak pidana pemilu pada Pasal 73 ayat (11) yang merupakan ketentuan baru, yaitu larangan memberikan sumbangan kampanye melebihi ketentuan. Ini merupakan pelanggaran, bukan kejahatan.

Seperti halnya undang-undang pemilu sebelumnya, sekalipun undang-undang pemilu yang baru ini memuat ketentuan pidana, ia sama sekali tidak

berbicara mengenai mekanisme penyelesaian tindak pidana yang terjadi. Tampaknya pembuat undang-undang menyerahkan hal itu kepada ketentuan yang berlaku mengenai penyelesaian perkara pidana yang dimuat dalam hukum acara pidana pada masa sekarang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan beberapa peraturan terkait dengan kepolisian, kejaksaan, maupun pengadilan.

Badan penyelenggara pemilu yang dalam undang-undang ini dilakukan oleh Panitia Pemilihan Indonesia hanya memiliki tugas untuk mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan, dan tidak memiliki tugas untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi (termasuk sengketa berupa tindak pidana). Sementara Panitia Pengawas Pemilihan Umum meski diberi wewenang menyelesaikan sengketa pemilu tapi tidak diberi kewenangan menyelesaikan tindak pidana pemilu, dan juga tidak berfungsi melakukan penyidikan atau penuntutan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian tindak pidana adalah tidak berbeda dengan mekanisme penyelesaian tindak pidana lainnya, yang harus melalui sistem peradilan pidana, mulai dari kepolisian, kejaksaan, hingga peradilan. Ketika kasus itu memasuki peradilan pun akan melalui tahap-tahap seperti perkara pidana umumnya, yaitu melalui Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tinggi (PT), dan Mahkamah Agung (MA) di tingkat kasasi.

---

**BAB VI**

**PEMILU 2004: KETIKA PRESIDEN DIPILIH LANGSUNG**

**Pengantar**

Pasca reformasi, Indonesia mulai menata kembali aspek politik dan hukum ketatanegaraan. Pengkajian ulang terhadap kedua aspek tersebut nampak pada kebijakan-kebijakan pemerintah Indonesia ditahun pertama reformasi, yakni diadakannya Pemilu ulang yang dilaksanakan pada tahun 1999. Pelaksanaan Pemilu Tahun 1999 diharapkan dapat memangkas keberadaan politisi-politisi Orde Baru yang berada dalam lembaga-lembaga politik hasil Pemilu sebelumnya. Selanjutnya, memanfaatkan situasi politik dan semangat reformasi pada masa itu, Pemerintah Indonesia mulai melakukan penataan dalam bidang hukum yakni merekonstruksi ulang UUD 1945 agar lebih demokratis. Tulisan ini mengambil posisi bahwa penyelenggaraan pemilu terpengaruh sedikitnya oleh tiga hal; pertama adalah bahwa penyelenggaraan pemilu dipengaruhi oleh desain konstitusi atau dalam hal ini adalah UUD 1945. Kedua, penyelenggaraan pemilu dipengaruhi oleh lembaga diluar penyelenggara pemilu seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Kepolisian, Kejaksaan, maupun partisipasi dari masyarakat sipil. Ketiga dan

yang paling penting adalah bahwa penyelenggaraan pemilu ditentukan terutama oleh desain kelembagaan dari penyelenggara pemilu yang mencakup baik substansi, struktur, maupun kultur yang melingkupinya. Dengan demikian, tata kelola dari penyelenggaraan pemilu menentukan dan juga ditentukan oleh masing-masing faktor sebagaimana dijelaskan diatas. Faktor kedua dan ketiga akan muncul secara beriringan dalam setiap bagian bab, sementara itu bagian pertama akan dijelaskan disini sebagai penjelasan awal atas penyelenggara pemilu 2004 mengingat periode ini adalah pemilu pertama pasca perubahan UUD 1945 dan banyak dipengaruhi oleh atas perubahan tersebut.

Agenda perubahan UUD 1945 dilakukan melalui empat tahap, yaitu pada perubahan pertama pada tanggal 19 Oktober 1999. Secara garis besar perubahan tahap pertama ditujukan untuk mengurangi kewenangan presiden dan lebih memberdayakan peran DPR sebagai lembaga eksekutif. Pasal-pasal yang dilakukan perubahan diantaranya, adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, dan Pasal 21. Pada perubahan tahap kedua dilaksanakan pada 18 Agustus 2000. Secara garis besar perubahan tahap kedua meliputi pemerintah daerah, wilayah negara, DPR, warga negara dan penduduk, hak azasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, dan lambang negara serta lagu kebangsaan.<sup>427</sup> Menurut

---

<sup>427</sup> Pasal-pasal yang dilakukan perubahan diantaranya, adalah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C. Selanjutnya dalam agenda perubahan ketiga

Jimly Asshidiqie, terdapat setidaknya empat perubahan mendasar dari amandemen UUD 1945 antara lain (i) penegasan demokrasi dan nomokrasi yang saling melengkapi; (b) pemisahan kekuasaan melalui check and balances, (iii) pemurnian sistem presidensial; dan (d) penguatan persatuan dan keragaman dalam NKRI.<sup>428</sup> Sejalan dengan pendapat tersebut, setiap perubahan itu nantinya akan juga turut mempengaruhi baik desain maupun pelaksanaan dari penyelenggaraan pemilu antara lain adanya lembaga MK, lahirnya DPD yang menggantikan Utusan Daerah, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dan penguatan terhadap nilai HAM dan demokrasi yang berperan besar dalam penyelenggaraan pemilu.

Secara keseluruhan perubahan UUD 1945 berimplikasi terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia, diantaranya MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi,

---

UUD 1945 ditetapkan pada 9 November 2001 dengan materi perubahan meliputi Pasal 1 ayat (2) dan (3); Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4); Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5); Pasal 7A; Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7); Pasal 7C; Pasal 8 ayat (1) dan (2); Pasal 11 ayat (2) dan (3); Pasal 17 ayat (4); Bab VIIA; Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab VIIB; Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6); Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23A; Pasal 23C; Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3); Pasal 23F ayat (1) dan (2); Pasal 23G ayat (1) dan (2); Pasal 24 ayat (1) dan (2); Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4); dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6). Kemudian pada perubahan keempat yang dilaksanakan pada 1-11 Agustus 2002, materi perubahan meliputi Pasal 2, Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 23B, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 32 ayat (1) dan (2), Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5). Perubahan terhadap Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan serta pencabutan terhadap Penjelasan UUD 1945.

<sup>428</sup> Jimly Asshidiqie. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945. Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI. Denpasar, 14-18 Juli 2003. Hlm 1.

dihapusnya sistem unikameral dengan supremasi MPR dan munculnya sistem bicameral (lahirnya DPD), perubahan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari sistem perwakilan menjadi sistem pemilihan langsung, mekanisme impeachment yang semakin jelas, dibentuknya lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, dihapusnya DPA sebagai salah satu lembaga tinggi negara, dan kekuasaan kehakiman tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung tetapi juga oleh Mahkamah Konstitusi.

Mencermati hasil perubahan UUD 1945 dengan memperhatikan implikasi-implikasi yang ditimbulkan, secara garis besar perubahan tersebut menyentuh hal-hal yang sangat mendasar dalam system politik dan ketatanegaraan. Hal ini tentunya juga berimplikasi pada perubahan berbagai peraturan perundangan dan kehidupan politik di Indonesia. Maka pasca perubahan UUD 1945, Pemerintah dan DPR mulai menyusun perundang-undangan dibidang politik, yaitu UU Partai Politik, UU Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta UU Susunan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bahwa perhatian utama dalam melakukan penataan terhadap instrument hukum dibidang politik diantaranya yaitu UU Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Materi penyusunan undang-undang Pemilu Legislatif meliputi pelaksana Pemilu, peserta Pemilu, penyelenggaraan Pemilu, daerah pemilihan dan jumlah kursi, pendaftaran



pemilih, pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD, kampanye, pemungutan, penghitungan suara dan penetapan hasil, penetapan perolehan kursi dan calon terpilih, penggantian calon terpilih, pengawasan, hingga sanksi pidana. Sementara untuk materi muatan undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi pelaksana Pemilu, peserta Pemilu, penyelenggaraan Pemilu, pendaftaran pemilih, pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, metode kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara dan penetapan hasil, penetapan calon terpilih, pengawasan, hingga sanksi pidana.

Berbekal pengalaman penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, pada tanggal 7 Juni 2000 Pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Secara yuridis UU No. 3 Tahun 1999 tidak sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, ditetapkan bahwa agar penyelenggaraan pemilihan umum lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum telah menetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil partai politik peserta pemilihan umum dan wakil pemerintah. Ketentuan mengenai keanggotaan Komisi Pemilihan Umum ini tidak sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Nomor IV/MPR/1999 sehingga UU No. 3

Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum perlu diubah. Dengan demikian, independen dan non-partisan adalah label baru yang disandang oleh KPU saat itu.

Pada Pemilu tahun 2004 kelembagaan penyelenggara Pemilu mengalami perubahan menyesuaikan hasil perubahan UUD 1945. Pada masa itu, salah satu isu yang menjadi bahan pembahasan dalam rapat tersebut adalah independensi penyelenggara pemilu. Belajar dari pengalaman penyelenggaraan pemilu tahun 1999, unsur keanggotaan penyelenggara Pemilu pada waktu itu terdiri dari unsur pemerintah dan perwakilan anggota partai politik, serta pengalaman penyelenggaraan Pemilu selama masa Orde Baru yang dalam kehidupan bernegara di Indonesia cenderung tidak sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945. Salah satunya yaitu Pemilu yang diselenggarakan hanya untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.<sup>429</sup> Selama 32 (tiga puluh dua) tahun praktik berdemokrasi di Indonesia selalu dipaksakan oleh pemerintah (eksekutif) diberbagai lapisan.

Hingga akhirnya atas kesadaran kolektif terhadap evaluasi penyelenggaraan Pemilu 1999, maka dilakukan konsensus untuk membentuk organisasi penyelenggara Pemilu yang keanggotaannya independen. Keinginan untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang demokratis melalui penyelenggara pemilu yang independen dan non-partisan nampak dalam

---

<sup>429</sup> MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hal. 14.

agenda perubahan UUD 1945, yaitu lahirnya ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Bersifat nasional yaitu mencerminkan bahwa wilayah kerja komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh negara Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan komisi pemilihan umum sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan Komisi Pemilihan Umum dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh pihak manapun.

Setelah penyelenggaraan Pemilu tahun 1999, keanggotaan penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 diubah menjadi independen dan non-partisan.<sup>430</sup> Dalam rangka persiapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, dipandang perlu melengkapi materi muatan UU No. 4 Tahun 2000 dengan berpedoman pada perubahan ketiga UUD 1945. Melaksanakan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Pemerintah dan DPR menerbitkan UU No. 12 Tahun 2003 yang menegaskan kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap dan mandiri. Keanggotaan penyelenggara Pemilu non-partisan, tugas wewenang penyelenggara Pemilu melaksanakan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden. Kelembagaan penyelenggara Pemilu bersifat hierarkis.

---

<sup>430</sup> Undang-Undang Nomor 4 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

## A. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Pemilihan umum (Pemilu) tahun 2004 merupakan pemilihan umum kedua di era reformasi. Pemilihan ini berbeda dengan pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1999, sebab KPU dalam pemilu tahun 2004 dijalankan secara independen seperti yang termaktub dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilu, yang berbunyi “Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang independen dan non-partisan”.<sup>431</sup> Pengaturan tersebut lahir seiring dengan amandemen ketiga UUD 1945 yang menyebutkan dalam Pasal 22E ayat (5) bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Kemudian pada tanggal 5 Juni 2001, Presiden Abdurrahman Wahid menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia

---

<sup>431</sup> Lebih jauh dalam penjelasan disebutkan bahwa “Komisi Pemilihan Umum yang independen dan non-partisan artinya Komisi Pemilihan Umum yang bebas, mandiri, dan tidak berada di bawah pengaruh serta tidak berpihak kepada seseorang, kelompok tertentu, partai politik, dan/atau Pemerintah”. Berdasarkan pada pasal dan penjelasan *a quo*, meski secara ideal bersifat independen dan non-partisan, terdapat celah dalam desain kelembagaan yang memungkinkan adanya intervensi dari pihak luar. Salah satunya ada pada kewajiban KPU untuk bertanggung jawab kepada Presiden yang dalam perspektif studi politik hukum dapat mempengaruhi netralitas dari KPU selaku penyelenggara pemilihan umum mengingat Presiden adalah bagian dari kontestasi pemilihan umum yang diusung oleh partai politik atau beberapa partai politik. Celah tersebut juga terdapat pula pada tingkat jajaran sekretariat melalui adanya dualisme kepemimpinan antara komisioner dan menteri dalam negeri yang bisa saja mempengaruhi kinerja dari jajaran kesekretariatan sebagai supporting system di KPU lewat intervensi politik. Untuk pengaruh politik dalam desain kelembagaan dapat dilihat pada Bernard L Tanya. *Politik Hukum; Agenda Kepentingan Bersama*”, Genta Publising, Yogyakarta, 2011, hal 60-61.

No.70 Tahun 2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum. Saat itu keanggotaan KPU terdiri 11 anggota, yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan anggota-anggota yang memiliki masa keanggotaan KPU selama lima tahun.<sup>432</sup> Keputusan presiden tersebut adalah sebagai tindak lanjut dari UU No 4 tahun 2000, yang mana undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengusulkan Calon Anggota KPU yang kemudian diajukan oleh Presiden kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.<sup>433</sup>

Unsur partai politik dalam keanggotaan KPU sebagaimana terdapat dalam Pemilihan Umum 1999 dihapuskan melalui Pasal 18 huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang kemudian mensyaratkan keanggotaan KPU untuk “tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri”. Tujuan dibalik dari pengaturan tersebut adalah untuk meminimalisir pengaruh politik baik dari partai politik maupun pemerintah, dan menciptakan penyelenggara yang akuntabel, bersih, dan independen. Apabila pada pemilihan umum 1999 keanggotaan KPU terdiri dari unsur partai

---

<sup>432</sup> Pasal 1, 3 dan 5 Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2001 “Ketentuan terkait keanggotaan KPU tersebut didasarkan pada pengalaman pemilu 1999. Saat itu KPU beranggotakan para fungsionaris partai peserta Pemilu yang mempengaruhi kinerja KPU dalam melakukan pengambilan keputusan dikarenakan adanya tarik-menarik kepentingan. Sebagai akibatnya, kepercayaan publik terhadap KPU menurun dan mempengaruhi akuntabilitas dari penyelenggaraan Pemilu yang seharusnya netral dan independen dan bersih dari intervensi partai politik maupun pemerintah. Dari pengalaman tersebut, keanggotaan KPU diubah dalam UU 4/2000 yang menyatakan bahwa KPU terdiri dari orang-orang independen dan non partisan.

<sup>433</sup> Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000

politik maka setelah Amandemen ketiga UUD 1945, Undang-Undang Nomor 4 tahun 2000, Keppres 70 tahun 2001, dan ditegaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003, keanggotaan KPU untuk periode 2001-2007 lebih banyak terdiri dari unsur akademisi maupun masyarakat. Perubahan kelembagaan lain yang muncul pada periode ini adalah penguatan organ penyelenggara pemilu yang sekaligus juga untuk menambah kekurangan sumber daya manusia pada penyelenggara pemilu. Untuk menopang hal tersebut, dibuatlah penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan sebanyak lima orang yang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh KPU atas usul camat, Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan sebanyak tiga orang berasal dari tokoh masyarakat diangkat dan diberhentikan oleh PPK atas usul kepala desa/lurah setempat, dan kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara (KPPS) yang anggotanya sebanyak tujuh orang dengan tugas melakukan pemungutan dan penghitungan suara di TPS. Sedangkan untuk penyelenggaraan pemilu diluar negeri dibentuklah Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggaraan Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

Terdapat dua agenda utama untuk KPU periode 2001-2007, yaitu untuk pemilu legislatif baik DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, dan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2003 yang keduanya diselenggarakan oleh KPU selaku penanggung jawab dan bersifat nasional, tetap, dan mandiri.<sup>434</sup> Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR. Dengan demikian, KPU adalah lembaga yang mandiri yang secara langsung menyelenggarakan Pemilu, dalam arti tidak lagi membentuk lembaga lain (seperti PPI) yang berfungsi sebagai pelaksana KPU dalam penyelenggaraan Pemilu seperti pada Pemilu tahun 1999.

Pengisian jabatan kesekretariatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dilakukan secara berjenjang oleh kesekretariatan jenderal KPU. Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal dipilih oleh KPU dari masing-masing tiga orang calon yang diajukan oleh pemerintah (Menteri Dalam Negeri)<sup>435</sup>, Sekretaris KPU Provinsi dipilih oleh KPU Provinsi dari tiga calon yang diajukan oleh Gubernur, Sekretaris KPU Kabupaten/Kota dipilih oleh KPU Kabupaten/Kota dari tiga calon yang diajukan Bupati/Walikota. Sedangkan untuk pengisian pegawai kesekretariatan jenderal KPU, diisi oleh pegawai negeri sipil dari lingkungan departemen dalam negeri dan lembaga negara lainnya. Untuk menjaga kemandirian dan kehormatan penyelenggara pemilu, pada periode ini juga telah diperkenalkan lembaga penegak etik bersama Dewan Kehormatan yang bersifat *ad hoc* yang menjadi satu kesatuan

---

<sup>434</sup> Setelah Pemilu 2004, Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota bertanggung jawab sebagai penyelenggara Pilkada langsung yang sebelumnya dipilih oleh DPRD.

<sup>435</sup> Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, lihat juga penjelasan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

system pengawasan internal kelembagaan penyelenggara pemilu. Unsur Keanggotaan Dewan Kehormatan terdiri dari anggota KPU/KPU Provinsi dan tokoh masyarakat.

Pedoman kode etik diatur dalam keputusan KPU, muatan materinya meliputi prinsip-prinsip kode etik yang wajib dipatuhi oleh penyelenggara pemilu dan tata cara pembentukan Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu. Dalam hal adanya pengaduan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU dan KPU Provinsi dibentuk Dewan Kehormatan KPU dengan keanggotaan berjumlah 5 (lima) orang terdiri atas anggota KPU sebanyak 3 (tiga) orang dan 2 (dua) orang di luar anggota KPU. Sementara dalam hal adanya pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Anggota KPU Kabupaten/Kota, dibentuk Dewan Kehormatan KPU Provinsi berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang Anggota KPU Provinsi dan 1 (satu) orang di luar Anggota KPU Provinsi. Demikian halnya untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik Anggota Bawaslu, melalui Keputusan Bawaslu dibentuk Dewan Kehormatan Bawaslu yang bersifat *ad hoc*, dengan keanggotaan berjumlah 5 (lima) orang terdiri atas 1 (satu) anggota KPU, 2 (dua) orang Anggota Bawaslu, dan 2 (dua) orang di luar Anggota KPU dan Bawaslu.

Dalam hal kewenangannya, KPU pada masa ini tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan Pilkada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan dalam penyelenggaraan



Pilkada dimiliki oleh KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota. Posisi KPU sebagai lembaga dengan hierarki kemudian ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang menyatakan bahwa sejauh permasalahan internal, KPU dan KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota tetaplah memiliki hubungan hierarkis dan harus melaksanakan tugas-tugas koordinasi dan supervisi. Putusan tersebut juga mempertegas prinsip kemandirian dengan menyatakan pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD adalah mengingkari sifat nasional dan mandiri dari penyelenggara pemilu. Putusan MK *a quo* ini nantinya akan menjadi landasan dalam pengaturan kewenangan KPU dan KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota dalam hal penyelenggaraan KPUD. Aspek lain yang juga menarik untuk dikaji dalam Putusan MK *a quo* adalah pengertiannya mengenai “pemilu” yang menyatakan bahwa pilkada meskipun diatur secara berbeda dalam UUD 1945 dengan pemilu, namun secara substantif memiliki kesamaan sehingga KPUD selaku penyelenggara juga melekat sifat-sifatnya. Pendapat Mahkamah mengenai kesamaan substantif ini nantinya akan mengalami perubahan pada putusan tahun 2013 yang dibahas secara terpisah.

KPU pada periode ini memiliki peran penting sebagai bukan hanya sebagai KPU pertama dengan anggota yang mandiri, melainkan juga dalam praktiknya adalah sekaligus sebagai peletak pondasi bagi KPU generasi selanjutnya. Meski tidak sepenuhnya sempurna, beberapa kebijakan yang dilakukan pada KPU generasi ini dapat dikatakan tergolong progresif untuk kemudian dilanjutkan dalam satu kerangka pemilu berintegritas. Dalam

konteks tersebut, KPU pada periode ini memberikan preseden penting dalam hal pengaturan KPU sebagai *self-regulatory body* yang berkaitan dengan kemandirian KPU. Pada periode ini, pengaturan teknis dilaksanakan dengan mendasarkan diri dalam bentuk Keputusan KPU mengingat belum diberikannya kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk membentuk Peraturan KPU. Apabila terdapat ketidakjelasan norma dalam Undang-Undang, KPU melakukan inisiatif dengan berkonsultasi dengan DPR selaku pembuat UU untuk memberikan penjelasan atas ketentuan UU mengingat KPU disini adalah pelaksana dan bukan lembaga penafsir, dan mengingat pula bahwa tidak ada lembaga lain yang memiliki kewenangan menafsir UU apabila disandingkan dengan Keputusan KPU. Selanjutnya, tradisi dalam melakukan konsultasi ini pada periode selanjutnya menimbulkan permasalahan lain berkaitan dengan kemandirian itu sendiri yang akan dibahas pada periode pemilu selanjutnya. Pada tingkat KPU Provinsi maupun dibawahnya, apabila terdapat permasalahan atau keraguan dalam penerapan Keputusan KPU di lapangan secara faktual, maka diwajibkan untuk melakukan konsultasi kepada KPU. Langkah ini ditempuh setidaknya berdasarkan kepada dua alasan pokok: untuk memberikan kepastian hukum berupa perlakuan yang setara kepada peserta pemilu dan kedua untuk menjaga konsistensi dari substansi pengaturan. Tradisi konsultasi ini kemudian diteruskan pada periode-periode pemilu selanjutnya.

Terobosan lain adalah pembentukan sistem informasi penghitungan suara (Situng) dimana untuk pertama kali akan dipergunakan sistem penghitungan dengan bantuan teknologi digital. Sayangnya, sistem ini pada masa tahun 2004 tidak dapat dipergunakan secara maksimal mengingat kasus peretasan situs KPU.<sup>436</sup> Kebijakan selanjutnya adalah perihal kuota perempuan atau affirmative action meski masih dalam bentuknya yang paling awal. Periode awal ini diwarnai dengan dinamika pengundang-undangan yang sebagai hasilnya tercantum dalam dua pasal saja pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan satu pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif. Sebagai inisiatifnya, KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 638 Tahun 2003 yang menjadi cikal bakal dari penerapan “sanksi” apabila tidak memenuhi ketentuan kuota melalui pengumuman di media massa.<sup>437</sup> Bentuk sanksi lebih lanjut dari pengaturan ini baru menemukan bentuknya pada KPU periode pemilu 2014. Terdapat beberapa catatan dalam pengaturan Kuota Perempuan pada masa ini baik dalam aspek sosiologis mengenai belum dianggap pentingnya peran perempuan dalam politik, maupun penempatan nomor urut perempuan yang tidak strategis. Diluar catatan itu, penerapan kuota perempuan pada masa awal ini harus dipandang sebagai peletak landasan dari pengaturan lebih lanjut kuota perempuan pada periode selanjutnya. Kebijakan penting lain yang diberlakukan oleh KPU dan

---

<sup>436</sup> Lihat dalam Putusan 1322/Pid.B/2004/PN Jakarta Pusat.

<sup>437</sup> Lihat lebih jauh dalam Ida Budhiati. *Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Pengaturan Kuota Perempuan Pada Masa Pasca-Reformasi*. Thafamedia. Yogyakarta. 2018. Hlm 43.

menjadi cetak biru adalah mengenai pendaftaran pemilih yang pada masa awal ini dirancang untuk menjadi data awal bagi pemilu setelahnya. Penjelasan lebih jauh mengenai perihal ini akan dibahas dalam sub-bab dalam bagian ini dan dicukupkan disini bahwa pendaftaran berkelanjutan ini tidak berlangsung dengan baik pada periode selanjutnya karena adanya inkonsistensi pengaturan.

Catatan lain untuk KPU pada periode pemilu 2004 ini sebagaimana dikatakan dalam awal tulisan disini adalah KPU yang meletakkan pondasi kelembagaan pada periode selanjutnya. Hal ini tidak terlepas dari perubahan struktur ketata-negaraan yang terjadi seiring dengan amandemen UUD 1945 yang baik secara langsung maupun tidak langsung turut berpengaruh pada KPU selaku penyelenggara pemilu. Beberapa hal baru yang tidak terdapat dalam periode pemilu sebelumnya antara lain adalah pemilihan DPD, dan juga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Dengan konteks masa awal reformasi dan demokratisasi yang kuat, KPU pada periode ini menjadi salah satu penentu dalam konteks demokratisasi Indonesia pasca Orde Baru.

Meski KPU pada periode ini menandakan pergeseran menuju arah penyelenggara yang lebih mandiri dan memiliki komposisi tim yang solid, namun terdapat beberapa kekurangan penting yang berkaitan dengan integritas penyelenggara. Pertama adalah ketidakjelasan hubungan antara kesekretariatan

dan pengadaan barang yang tidak diatur secara detail<sup>438</sup> dan kemudian berujung pada pemidanaan korupsi terhadap salah satu anggota KPU. Kedua dan tak kalah penting dari yang pertama adalah permasalahan etika dimana salah satu anggota KPU “menyeberang” menjadi anggota partai politik. Ketiga adalah masalah lembaga yang menempatkan lembaga pengawas berada dibawah KPU sehingga menimbulkan permasalahan dalam eksekusi pelanggaran pemilu. Beberapa catatan tersebut, sebagaimana pondasi melalui terobosan yang diterapkan dalam penjelasan sebelumnya, menjadi batu pijakan penting dalam pengaturan Penyelenggara Pemilu kedepan.

## **B. Pengawas Pemilu**

Pelebagaan dari lembaga pengawas pemilu memiliki alur historisnya sendiri. Kekuatan dominan dari Orde Baru yang secara berturut-turut memenangkan pemilu memunculkan kesadaran pada masyarakat sipil untuk terlibat melakukan pemantauan. Inisiatif ini terwadahi dalam Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) dan disusul dengan lembaga sipil pemantau lain yang saat itu tergabung bersama gerakan pro-demokrasi. Meski

---

<sup>438</sup>Lihat Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dan Perubahan Materi Undang-Undang, “Naskah Akademis Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggara Pemilu” (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2006), hal. 4-5. Dalam naskah akademis terhadap rancangan Undang-Undang tentang penyelenggara Pemilu pada bagian pengantar disebutkan beberapa alasan yang menjadi dasar mengapa Undang-Undang penyelenggara pemilu harus mengalami perubahan, di antaranya KPU (UU No. 12 tahun 2003) memegang kendali penuh mulai dari kebijakan sampai dengan hal-hal yang bersifat teknis. Akibatnya KPU terjebak pada urusan-urusan teknis yang seharusnya dikerjakan oleh kesekretariatan KPU sebagai *supporting system*.

memiliki peran besar dalam melakukan pengawasan, disadari bahwa pengawasan dari sipil saja sesungguhnya tidak mencukupi. Goenawan Mohammad, salah satu pendiri KIPP pernah menyatakan bahwa “kami pura-pura memantau pemilu, karena rezim ini juga pura-pura mengadakan pemilu”<sup>439</sup> dimana pernyataan tersebut menyiratkan bahwa kemampuan masyarakat sipil dalam mengawasi pemilu meskipun penting, namun memiliki keterbatasannya.<sup>440</sup> Dengan latar belakang ini, kemudian pengawasan pemilu dilembagakan meski baru kemudian benar-benar menjadi lembaga terpisah setelah putusan MK pada tahun 2010 yang akan dibahas pada bab selanjutnya.

Dalam desain penyelenggara pemilu tahun 2004, kelembagaan Pengawas Pemilu berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, yang kemudian diatur secara rinci dalam Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 tentang Panitia Pengawas Pemilihan Umum. Secara struktur antara KPU dengan Pengawas pemilu terpisah, namun dalam tata hubungan kerja Panwas pemilu masih harus bertanggung jawab kepada KPU. Pemisahan untuk kedua lembaga tersebut hanya sebatas struktur organisasi saja, tidak

---

<sup>439</sup> Goenawan Mohammad. “Herman” dalam Majalah Tempo, 06 April 2009.

<sup>440</sup> Lihat Fadli Ramadhanil, Veri Junaidi, Ibrohim. *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu*. Kemitraan & Perludem. 2015. hlm 11-2. Disebutkan bahwa pengawasan pemilu pada masa ini memiliki kelemahan penting dimana KPU seringkali tidak mengindahkan rekomendasi dari pengawas pemilu. Kelemahan ini nantinya menjadi evaluasi lebih jauh untuk membentuk lembaga pengawas mandiri yang terpisah dari KPU.

sampai pada terputusnya tata hubungan kerja,<sup>441</sup> tidak sampai pada terputusnya tata hubungan kerja. Konstruksi kelembagaan Panwaslu yang melekat pada KPU mengakibatkan kelembagaan Pengawas Pemilu menjadi “subordinat” terhadap KPU. Desain lembaga penyelenggara Pemilu yang demikian memang kurang tepat, mengingat antara lembaga yang diawasi dengan lembaga yang mengawasi berada dalam satu institusi. Sehingga mengakibatkan fungsi pengawasan yang diamanatkan oleh undang-undang menjadi kurang maksimal.

Jika disandingkan dengan desain kelembagaan penyelenggara pemilu pada masa Orde Baru, desain kelembagaan penyelenggara pemilu tahun 2004 hampir serupa, dimana Pengawas Pemilu selalu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari penyelenggara Pemilu (PPI). Posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan pemilu Orde Baru tidak jelas. Karena pada satu sisi, Panwaslak bertugas untuk mengawasi pelaksanaan Pemilu, namun di sisi lain, Panwaslak harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya. Sementara untuk Pengawas Pemilu tahun 2004, hanya Panwas Pemilu tingkat pusat saja yang bertanggungjawab kepada KPU. Sedangkan Pengawas Pemilu Provinsi, Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Pengawas Pemilu Kecamatan bertanggung jawab kepada Pengawas Pemilu yang membentuknya. Dapat disimpulkan, format kelembagaan Panwaslak

---

<sup>441</sup> Pasal 3 ayat (1) Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003

dengan Panwas Pemilu yang demikian merupakan subordinat dari panitia pelaksana Pemilu atau KPU.<sup>442</sup>

Selanjutnya terkait mekanisme pembentukan lembaga pengawas pemilu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengatur bahwa pembentukan Pengawas Pemilu oleh KPU hanya pada tataran pusat saja. Sementara untuk pembentukan Pengawas Pemilu tingkat provinsi dilakukan oleh Pengawas Pemilu, untuk Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwas Pemilu Provinsi, dan Pengawas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota.<sup>443</sup> Sedangkan untuk komposisi Anggota Panwas Pemilu terdiri dari 2 (dua) orang unsur kepolisian negara, 1 (satu) orang unsur kejaksaan, 2 (dua) orang unsur perguruan tinggi, 3 (tiga) orang unsur tokoh masyarakat dan 1 (satu) orang unsur pers.<sup>444</sup> Lain halnya pengaturan komposisi keanggotaan Pengawas Pemilu Provinsi yang memperhatikan jumlah penduduk dalam menentukan jumlah anggotanya. Bagi provinsi yang berpenduduk lebih dari 10 juta jiwa terdiri dari 2 (dua) orang unsur kepolisian negara, 1 (satu) orang unsur kejaksaan, 1 (satu) orang unsur perguruan tinggi, 2 (dua) orang unsur tokoh masyarakat dan 1 (satu) orang unsur pers. Sementara bagi provinsi yang berpenduduk kurang dari 10 juta jiwa terdiri dari 1 (satu) orang unsur kepolisian negara, 1 (satu) orang unsur kejaksaan, 1 (satu) orang unsur perguruan tinggi, 1 (satu) orang unsur tokoh masyarakat dan 1 (satu) orang

---

<sup>442</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum.

<sup>443</sup> Pasal 120 ayat (3), (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003

<sup>444</sup> Pasal 9 ayat (1) Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003



unsur pers. Komposisi Anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota terdiri dari 1 (satu) orang unsur kepolisian negara, 1 (satu) orang unsur kejaksaan, 1 (satu) orang unsur perguruan tinggi, 1 (satu) orang unsur tokoh masyarakat dan 1 (satu) orang unsur pers.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Pengawas Pemilu beserta jajarannya dibantu oleh sekretariat. Secara berjenjang, pengisian jabatan Sekretaris dan staf pendukung kesekretariatan dapat berasal dari pegawai pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Khusus untuk jabatan sekretaris, disetiap jenjang Pengawas Pemilu dalam melakukan pengangkatan harus melibatkan Kesekretariatan Jenderal KPU yang dilakukan secara berjenjang sesuai dengan peruntukannya. Hadirnya Pengawas Pemilu dalam penyelenggaraan pemilu, bertindak sebagai alat “penegak hukum” meskipun bisa dikatakan hanya sebagai jembatan ke instansi penegak hukum yang bernwenang. Hal itu dikarenakan, selain Panwaslu mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu juga menerima laporan pelanggaran pemilu dan memverifikasi kemudian meneruskan kepada instansi yang berwenang.<sup>445</sup>

Sebagaimana disebutkan diawal, peran masyarakat sipil dan partisipasinya dalam penyelenggaraan pemilu adalah penting baik secara historis maupun fungsinya. Dalam desain pengawasan untuk pemilu 2004,

---

<sup>445</sup> Pasal 122 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 “Pengawas Pemilu mempunyai tugas dan wewenang: a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu; b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundangundangan Pemilu; c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.”

penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu memberikan legal standing kepada warga negara yang memiliki hak pilih, pemantau, dan peserta pemilu.<sup>446</sup> Lebih jauh lagi, Pemantau Pemilu tersebut mencakup organisasi LSM, badan hukum, maupun perwakilan dari pemerintah luar negeri yang terdaftar di KPU, memiliki sumber dana yang jelas, dan mendapatkan akreditasi dari KPU.<sup>447</sup> Fenomena yang cukup menarik pada masa ini adalah pelembagaan dan akomodasi dari lembaga pemantau pemilu dalam saluran hukum ternyata justru dibarengi dengan penurunan jumlah pemantau. Dalam catatan Fadhli Ramadhani et al, terlihat bahwa jumlah pemantau Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) mengalami penurunan dari lebih dari 220.000 pemantau pada tahun 1999 menjadi 140.000 saja pada tahun 2004 sebelum kemudian terus mengalami penurunan. Perihal yang sama juga terjadi pada KIPP dari 13.260 pemantau pada tahun 1999 menjadi hanya 145 pemantau pada pemilu 2004.<sup>448</sup> Pada satu aspek, penurunan dari tahun 1999-2004 dapat dipahami dari pergeseran momentum politik dari rezim Orde Baru menuju Reformasi, namun apabila menilik dari jumlahnya, JPPR dari 220.000 pada tahun 1999 menjadi 2100 pada tahun 2012 dan 2013 dan KIPP dari 13.260 pada tahun 1999 menjadi 250 pada april 2009 dan Pilkada DKI Putaran 1 dan 2, maka penurunan dari

---

<sup>446</sup> Pasal 127 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

<sup>447</sup> Pasal 135 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

<sup>448</sup> *Op Cit* Fadhli Ramadhani et al. *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu...* hlm 25-7.

partisipasi pemantau ini menegaskan pentingnya argumen awal mengenai pelembagaan dari lembaga pengawas.<sup>449</sup>

Secara umum, terdapat beberapa catatan dari pengawasan untuk pemilu 2004. Pertama adalah pengawas pemilu yang saat itu masih berada dibawah KPU menimbulkan permasalahan kewenangan. Kedua, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengakomodir pengawasan dari masyarakat yang pada masa ini dibarengi dengan penurunan secara signifikan dari jumlah partisipasi pemantau. Ketiga adalah jumlah penanganan pelanggaran baik pidana maupun administrasi yang tidak seimbang pada pemilu tahun 2004 dimana dari 3153 laporan pidana pemilu, hanya 2413 yang diteruskan ke kepolisian dan dari jumlah tersebut hanya 1022 yang diputus Pengadilan Negeri. Untuk pelanggaran administrasi, dari 8946 laporan pelanggaran hanya 2822 yang ditangani oleh KPU.<sup>450</sup> Tiga catatan ini akan menjadi latar evaluasi untuk perbaikan kewenangan pengawas pada periode selanjutnya.

### **C. Pendaftaran Pemilih dan Pencalonan**

Salah satu *core bussines* KPU adalah memastikan setiap warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih terdaftar dalam Daftar Pemilih. Kegiatan ini menjadi penting karena menyangkut pemenuhan hak politik warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi, disamping juga dijadikan sebagai

---

<sup>449</sup> Harus dicatat bahwa dalam desain besar kedepan, lembaga pengawas ini nantinya akan dihapuskan untuk semata menjadi lembaga adjudikasi dengan menyerahkan sepenuhnya pengawasan kepada masyarakat sipil. Hanya saja ini baru dapat terlaksana apabila partisipasi masyarakat dan kesadaran hukum telah mencapai tingkatan yang baik.

<sup>450</sup> Ibid hlm 77-9.

indikator pemenuhan standar minimal demokratis tidaknya suatu negara dalam penyelenggaraan Pemilu. Berbicara terkait hak pilih warga negara, sejatinya telah mendapatkan jaminan dalam berbagai instrumen hukum. Salah satunya tertuang dalam Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menyatakan: “(1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.”<sup>451</sup>

Hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 25 ICCPR menyatakan bahwa “Setiap warga negara juga harus mempunyai hak dan kebebasan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui

---

<sup>451</sup> Lihat DUHAM, Diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III)

wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih; c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan". Pengaturan dalam Konvensi Sipol ini meskipun baru diratifikasi dalam bentuk undang-undang dalam UU No. 12 Tahun 2005, namun secara prinsipil telah digunakan dalam Pemilu 2004 melalui putusan MK yang membatalkan ketentuan Pasal 60 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai larangan bagi mantan anggota PKI maupun organisasi lain yang berafiliasi dengannya mengajukan diri menjadi calon legislatif. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa larangan yang demikian adalah bertentangan dengan HAM sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Konvensi Sipol yang waktu itu belum diratifikasi, dan UUD 1945.<sup>452</sup> Dengan adanya putusan tersebut, dapat dikatakan bahwa Konvensi Sipol yang baru diratifikasi pada tahun 2005 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 pada prinsipnya telah diimplementasikan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* yang mengembalikan hak politik untuk golongan tertentu dalam Pemilu 2004. Pada tingkat undang-undang, terkait hak memilih juga telah diatur dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dimana

---

<sup>452</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011-017/PUU-1/2003. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sifat larangan dari pencabutan hak politik itu bersifat penghukuman politik dan sewenang-wenang sehingga bertentangan dengan prinsip negara hukum.

“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Aspek ini sekaligus menegaskan bahwa konfigurasi ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945 melalui lahirnya Mahkamah Konstitusi dan pengaturan tentang HAM dalam UUD 1945 maupun peraturan dibawahnya juga memiliki dampak dalam perlindungan hak politik dalam pemilu. Putusan Mahkamah Konstitusi a quo juga memiliki arti penting dalam hal perlindungan hak pilih maupun dipilih yang ditegaskan dalam salah satu pertimbangannya “bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dan warga negara”. Putusan MK ini sekaligus menunjukkan bahwa hak pilih maupun dipilih adalah bagian dari HAM.

Berdasarkan skala periode waktu, sistem pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list*, *continuous register or list*, dan *civil registry*<sup>453</sup>. Sistem *periodic list* adalah sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja. Sistem *continuous register or list* adalah sistem pendaftaran pemilih untuk pemilu yang berkelanjutan. Sedangkan sistem *civil registry* adalah pendaftaran

---

<sup>453</sup> Lihat Ramlah Surbakti, dkk., “Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar, Seri Demokrasi Elektoral Buku 9, Jakarta; Kemitraan, 2011, hal. 5 dalam ACE-Electoral Knowledge Network, “*Overview of Voter Registration*” dan “*Guiding Principles of Voter Registration*”

pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas.<sup>454</sup> Sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu pendaftaran sukarela (*voluntary registration*), pendaftaran wajib (*mandatory registration*), dan campuran sukarela-wajib (*mix strategy*).<sup>455</sup>

Dalam konteks Indonesia tepatnya pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dalam menetapkan Daftar Pemilih menggunakan sistem *continuous register or list*. Karena pada Pemilu tahun 2004 data pemilih bersumber dari data P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan). Secara teknis, pada Pemilu tahun 2004 P4B dipimpin oleh KPU, Pemerintah bertindak sebagai fasilitator dan BPS sebagai pelaksana pendataan di lapangan. Pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftaran pemilih yang berasal dari pengurus desa/kelurahan/RT/RW. Selanjutnya PPS melaksanakan penyusunan DPS, pengumuman DPS, pemutakhiran (coklit) DPS, penetapan DPS, penetapan DPT dan pengumuman DPT. Pemilih yang telah terdaftar dalam DPT diberikan tanda telah terdaftar yang kemudian ditukarkan dengan kartu pemilih. Kartu pemilih disediakan oleh KPU Kabupaten/Kota. PPS mencatat dan memfasilitasi pemilih yang tidak akan menggunakan hak pilih di TPS di mana pemilih terdaftar dan akan menggunakan hak pilih di TPS yang dituju.

---

<sup>454</sup> Ibid, hal. 6

<sup>455</sup> Ibid, hal. 7

Dalam Pemilu tahun 2004 pendaftaran pemilih dimulai dengan pendataan penduduk melalui P4B meliputi: (1) Penduduk yang biasa tinggal di rumah; (2) Penduduk yang telah tinggal selama 6 bulan berturut-turut; (3) Penduduk yang belum tinggal selama 6 bulan tetapi berencana untuk tinggal minimal 6 bulan; (4) Penduduk yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, termasuk tuna wisma. Data P4B disusun sebagai daftar pemilih untuk dilakukan cokolit bukan dengan cara *door to door* melainkan dengan cara melalui narasumber perangkat desa/kelurahan/RT/RW. Berdasarkan hasil cokolit disusun DPS, selanjutnya DPS diumumkan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan, berdasarkan tanggapan dan masukan disusun DPS Tambahan, dan berdasarkan DPS dan DPS Tambahan disusun DPT.

Kemudian peserta pemilu adalah partai politik dan perseorangan anggota DPD. Bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu, Partai Politik harus memenuhi syarat antara lain : diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi; memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya  $\frac{1}{1000}$  (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik; pengurus Partai Politik harus mempunyai



kantor tetap; serta mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.<sup>456</sup>

Melalui penjelasan diatas, metode pendaftaran pemilih yang dipergunakan adalah pendaftaran pemilih pasif dengan KPU “menjemput bola” mendatangi kediaman pemilih sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Sistem pendaftaran yang demikian dilakukan dengan bekerjasama bersama BPS yang menggunakan metode sensus dan Kemendagri yang bersifat pasif dari laporan perangkat aparat dibawahnya.<sup>457</sup> Hasil dari pendataan tersebut dipergunakan dalam menyusun P4B tersebut pada awalnya direncanakan untuk menjadi data awal yang nantinya akan dimutakhirkan pada pemilu selanjutnya yang pada desember 2004 dalam bentuk Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4).<sup>458</sup> Sayangnya, pengaturan mengenai data pemilih ini mengalami perubahan dari waktu ke waktu baik melalui Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor. 6 Tahun 2005 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sehingga menimbulkan inkonsistensi terhadap

---

<sup>456</sup> Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

<sup>457</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari. Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar. Kemitraan. Jakarta. 2011 hlm 25

<sup>458</sup> Terdapat perubahan dari *de facto* domisili pemilih menjadi *de jure*, dan juga terdapat kesan bahwa data yang dihimpun sebelumnya tidak dipergunakan untuk pemilu setelahnya dengan adanya rezim pengaturan yang berbeda antara pilkada dan pemilu, lihat dalam ibid hlm 24-5.

pendataan daftar pemilih.<sup>459</sup> Sebagaimana diutarakan oleh Ramlan Surbakti *et al*, perubahan itu turut mengubah pula desain awal *continuous register or list* menjadi *civil registry* sebelum kemudian kembali berubah menjadi *periodic list* dengan dasar peraturan yang berbeda-beda.<sup>460</sup> Penjelasan pengaturan sistem pendaftaran ini akan dibahas lebih jauh dalam bab selanjutnya.

Pemilu tahun 2004 menggunakan sistem proporsional terbuka terbatas, dimana konstituen bisa langsung mencoblos orang yang dipilihnya. Pada tahun ini pula undang-undang memberikan keistimewaan bagi perempuan, karena caleg dari partai politik sekurang-kurangnya harus memuat 30% keterwakilan perempuan.<sup>461</sup> Meskipun masih banyak catatan mengenai kabar gembira ini, karena banyak partai politik yang menempatkan perempuan dalam nomor yang sulit, tidak ditempatkan pada nomor urut jadi. Sedangkan untuk perseorang juga tidak kalah ketatnya, karena orang yang akan menyalonkan diri sebagai peserta pemilu, dalam pemilihan DPD mereka dibebani dengan syarat minimum dukungan,<sup>462</sup> itu adalah langkah awal yang kemudian akan

---

<sup>459</sup> *Loc cit*

<sup>460</sup> *Ibid* hlm 25

<sup>461</sup> Lili Romly dkk. *Democracy Pilkada*. Jurnal Lipi Vol.103, Jakarta 2007, Hlm 38

<sup>462</sup> Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan : provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih; provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih; provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih; provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang

diverifikasi oleh KPU. Mengenai pemilu Presiden dan Wakil Presiden, harus menunggu hasil dari pemilihan legislatif, karena Presiden dan Wakil Presiden harus diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi perolehan sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara secara nasional dalam pemilu DPR.<sup>463</sup>

### **Pencalonan DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota**

Mekanisme pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara umum telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Alokasi kursi untuk DPR RI menurut undang-undang ini sebanyak 550 kursi dengan daerah pemilihannya adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi.<sup>464</sup> Sementara untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi, jumlah kursi yang disediakan sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) kursi dan sebanyak-banyaknya 100 (seratus) kursi, dengan daerah pemilihan adalah

---

pemilih; provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih. Dukungan penduduk yang diberikan harus tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. Pasal 11 UU No 12 tahun 2003.

<sup>463</sup> Pasal 5 UU No 23 tahun 2003. “(1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. (2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU. (3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada KPU. (4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

<sup>464</sup> Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota. Namun dalam undang-undang ini memberikan ketentuan-ketentuan khusus terkait jumlah kursi dengan mendasarkan pada kepadatan jumlah penduduk, yakni untuk provinsi berpenduduk sampai dengan 1 juta mendapat 35 kursi, sementara untuk provinsi yang berpenduduk > 1 juta sampai dengan 3 juta, memperoleh alokasi 45 kursi; untuk provinsi yang berpenduduk > 3 juta sampai dengan 5 juta, mendapat alokasi 55 kursi; bagi provinsi yang berpenduduk > 5 juta sampai dengan 7 juta, mendapatkan alokasi 65 kursi; untuk provinsi yang berpenduduk > 7 juta sampai dengan 9 juta, mendapatkan alokasi 75 kursi; sedangkan untuk provinsi dengan penduduk > 9 juta sampai dengan 12 juta, memperoleh alokasi 85 kursi; dan provinsi yang berpenduduk > 12 juta memperoleh 100 kursi.

Demikian halnya pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang juga berlaku ketentuan-ketentuan khusus dalam menetapkan jumlah alokasi kursi. Untuk pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagai daerah pemilihannya adalah adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan. Ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 memberlakukan syarat khusus bagi daerah-daerah Kabupaten/Kota yang berpenduduk sampai dengan 100 ribu akan mendapatkan alokasi kursi sebanyak 20 kursi Kabupaten/Kota yang berpenduduk > 100 ribu sampai dengan 300 ribu jumlah alokasi kursi yang ditetapkan sebanyak 25 kursi; bagi Kabupaten/Kota yang berpenduduk > 300 ribu sampai dengan 400 ribu memperoleh alokasi kursi sebanyak 35 kursi; untuk daerah Kabupaten/Kota yang berpenduduk > 400 ribu sampai dengan

500 ribu mendapatkan 40 kursi, sedangkan daerah Kabupaten/Kota yang berpenduduk > 500 ribu akan memperoleh 45 kursi.

Selanjutnya, dalam penyelenggaraan pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional dengan varian sistem proporsional daftar terbuka. Dalam sistem proporsional secara umum dicirikan dengan adanya Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP antar satu daerah dengan daerah lain berbeda, bergantung pada jumlah total penduduknya. Cara pembagian BPP bagi setiap partai politik dibagi ke dalam dua tahap.<sup>465</sup> Tahap pertama terdiri atas proses-proses: (1) menghitung total suara sah masing-masing partai politik; (2) menghitung BPP dengan cara total suara sah masing-masing partai politik dibagi jumlah kursi di daerah tersebut; (3) menghitung suara sah tiap partai politik dibagi dengan BPP; (4) partai politik yang suaranya melebihi BPP secara otomatis akan langsung mendapatkan kursi, dan (5) bagi partai politik dengan perolehan suara melebihi BPP akan tetapi belum cukup untuk kursi jadi beroleh sisa suara. Setelah perhitungan tahap pertama selesai dilakukan, kemudian dilanjutkan penghitungan tahap kedua, yang proses-prosesnya terdiri atas: (1) Kursi yang belum habis dibagi pada tahap 1 kembali dihitung; (2) Sisa suara diberikan kepada partai politik satu per satu bergantung suara terbanyak; (3) Setelah kursi habis dibagikan dan sisa suara masih ada, sisa suara itu dianggap hangus, dan (4) *Stembus accord* tidak diperkenankan.

---

<sup>465</sup> Pasal 106 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Berkenaan dengan tata cara pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mensyaratkan bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat yaitu (1) warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih; (2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (3) berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia; (5) berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat; (6) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; (7) bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya; (8) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; (9) tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (10) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan (11) terdaftar sebagai pemilih. Selain syarat-syarat umum di atas, calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus terdaftar sebagai

anggota partai politik peserta pemilu yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota.<sup>466</sup>

Desain pencalonan pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 mengalami perubahan, dimana setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Kebijakan tersebut merupakan bentuk pengejawantahan terhadap jaminan persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan khususnya di bidang pemerintahan dan hukum berdasarkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Selain itu pengakuan terhadap hak perempuan untuk berpolitik juga telah dijamin dalam Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*). Konvensi ini telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada 24 Juli 1984. Sebelumnya

---

<sup>466</sup> Pasal 62 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Pemerintah Indonesia telah menandatangani konvensi tersebut pada 29 Juli 1980 saat mengikuti Konferensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen.

Selanjutnya penegasan terkait hak politik bagi perempuan juga terdapat dalam Rekomendasi Umum Komite CEDAW No. 23 (Sidang ke-16 Tahun 1997) tentang Perempuan dalam Kehidupan Publik. Komite ini merekomendasikan untuk setiap negara-negara peserta wajib: (1) menjamin dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan negaranya, prinsip-prinsip Konvensi yang berkaitan dengan Pasal 7 dan 8 Konvensi Perempuan, (2) menjamin bahwa partai politik dan serikat buruh tidak melakukan diskriminasi terhadap perempuan berkaitan dengan Pasal 7 dan 8 Konvensi Perempuan; (3) melakukan identifikasi dan melaksanakan tindakan khusus sementara untuk menjamin partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki, dan (4) adanya kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki untuk menduduki jabatan publik yang didasarkan atas pemilihan (*public elected positions*).<sup>467</sup>

### **Pencalonan Anggota DPD**

Pada pemilihan anggota DPD, sistem pemilu yang digunakan yaitu *Single Non Transverable Vote* (SNTV). Sistem ini merupakan turunan varian dari sistem pemilu proporsional. Sistem ini sangat berbeda dengan sistem pemilu yang digunakan dalam pemilihan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Jika dalam pemilihan calon anggota

---

<sup>467</sup> Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia", dalam Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, Sulistiowati Irianto (ed), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 92



DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan BPP sebagai variable penentu bagi partai politik mendapatkan kursi, sedangkan pemilihan anggota DPD hanya cukup menggunakan metode suara terbanyak. Dengan demikian pengejawantahan sistem SNTV dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 telah mengabaikan proporsi jumlah keterwakilan sebagaimana yang berlaku dalam pemilihan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam penyelenggaraan pemilihan anggota DPD, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 telah menetapkan jumlah kursi Anggota DPD yaitu untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang, dengan penentuan daerah pemilihan adalah provinsi. Dengan demikian, jika pada tahun 2004 terdapat 33 provinsi, maka jumlah total kursi bagi Anggota DPD berjumlah 132 kursi.

Syarat calon Anggota DPD secara umum tidak jauh berbeda dengan syarat calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana telah dijabarkan dalam ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Namun bagi calon anggota DPD terdapat syarat khusus yang juga wajib dipenuhi, yaitu Calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan, tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan

calon, dan Calon anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### **Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden**

Pada penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, syarat menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sementara pasangan calon yang dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik minimal memperoleh 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Dalam prakteknya di Indonesia, Presidential Threshold merupakan perolehan suara partai politik sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Tujuannya untuk membatasi jumlah pasangan calon pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Sistem yang digunakan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 adalah *Two Round System*, di mana pemilihan presiden akan diadakan dua putaran. Putaran pertama seluruh pasangan harus memperoleh mayoritas suara 50% *plus* 1. Jika di dalam putaran pertama terdapat pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang memperoleh suara > 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap dari setengah jumlah provinsi yang ada di

Indonesia, maka pasangan tersebut otomatis menang. Namun, jika tidak ada satu pun pasangan yang memenuhi syarat tersebut, maka akan diadakan pemilu putaran kedua. Pada pemilihan putaran kedua menghendaki pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak, secara otomatis akan ditetapkan sebagai pasangan calon presiden dan calon wakil presiden terpilih.

Pada penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, terdapat 6 pasangan calon yang mendaftar ke KPU yaitu Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim (dicalonkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa), Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo (dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional), Hamzah Haz dan Agum Gumelar (dicalonkan oleh Partai Persatuan Pembangunan), Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi (dicalonkan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (dicalonkan oleh Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia), Wiranto dan Salahuddin Wahid (dicalonkan oleh Partai Golongan Karya). Dari keenam pasangan calon tersebut, pasangan Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim tidak lolos karena berdasarkan tes kesehatan, Abdurrahman Wahid dinilai tidak memenuhi kesehatan.

Pemilu putaran pertama diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 dengan diikuti oleh 5 pasangan calon, yaitu (1) Wiranto- Salahuddin Wahid memperoleh 26.286.788 suara atau 22,15%; (2) Megawati Soekarno Putri-

Hasyim Muzadi memperoleh 31.569.104 suara atau 26,61% ; (3) Amien Rais-Siswono Yudo Husodo memperoleh 17.392.931 suara atau 14,66 % ; (4) Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla memperoleh 39.838.184 suara atau 33,57% ; (5) Hamzah Haz-Agum Gumelar memperoleh 3.569.861 suara atau 3,01%. Karena tidak ada satu pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% maka pada pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 ditentukan dengan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua, yakni Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla dan Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua diselenggarakan pada tanggal 20 September 2004 dan diikuti oleh 2 pasangan calon. Hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua yakni Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi memperoleh 44.990.704 suara atau 39,38% dan Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla memperoleh 69.266.350 suara atau 60,62%.

### **Metode Kampanye**

Kampanye merupakan alat sosialisasi bagi peserta pemilu untuk lebih mengenalkan diri kepada konstituen. Tetapi yang berhak menentukan waktu kampanye adalah KPU.<sup>468</sup> Pada intinya kampanye itu dilakukan melalui pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan atau televisi, penyebaran bahan

---

<sup>468</sup> Pasal 25 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum dan kegiatan lain yang tidak melanggar perundang-undangan.<sup>469</sup> Berbicara mengenai metode kampanye pada Pemilu tahun 2004, sebenarnya tidak ada pembeda dengan metode kampanye pada penyelenggaraan Pemilu pada era-era sebelumnya. Baik partai politik maupun politisi (caleg), lebih familiar menggunakan metode kampanye dengan membuat suatu pertemuan-pertemuan ataupun mengadakan rapat-rapat umum sebagai aksi unjuk kekuatan partai politik. Selain itu, metode yang lebih familiar lagi yakni metode kampanye dengan melakukan konvoi dan mengadakan panggung-panggung hiburan dengan melibatkan artis-artis. Metode-metode tersebut pada tahun 2004 masih dianggap sebagai metode andalan tanpa memperdulikan materi, isu, pola, maupun sasaran massa. Hal ini dimungkinkan karena penentuan caleg pemenang pada Pemilu tahun 2004 lebih didasarkan pada nomor urut di dalam daftar caleg, dari pada akumulasi suara yang diperoleh para caleg.

Ketentuan terkait dengan kampanye telah diatur pada Pasal 71 sampai dengan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang dibedakan menjadi dua bagian yaitu mengenai kampanye dalam bentuk teknis kegiatannya dan mengenai dana kampanye. Dalam ketentuan Pasal 71, Pasal 72, dan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 secara umum mengatur tentang bagaimana kampanye dilakukan, masa kampanye diperbolehkan, kampanye melalui media, serta ketentuan pemasangan alat

---

<sup>469</sup> Pasal 11 ayat (1) Keputusan KPU No 701 Tahun 2003

peraga kampanye. Sedangkan pengaturan mengenai larangan-larangan dalam kampanye, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengaturnya di dalam ketentuan Pasal 74 sampai dengan Pasal 77. Dalam ketentuan tersebut juga memuat konsekuensi bagi peserta Pemilu yang melanggar dapat dikenakan sanksi, termasuk aturan bagi Pejabat Negara yang berasal dari partai politik yaitu Presiden/Wakil Presiden/Menteri/Gubernur/Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Bupati/ Walikota/Wakil Walikota, dalam kampanye tidak diperbolehkan menggunakan fasilitas Negara. Sementara untuk Pasal 78 sampai dengan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengatur mengenai dana kampanye. Terkait dana kampanye, undang-undang telah mengatur sedemikian rupa perihal sumber dana kampanye, batas nominal sumbangan, kewajiban bagi peserta pemilu untuk melaporkan, waktu pelaporan, larangan dalam penerimaan dana kampanye, serta konsekuensi bagi peserta Pemilu yang melanggar dapat dijatuhi sanksi pidana.

KPU periode pemilu 2004 adalah KPU periode pertama yang seiring dengan perubahan UUD 1945 menjalankan pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Pada periode ini pula terdapat satu pelaksanaan kampanye baru berupa debat publik terbuka antar calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 36 huruf g Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Kampanye model debat antar paslon ini dimunculkan selain sebagai sarana kampanye dan pendidikan bagi pemilih untuk mengenal paslon beserta kapabilitas-program

yang ditawarkan, juga diperlukan sebagai sarana kontrol dari konstituen terhadap paslon yang dipilihnya untuk kemudian dapat dilakukan evaluasi pada kemudian hari pada paslon yang terpilih. Kemudian untuk menjaga integritas pemilu, diatur pula perihal dana kampanye dengan memberikan pembatasan sumbangan pada perorangan dan badan hukum swasta yang dikirimkan kepada rekening khusus dana kampanye yang sebelumnya telah didaftarkan kepada KPU. Sama halnya dengan kampanye Pemilu legislative, muatan pasal yang mengatur mengenai kampanye pemilihan presiden dan wakil presiden secara umum sama. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, secara umum juga mengatur tentang bagaimana kampanye dilakukan, masa kampanye diperbolehkan, kampanye melalui media, ketentuan pemasangan alat peraga kampanye, larangan-larangan kampanye, serta sanksi yang diterapkan apabila larangan tersebut dilanggar. Bahkan pengaturan mengenai dana kampanye antara kampanye pileg dengan kampanye pilpres pun sama, yakni Sumbangan dana kampanye dari perseorangan tidak boleh melebihi Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan dari badan hukum swasta tidak boleh melebihi Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).<sup>470</sup>

#### **D. Metode Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Dalam pelaksanaannya Pileg dilaksanakan dengan cara mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon

---

<sup>470</sup> Pasal 43 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, bandingkan Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003

dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara. Pemberian suara untuk pemilihan anggota DPD dilakukan dengan mencoblos satu calon anggota DPD dalam surat suara. Untuk Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang. Rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPR dilakukan oleh KPU berdasarkan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota. Rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu anggota DPD dilakukan oleh KPU berdasarkan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi. Penetapan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan secara nasional oleh KPU selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pemungutan suara.

Untuk pemilihan DPD ditentukan 4 (empat) kursi untuk setiap provinsi.<sup>471</sup> Jumlah kursi di DPR itu berjumlah 550 (lima ratus lima puluh).<sup>472</sup> Dalam pemilihan legislatif ini dibagi-bagi melalui daerah pilihan (Dapil), sedangkan yang menentukan dapil dan jumlah kuota kursi di dapil adalah KPU.<sup>473</sup> sedangkan Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta

---

<sup>471</sup> Pasal 52 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

<sup>472</sup> Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

<sup>473</sup> Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003



Pemilu di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan. Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan kemudian ditetapkanlah angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.<sup>474</sup> Setelah BPP sudah ditetapkan, barulah pembagian suara untuk menentukan perolehan kuris diterapkan.<sup>475</sup>

Hasil Pileg tahun 2004<sup>476</sup>

No	Nama Partai	Jumlah	Jumlah
----	-------------	--------	--------

<sup>474</sup> Pasal 105 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

<sup>475</sup> Setelah ditetapkan angka BPP, maka ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP, dengan ketentuan : apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua; apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan; penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak. Partai Politik Peserta Pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian penggabungan sisa suara. Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan, dengan ketentuan : nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih; nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan

<sup>476</sup> Perpus Nasional, diunduh pada tanggal 20/03/2016

Urut		Suara	Kursi
1.	PARTAI NASIONAL INDONESIA MARHAENISME 2004	923159	1
2.	PARTAI BURUH SOSIAL DEMOKRAT	636056	0
3.	PARTAI BULAN BINTANG 2004	2970487	11
4.	PARTAI MERDEKA 2004	842541	0
5.	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN 2004	9248764	58
6.	PARTAI PERSATUAN DEMOKRASI KEBANGSAAN 2004	1313654	5
7.	PARTAI PERHIMPUNAN INDONESIA BARU 2004	672952	0
8.	PARTAI NASIONAL BANTENG KEMERDEKAAN 2004	1230455	1
9.	PARTAI DEMOKRAT 2004	8455225	57
10.	PARTAI Keadilan dan Persatuan Indonesia 2004	1424240	1
11.	PARTAI PENEGAK DEMOKRASI INDONESIA 2004	855811	1
12.	PARTAI PERSATUAN NAHDATUL UMMAH INDONESIA 2004	895610	0
13.	PARTAI AMANAT NASIONAL 2004	7303324	52
14.	PARTAI KARYA PEDULI BANGSA 2004	2399290	2
15.	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA 2004	11989564	52
16.	PARTAI Keadilan Sejahtera 2004	8325020	45
17.	PARTAI BINTANG REFORMASI 2004	2764998	13

18.	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN 2004	21026629	109
19.	PARTAI DAMAI SEJAHTERA 2004	2414254	12
20.	PARTAI GOLONGAN KARYA 2004	24480757	128
21.	PARTAI PATRIOT PANCASILA 2004	1073139	0
22.	PARTAI SARIKAT INDONESIA 2004	679296	0
23.	PARTAI PERSATUAN DAERAH 2004	657916	0
24.	PARTAI PELOPOR 2004	878932	2
.			

Dalam konteks pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden 2004, KPU melakukan terobosan dengan menginisiasi penghitungan cepat sebelum hasil penghitungan aktual nantinya diumumkan. Langkah ini diambil untuk agar pendukung dari masing-masing pasangan calon dapat memprediksi hasil akhir dari pemilihan presiden yang berarti juga meminimalisir eskalasi konflik antara dua pendukung pasangan calon. Pada masa ini pula terdapat permasalahan teknis yang dihadapi berupa “coblos tembus” dimana surat suara yang dicoblos menembus pada bagian lain karena terlipat. Hal ini menimbulkan masalah karena selain daripada calon, sesungguhnya tidak diperkenankan untuk menciptakan “tanda” lain dalam surat suara. Untuk mengatasi permasalahan ini, KPU memberlakukan “otentisitas suara rakyat” yaitu dengan menyelamatkan suara agar tidak terbuang yang kemudian dituangkan dalam Surat Edaran KPU Nomor 1151/15/VII/2004. Kebijakan ini

sempat menuai masalah dan sempat diajukan kepada MA dan MK. Pada akhirnya, MA menyatakan bahwa bentuk Surat Edaran bukanlah obyek materi uji materi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (2) UU 23 Tahun 2003 bahwa yang dapat diajukan adalah Keputusan KPU.

Masih berkaitan dengan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatas, terdapat yurisprudensi penting yang dilakukan oleh MK pada salah satu perkara yang diajukan oleh salah satu Calon Presiden dan Wakil Presiden Wiranto dan Salahuddin Wahid yang mendalilkan bahwa mereka dirugikan sehingga kehilangan suara dan tidak dapat mengikuti putaran kedua. Pihak Pemohon mendalilkan kerugian secara kualitatif dan kuantitatif. Dalam hal kuantitatif, pemohon mendalilkan telah kehilangan jumlah suara secara signifikan sebanyak 5.433.660 suara yang tersebar di 26 provinsi. Dalam hal kualitatif, pemohon mendalilkan bahwa KPU telah melakukan kesalahan yang mengakibatkan hilangnya jumlah suara sehingga tidak dapat menerima Keputusan KPU Nomor 79/SK/KPU/Tahun 2004 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Penghitungan Suara Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Nomor 125/15-BA/VII/2004.<sup>477</sup> Selain itu pemohon juga menyatakan bahwa terdapat perbedaan jumlah TPS, PPS, PPK, jumlah pemilih dalam Surat Keputusan KPU Nomor 39 Tahun 2004 dengan Surat Keputusan KPU Nomor 79/SK/KPU/Tahun 2004, adanya PPS

---

<sup>477</sup>Sri Hastuti Puspitasari. Refleksi Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum 2004. Jurnal Hukum No. 3 Vol 15 Juli 2008. Hlm 422.

yang menerbitkan dua berita acara rekaptulasi penghitungan suara, dan perihal Surat Edaran KPU Nomor 1151/15/VII/2004, dan penghitungan suara berbasis teknologi informasi (TI) yang janggal.<sup>478</sup>

Baik dalam hal kuantitatif dan kualitatif, setelah melakukan pemeriksaan terhadap bukti dan saksi, MK dalam Putusan Nomor 062/PHPU.B-II/2004 menyatakan bahwa dalil pemohon tidak terbukti. Hanya saja, dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa meskipun kedudukan MK sebagaimana diatur dalam Pasal 85 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dan Pasal 74 ayat (2) huruf b dan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 yang pada pokoknya adalah permasalahan kuantitatif, namun MK tetap dapat memeriksa apabila prinsip Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK tidak hanya berwenang dalam menyelesaikan sengketa dalam hal permasalahan penghitungan kuantitatif semata melainkan juga secara kualitatif sejauh berkaitan dengan prinsip sebagaimana

---

<sup>478</sup> Abdul Mukhtie Fadjar. Membandingkan Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 dan Tahun 2009. Jurnal Konstitusi Vol III, No. 1, Juni 2010. Hlm 20

dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5),<sup>479</sup> sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

Menimbang bahwa Mahkamah sebagai pengawal konsitusi berkewajiban menjaga agar secara kualitatif Pemilu berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan oleh Pasal 22E ayat (1) dan (5) UUD 1945 yang intinya menentukan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri [...] Menimbang bahwa kedudukan Mahkamah dalam sengketa Pemilu bukanlah sebagai lembaga peradilan banding atau kasasi dari berbagai sengketa yang terkait Pemilu yang sudah disediakan mekanisme penyelesaiannya dalam bentuk *sectoral and local legal remedies*, melainkan sebagai lembaga peradilan pada tingkat pertama dan terakhir mengenai perselisihan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU (vide Pasal 85 dan Pasal 68 UU Pilpres juga Pasal 74 ayat (2) huruf b dan Pasal 75 UU MK), sehingga memang berkaitan dengan hal yang bersifat kuantitatif, yaitu angka signifikan hasil akhir Pemilu. Sedangkan yang bersifat kualitatif akan menjadi perhatian (concern) Mahkamah hanya apabila prinsip-prinsip Pemilu yang ditentukan oleh UUD 1945 sebagaimana telah dikemukakan diatas dilanggar.<sup>480</sup>

---

<sup>479</sup> Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi & Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Jakarta. 2010. Hlm 29, 222

<sup>480</sup> Putusan MK No. 62/PHPU-B-UU/2004 Hlm 38

**BAB VII**  
**PEMILU 2009-2014: LEMBAGA PENYELENGGARA BANYAK**  
**BERKEMBANG**

**PEMILU 2009**

Pengaturan mengenai penyelenggara pemilu untuk Pemilu 2009 memuat pengaturan yang memiliki perubahan penting dibandingkan dengan periode sebelumnya. Apabila pada periode sebelumnya terdapat perubahan keanggotaan KPU dari partai politik, untuk Pemilu 1999 menjadi usulan presiden untuk kemudian mendapat persetujuan DPR pada Pemilu 2004, ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2007 mengubah metode rekrutmen anggota menjadi terbuka melalui oleh Tim Seleksi. Perubahan lain yang penting pada periode ini adalah adanya lembaga pengawas Bawaslu yang dalam konstruksi awal UU No. 22 Tahun 2007 adalah bagian dari KPU sebelum kemudian menjadi lembaga pengawas yang bersifat mandiri melalui Putusan Mahkamah Konstitusi.

Prinsip kemandirian tersebut dipertegas secara gamblang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 11/PUU-VIII/2010 yang memberikan penafsiran mengenai kata mandiri dan juga komisi pemilihan umum yang kemudian memberikan kedudukan yang setara bagi Bawaslu

sebagai penyelenggara pemilu. Hanya saja, putusan tersebut baru dijatuhkan pada 2010 sehingga tidak berlaku untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2009. Setidaknya, putusan tersebut nantinya akan menjadi landasan penting dalam periode pemilu selanjutnya yang kurang lebih juga berkaitan dengan prinsip kemandirian penyelenggara baik dalam hal syarat anggota, rekrutmen, maupun struktur kelembagaan.

#### **A. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Berkaca dari penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pilkada 2005 serta memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004, Pemerintah dan DPR berupaya melakukan penataan kelembagaan KPU yang dituangkan ke dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara garis besar, penataan kelembagaan tersebut meliputi: *pertama*, penegasan KPU yang bersifat permanen dan hirarkis baik dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada; *kedua*, penyempurnaan tata cara seleksi anggota; dan *ketiga*, pembagian tugas dan wewenang anggota KPU dan sekretariat jenderal. Perubahan ini salah satunya dimaksudkan agar masalah hukum penyediaan logistik pada Pemilu 2004 tidak terulang kembali pada Pemilu dan Pilpres 2009.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menegaskan bahwa KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara mencakup



seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan, meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan bahwa KPU, dalam menyelenggarakan pemilu, bebas dari pengaruh pihak manapun.<sup>481</sup> Wewenang KPU yakni menyelenggarakan pemilu legislatif, pilpres, dan pilkada sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan kemudian disatukan dalam satu undang-undang secara lebih komprehensif.

Jumlah anggota KPU adalah tujuh orang, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen, yang berkedudukan di ibukota negara. KPU Provinsi beranggotakan lima orang dan berkedudukan di ibukota provinsi, dan KPU kabupaten/kota beranggotakan lima orang dan berkedudukan di ibukota kabupaten/kota dengan masing-masing memiliki masa jabatan selama lima tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. KPU dalam menjalankan tugas dan wewenang bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan—dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu dan tugas lainnya memberikan laporan kepada DPR dan presiden. KPU Provinsi dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU. Untuk itu KPU Provinsi menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan Pemilu secara periodik kepada KPU. Dalam hal Pemilu kepala daerah, KPU Provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu

---

<sup>481</sup> Pasal 1 ayat (6) UU No 22 tahun 2007

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi kepada Gubernur dan DPRD Provinsi.

Berbeda dengan periode sebelumnya dimana anggota dipilih melalui penunjukan dari Presiden dan diajukan kepada DPR, rekrutmen anggota KPU dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dilakukan secara terbuka melalui tim seleksi. Lebih jauh lagi, berdasarkan pasal 11 huruf i, terdapat persyaratan bahwa syarat menjadi calon anggota adalah tidak menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya lima tahun. Persyaratan ini merupakan pewujudan dari bentuk kemandirian untuk anggota KPU agar tidak terpengaruh kepentingan partai politik yang juga merupakan peserta pemilu. Sayangnya, ketentuan jangka waktu lima tahun ini nantinya dihilangkan dalam UU No. 15 tahun 2011, meski nantinya akan kembali diberlakukan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, hubungan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang bersifat hirarkis juga mencakup dalam pelaksanaan tugas dan wewenang, di mana KPU provinsi bertanggung jawab kepada KPU, sedangkan KPU tingkat kabupaten/kota bertanggung jawab kepada KPU provinsi. Dalam hal pelaksanaan pemilu kepala daerah, KPU provinsi menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu kepala daerah provinsi kepada gubernur dan DPRD provinsi. Begitu pula KPU kabupaten/kota dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KPU provinsi. Untuk itu, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan kinerja dan penyelenggaraan

pemilu secara periodik kepada KPU provinsi. Dalam hal pemilu kepala daerah kabupaten/kota, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan kegiatan kepada bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota.

Penegasan sifat permanen dan hirarkis juga memberikan wewenang kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi lembaga pengawas pemilu di masing-masing tingkatan. Salah satu contoh bagaimana kewenangan KPU memberhentikan anggota KPU yang secara hirarkis berada di bawahnya ini terlihat dalam Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara. Bermula dari pemberhentian sementara oleh KPU terhadap ketua dan salah satu anggota KPU Provinsi Maluku Utara, Rahmi Husein dan Nurbaya Soleman, karena dianggap tidak menjalankan proses perhitungan suara Pilkada Gubernur secara benar. Pilkada Malut menjadi kemelut yang berlarut-larut. Ketua dan anggota yang diberhentikan sementara dan anggota aktif masing-masing tetap melaksanakan perhitungan suara yang hasilnya berbeda. Perkara ini dibawa ke Mahkamah Agung yang putusnya justru membuat persoalan Pilkada Maluku Utara semakin berkepanjangan.<sup>482</sup>

---

<sup>482</sup> Persoalan hukum Pilkada Malut ini dapat dibaca lebih lanjut salah satunya dari tulisan Amir Syamsuddin Kemelut Malut, Kesalahan Bersama. *Kompas*, 24 April 2008, hal. 6.

Terkait mekanisme seleksi anggota KPU, presiden membentuk tim seleksi calon anggota KPU yang terdiri dari lima orang dengan tugas menetapkan calon anggota KPU.<sup>483</sup> Pada 9 Juli 2007, tim seleksi menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang tersebut, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan pada 31 Juli 2007.

Masukan dan tanggapan masyarakat kemudian dibuka terhadap 45 orang bakal calon anggota KPU dengan tertulis disertai dengan identitas yang jelas kepada Tim Seleksi Calon Anggota KPU. Keempatpuluh lima orang tersebut mengikuti seleksi tahap berikutnya dan Tim Seleksi Calon Anggota KPU memilih 21 nama bakal calon anggota KPU dan menyampaikannya kepada Presiden RI, selanjutnya Presiden menyampaikan 21 nama bakal calon anggota KPU kepada DPR-RI untuk mengikuti *fit and proper test*. Akhirnya Komisi II DPR-RI memilih dan menyusun urutan peringkat 21 nama calon

---

<sup>483</sup> Pasal 12 UU No 22 tahun 2007 (1) Presiden membentuk Tim Seleksi calon anggota KPU. (2) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membantu Presiden untuk menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. (4) Anggota Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berpendidikan paling rendah S-1 dan berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun. (5) Anggota Tim Seleksi dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU. (6) Komposisi Tim Seleksi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang sekretaris merangkap anggota, dan anggota. (7) Pembentukan Tim Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden dalam waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya keanggotaan KPU.

anggota KPU. DPR melalui voting memilih tujuh peringkat teratas dalam urutan peringkat satu sampai urutan ketujuh sebagai anggota KPU terpilih.

Nama ketujuh peringkat teratas anggota KPU terpilih disahkan dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada 9 Oktober 2007 dan ditetapkan oleh Presiden berdasarkan Keppres No 101/P/2007 sebagai anggota KPU. Namun, hanya enam orang yang dilantik dan diangkat sumpahnya oleh Presiden pada 23 Oktober 2007. Sedangkan Syamsul Bahri tidak dapat dilantik pada tanggal tersebut dikarenakan sedang terlibat persoalan hukum proyek Pabrik Gula Mini di Kabupaten Malang. Setelah keputusan Pengadilan Negeri Malang membebaskannya dari dakwaan korupsi,<sup>484</sup> kemudian Syamsul Bahri baru bisa ditetapkan sebagai anggota KPU berdasarkan Keppres No. 13P/2008 dan dilantik Presiden pada 27 Maret 2008.

Proses rekrutmen calon anggota KPU provinsi juga melalui tim seleksi yang dibentuk oleh KPU. Keanggotaan tim seleksi diusulkan oleh gubernur dan DPRD provinsi dengan memperhatikan syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Tim seleksi bertugas melakukan seleksi calon anggota KPU provinsi dan mengajukan 10 nama untuk selanjutnya dilakukan uji kelayakan dan kepatutan oleh KPU. KPU kemudian menetapkan lima daftar anggota KPU provinsi terpilih berdasarkan urutan peringkat berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan.

---

<sup>484</sup> *Kompas*, 28 Maret 2008, hal. 3.

Mekanisme seleksi anggota KPU kabupaten/kota sama seperti seleksi anggota KPU dan KPU provinsi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor Tahun 2007, KPU provinsi membentuk tim seleksi calon anggota KPU kabupaten/kota di setiap kabupaten/kota. Rekrutmen anggota tim seleksi dipilih dan ditetapkan KPU provinsi, bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota bersangkutan. Tim seleksi kemudian mengajukan 10 nama calon anggota KPU kabupaten/kota berdasarkan hasil seleksi kepada KPU provinsi. Kemudian KPU provinsi melakukan uji kelayakan dan kapatutan terhadap calonanggota KPU kabupaten/kota. KPU provinsi selanjutnya menetapkan lima anggota KPU kabupaten/kota terpilih melalui keputusan KPU provinsi.

Berdasarkan mekanisme rekrutmen anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota di atas, terlihat adanya pola terstruktur dan hirarkis yang menunjukkan suatu kesatuan penyelenggara pemilu. Mekanisme ini berbeda dari cara pandang kelembagaan KPU periode 2001–2007 yang terbagi dua: KPU sebagai penyelenggara pemilu dalam tingkat nasional dan KPU provinsi serta KPU kabupaten/kota sebagai penyelenggara pemilu kepala daerah.

Terkait dengan kesekretariatan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 telah menentukan tugas, wewenang, fungsi dan kewajiban kesekretariatan KPU sebagai *supporting system* dalam menerapkan kebijakan terkait penyelenggaraan. Berbeda dengan organisasi kesekretariatan KPU pada periode 2001–2007, apabila pada periode tersebut segala tugas dan wewenang

keseekretarian KPU dituangkan di dalam sebuah keputusan KPU, sedangkan organisasi keseekretarian KPU di periode 2007–2012 muatan terkait tugas dan wewenang keseekretarian diatur di dalam undang-undang yang kemudian dituangkan secara terperinci ke dalam Peraturan KPU. Perbedaan tersebut tentunya menimbulkan konsekuensi hukum yang lebih tinggi, dibanding pengaturan tentang tugas dan wewenang keseekretarian KPU hanya diatur dalam keputusan KPU.

Selain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tugas, wewenang, dan kewajiban keseekretarian KPU dituangkan pula ke dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2008. Peraturan tersebut menjelaskan, bahwa Sekretariat Jenderal KPU mempunyai tugas: (1) membantu penyusunan program dan anggaran pemilu; (2) memberikan dukungan teknis administratif; (3) membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan pemilu; (4) membantu perumusan dan penyusunan rancangan peraturan dan keputusan KPU; (5) memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pemilu; (6) membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU; dan (7) membantu pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Sekretariat Jenderal KPU berwenang: (1) mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU; (2) mengadakan perlengkapan penyelenggaraan pemilu; (3) mengangkat tenaga pakar/ahli,

pejabat fungsional, dan tenaga profesional berdasarkan kebutuhan atas persetujuan KPU; dan (4) memberikan layanan administrasi, ketatausahaan, dan kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>485</sup>

Selain melaksanakan tugas dan fungsi, Sekretariat Jenderal KPU memiliki kewajiban untuk menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan, memelihara arsip dan dokumen Pemilu, dan barang inventaris KPU.<sup>486</sup> Demikian juga dengan Sekretariat KPU Provinsi yang tugas, wewenang, dan kewajibannya diatur secara terperinci dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2008. Sekretariat KPU Provinsi mempunyai tugas diantaranya, membantu penyusunan program dan anggaran Pemilu; memberikan dukungan teknis administratif; membantu pelaksanaan tugas KPU Provinsi dalam menyelenggarakan Pemilu; membantu pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; membantu perumusan dan penyusunan rancangan keputusan KPU Provinsi; memfasilitasi penyelesaian masalah dan sengketa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi; membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU

---

<sup>485</sup> Pasal 7 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

<sup>486</sup> Pasal 8 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.



Provinsi; dan membantu pelaksanaan tugas-tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>487</sup>

Perubahan juga terjadi pada struktur kesekretariatan. Jumlah biro kesekretariatan dari yang dulunya 10 dirampingkan menjadi tujuh biro. Restrukturisasi ini melebur biro data dan informasi ke dalam biro perencanaan dan biro hubungan masyarakat ke dalam biro teknis. Restrukturisasi ini dilakukan dalam rangka meningkatkan efektifitas pembagian kerja kesekretariatan. Klasifikasi tugas-tugas KPU juga lebih efisien, yaitu dengan membagi tugas-tugas KPU pada saat menyelenggarakan pemilu dan tugas-tugas pada saat tidak menyelenggarakan pemilu.

Hasil restrukturasi kelembagaan KPU kemudian ditetapkan dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum, Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Struktur ini sampai sekarang masih digunakan KPU.

## **B. Badan Pengawas Pemilu**

Sama halnya dengan KPU, hasil evaluasi Pemilu tahun 2004 mendorong Pemerintah dan DPR melakukan penataan terhadap kelembagaan Pengawas Pemilu melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Dalam undang-undang ini, Pengawas Pemilu mendapat perhatian khusus yakni selain

---

<sup>487</sup> Pasal 11 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2008.

dari nama dan sifat kelembagaan yang semula Pengawas Pemilu bersifat *ad hoc*, diubah menjadi Bawaslu sebagai lembaga yang permanen di tingkat pusat, juga penguatan pada sisi kewenangan kelembagaan. Selain itu, UU No. 22 Tahun 2007 juga menuntut agar KPU dan Bawaslu dipisah. Namun, pemisahan tersebut hanya pada tataran tingkat pusat, sementara untuk tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota KPU masih memiliki peran dalam rekrutmen anggota Panwaslu.

Kelembagaan Bawaslu dengan KPU benar-benar terpisah pasca munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010. Menurut Mahkamah, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota Pengawas Pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota Pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas.

Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang LUBER dan JURDIL sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan

oleh UUD 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi sifat mandiri sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi dengan adanya perselisihan antara KPU dan Bawaslu tersebut, menyebabkan pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum,

Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Mahkamah berpandangan bahwa demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilukada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan pemilukada, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilukada berjalan sesuai dengan asas *luber dan jurdil* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing.

Berbicara mengenai kedudukan dan struktur kelembagaan Bawaslu menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berkedudukan di Ibukota Negara yaitu Jakarta, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan berkedudukan di ibukota daerah tingkatnya masing-masing, sedangkan Pengawas Pemilu Lapangan berkedudukan di desa/kelurahan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri

berkedudukan di Kantor Perwakilan Republik Indonesia. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik.<sup>488</sup> Bawaslu beranggotakan 5 orang, Panwaslu Provinsi sebanyak 3 orang, Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 orang dan Panwaslu Kecamatan juga 3 orang. Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota dimana Ketua dipilih dari dan oleh anggota.

Sebelum menjalankan tugas, anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri mengucapkan sumpah/janji. Untuk anggota Bawaslu pengambilan sumpah janji dilakukan oleh hakim agung di Kantor KPU, Pengambilan sumpah/janji anggota Panwaslu Provinsi dilakukan oleh Bawaslu sedangkan Pengambilan sumpah/janji anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dilakukan oleh Panwaslu Provinsi, kecuali pada penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota pengambilan sumpah/janji dilakukan oleh Bawaslu.

Pola rekrutmen keanggotaan pengawas pemilu versi UU No. 22 Tahun 2007 melibatkan unsur KPU dalam proses rekrutmen. Pada tingkat pusat, calon anggota Bawaslu diseleksi oleh KPU sendiri, kemudian hasil seksi tersebut

---

<sup>488</sup> Pasal 73 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

diusulkan kepada DPR untuk dilakukan *fit and proper test*. Setiap seleksi dilaksanakan secara berjenjang.

Mekanisme yang demikian ini dinilai kurang tepat, mengingat KPU yang merupakan salah satu subjek pengawasan Bawaslu justru menjadi pihak yang melakukan seleksi keanggotaan Bawaslu. Ketidaktepatan metode pengisian keanggotaan Bawaslu tersebut menjadi hambatan pada proses pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan Bawaslu dikemudian harinya. Secara kelembagaan, independensi lembaga pengawas pemilu menjadi terganggu. Dampaknya, KPU menjadi lembaga yang superbodi dan lembaga pengawas pemilu seperti Bawaslu akan kurang berfungsi.

Bahwa yang menjadi alasan pemohon dalam perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 yaitu berkaitan dengan pola rekrutmen keanggotaan Panwaslu Provinsi dan jajaran dibawahnya. Dalam penentuan calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi dalam jumlah tertentu untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai Pasal 93 Undang-undang a quo.

Hal serupa juga dilakukan terhadap anggota Panwaslu Kabupaten/Kota dan Panwaslu Kecamatan. Penentuan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dipilih dan ditetapkan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo*. Sedangkan penentuan calon

anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk dipilih dan ditetapkan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Pasal 95 Undang-Undang *a quo*.<sup>489</sup>

Atas permohonan tersebut, majelis hakim Mahkamah Konstitusi di dalam putusannya berpendapat, bahwa fungsi penyelenggaraan pemilu tidak hanya dilakukan oleh KPU saja, akan tetapi termasuk juga di dalamnya lembaga pengawas yang dilakukan oleh Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pendapat Mahkamah Konstitusi merupakan hasil penafsiran terkait frasa “suatu komisi pemilihan umum,” bahwa Bawaslu juga termasuk sebagai lembaga yang dimaksud dalam frasa tersebut. Tidak ada penyebutan nama lembaga secara konkrit, hal ini dimungkinkan hadirnya lembaga-lembaga lain sebagai pendukung dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu, yang dalam hal ini tidak hanya KPU saja namun juga melibatkan Bawaslu.

Bahwa untuk menjamin kemandirian lembaga pengawas Pemilu, di samping adanya jaminan undang-undang dan penegasan tugas dan wewenangnya yang jelas juga harus ditunjukkan oleh anggota-anggotanya yang memiliki kemandirian. Salah satu jaminan kemandirian anggota lembaga pengawas Pemilu ini adalah mekanisme rekrutmen anggota pengawas Pemilu.<sup>490</sup> Atas pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan

---

<sup>489</sup> Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010.

<sup>490</sup> *Loc. Cit.*

pasal-pasal yang terkait dengan proses rekrutmen anggota panwaslu inkonstitusional atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

### C. Pendaftaran Pemilih dan Pencalonan

#### *Pendaftaran pemilih*

KPU periode 2001–2007 melaksanakan Pendaftaran Penduduk dan Pemilih Pemilu Berkelanjutan (partai politik peserta pemiluB) tidak hanya untuk penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2004, namun juga digunakan untuk penyelenggaraan pilkada periode 2005–2008. Namun, pada periode ini, terdapat perubahan sistem daftar pemilih dari *continuous registry* menjadi *civil registry*.<sup>491</sup> Berdasarkan model pendaftaran pemilih ini, KPU wajib menggunakan data pemilih yang diberikan oleh instansi pemerintah yang berwenang menyelenggarakan administrasi kependudukan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengharuskan penggunaan sistem pendaftaran ini tidak hanya karena KPU wajib menyusun Daftar Pemilih Sementara (DPS) dari Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (Dpartai politik peserta pemilu), tetapi juga karena setiap pemilih wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK).

---

<sup>491</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 9. Sistem civil registry adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur, dan nomor identitas. Dengan kata lain, pada sistem ini data kependudukan sebagai dasar daftar pemilih memerlukan data-sharing agreements.

Ditinjau dari penerapan pemutakhiran data pemilih, penyelenggaraan Pemilu 2009 menerapkan stelsel aktif,<sup>492</sup> yakni Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa kelurahan mengumumkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) selama tujuh hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu paling lama 14 hari sejak hari pertama DPS diumumkan.<sup>493</sup> Penerapan stelsel aktif pada Pemilu 2009 menunjukkan bahwa warga negara dan peserta pemilu mendapat posisi penting untuk berpartisipasi aktif memberikan masukan dan tanggapan terhadap DPS. Untuk menjamin validitas dari penerapan stelsel aktif ini, setidaknya ada empat pihak yang terlibat dan bertanggungjawab dalam penyusunan daftar pemilih, yakni pemerintah, penyelenggara pemilu, partai politik peserta pemilu, dan warga negara.<sup>494</sup>

Tahapan awal dalam penyusunan daftar pemilih yakni pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban menyediakan data penduduk dan Dpartai politik peserta pemilu.<sup>495</sup> Data kependudukan tersebut harus sudah tersedia dan diserahkan kepada KPU paling lambat 12 bulan sebelum hari pemungutan

---

<sup>492</sup> *Loc. Cit.* Secara umum ada dua stelsel (sistem) dalam pemutakhiran data pemilih: aktif dan pasif. Kategorisasi stelsel aktif apabila penyelenggara pemilu hanya memiliki kewajiban mengumumkan *daftar pemilih sementara* dan menunggu masukan atau tanggapan dari masyarakat terhadap daftar pemilih tersebut. Sedangkan stelsel pasif apabila penyelenggara berkewajiban mendatangi masyarakat untuk memperoleh pemutakhiran data pemilih.

<sup>493</sup> Pasal 36 ayat (3) dan (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>494</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Op. Cit.*, hlm. 10.

<sup>495</sup> Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.



suara. Selanjutnya, KPU kabupaten/kota menyusun daftar pemilih berdasarkan data kependudukan yang diterima. Daftar pemilih setidaknya memuat NIK, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara yang memiliki hak memilih.

Tahapan selanjutnya, KPU kabupaten/kota melalui PPS yang dibantu oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) melakukan pemutakhiran data pemilih.<sup>496</sup> PPDP terdiri dari perangkat desa/kelurahan, rukun tetangga/rukun warga (RT/RW) atau sebutan lainnya, dan warga masyarakat. Berdasarkan hasil pemutakhiran, PPS menyusun DPS paling lambat satu bulan sejak berakhirnya pemutakhiran data pemilih. DPS tersebut wajib diumumkan selama tujuh hari oleh PPS untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat. Pengumuman dilakukan dengan cara menempelkan DPS di papan pengumuman atau sarana-sarana umum lain, di lingkungan desa/kelurahan, yang mudah dijangkau dan dilihat masyarakat.<sup>497</sup> Selain melakukan pengumuman, PPS juga wajib memberikan salinan DPS kepada wakil peserta pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagai bahan masukan. Jangka waktu penerimaan masukan dan tanggapan paling lama 14 hari sejak hari pertama pengumuman DPS. Hasil masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu merupakan bahan untuk menambah daftar pemilih yang memenuhi

---

<sup>496</sup> Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>497</sup> Penjelasan Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

persyaratan tetapi belum terdaftar dan/atau mengurangi daftar pemilih karena tidak lagi memenuhi syarat.<sup>498</sup> Setelah disusun DPS hasil perbaikan, selanjutnya PPS melakukan pengumuman kembali selama tiga hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan. Hasil perbaikan akhir kemudian disampaikan oleh PPS kepada PPK dan dilanjutkan ke KPU kabupaten/kota untuk bahan penyusunan daftar pemilih tetap (DPT).<sup>499</sup>

Berdasarkan tahapan teknis penyusunan DPS menjadi DPT di atas terlihat bahwa yang memiliki tugas dan tanggung jawab adalah KPU—dalam hal ini KPU kabupaten/kota dan PPS. Meskipun demikian, validitas pemutakhiran daftar pemilih tidak akan tercapai tanpa adanya masukan atau tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu, sehingga kategorisasi stelsel aktif layak disandangkan dalam penyelenggaraan Pemilu 2009 karena berpijak pada pentingnya partisipasi masyarakat dan parpol peserta pemilu. Namun, faktanya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan dan tanggapan DCS masih sangat rendah. Salah satu penyebab rendahnya tingkat partisipasi tersebut adalah kurangnya sosialisasi mengenai pemutakhiran daftar pemilih. Laporan LP3ES tentang audit DPS Pemilu Legislatif 2009 menemukan bahwa hanya 7,3 persen pemilih yang mengetahui adanya periode pengecekan nama

---

<sup>498</sup> Penjelasan Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>499</sup> Pasal 37 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

dalam DPS pada 8–14 Agustus 2008.<sup>500</sup> Fakta ini menunjukkan bahwa penerapan stelsel aktif kurang maksimal—kalau tidak dapat disebut gagal—dalam metode pendaftaran pemilih Pemilu Legislatif 2009.

Selain rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan dan tanggapan terhadap DCS, terdapat masalah-masalah inheren yang krusial dalam penyusunan DPT Pemilu Legislatif 2009, yakni sumber Dpartai politik peserta pemilu dari Kementerian Dalam Negeri yang tidak akurat, inkonsistensi sistem pendaftaran pemilih dari periode pemilu sebelumnya, sampai ketidakmampuan KPU dan jajarannya di daerah dalam mengelola program pemutakhiran daftar pemilih. Hasil audit LP3ES terhadap DPS menunjukkan baru 79,2 persen pemilih yang sudah masuk dalam DPS, tingkat kemutakhiran hanya mencapai 76,9 persen, dan tingkat akurasi hanya mencapai 71 persen.<sup>501</sup> Audit LP3ES tersebut menggunakan tiga aspek validitas daftar pemilih, yang meliputi: pertama, cakupan (*comprehensiveness*) warga negara berhak memilih yang tercantum dalam daftar; kedua, kemutakhiran daftar

---

<sup>500</sup> Dikutip dalam Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Op. Cit.*, hlm. 18. Selain dikutip seri publikasi Partnership for Governance Reform (Kemitraan) dan menjadi isu publik yang luas, laporan LP3ES mengenai Audit DPS Pemilu 2009 ini menjadi dasar KPU untuk mengubah penyusunan DPS yang semula dilaksanakan pada 8–21 Agustus 2008 menjadi sampai 8 September 2008. Hasil temuan LP3ES juga menjadi bahan rapat Presiden dengan Menkopolkukan dan Mendagri. Rapat tersebut kemudian ditindaklanjuti dalam ajakan Presiden kepada masyarakat untuk aktif memastikan daftar pemilih di PPS (kelurahan). Lihat juga [http://lp3es.or.id/2012/index.php?option=com\\_content&view=article&id=189:audit-daftar-pemilih-pemilu-2009-&catid=22:kegiatan-riset&Itemid=73](http://lp3es.or.id/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=189:audit-daftar-pemilih-pemilu-2009-&catid=22:kegiatan-riset&Itemid=73) (diakses pada 5 November 2018).

<sup>501</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Op. Cit.*, hlm. 19.

pemilih, misalnya telah mengakomodasi catatan kependudukan mengenai penduduk yang meninggal, pindah, atau tidak lagi berhak memilih; dan ketiga, akurasi dalam penulisan nama, tempat dan tanggal, bulan dan tahun lahir (usia), jenis kelamin, dan alamat domisili sesuai keadaan sebenarnya (*de facto*). Berdasarkan data hasil audit LP3ES di atas, ditambah dengan tingkat partisipasi masyarakat dan partai politik yang rendah dalam memberikan masukan dan tanggapan, maka telah dapat diprediksi bahwa penetapan DPT akan bermasalah pula.

Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Komnas HAM melaporkan sekitar 20–40 persen pemilih kehilangan hak pilihnya karena tidak masuk daftar pemilih dalam Pemilu Legislatif 2009. Angka tersebut luar biasa dan serius. Menurut Komnas HAM, permasalahan daftar pemilih disebabkan oleh: (1) karut-marutnya sistem administrasi kependudukan Depdagri; (2) tidak adanya kebijakan khusus mengenai sistem penganggaran pemilu; (3) ketidakmampuan kelembagaan KPU dan kelemahan organisasional pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009; dan lemahnya perangkat lembaga pengawas pemilu.<sup>502</sup> Permasalahan ini tidak dibantah oleh KPU. Dalam laporan evaluasi pelaksanaan Pemilu 2009, KPU menyatakan bahwa salah satu permasalahan dalam Pemilu 2009 yang paling banyak mendapat sorotan adalah mengenai daftar pemilih. Menurut hasil identifikasi KPU, masalah daftar

---

<sup>502</sup> Tim Penyusun Komnas HAM, *Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009* (Jakarta: Komnas HAM, 2009), dalam *ibid.*, hlm. 23.

pemilih ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: (1) aturan yang tidak sinkron mengenai pembentukan PPK dan PPS sehingga terlambat dibentuk; (2) data awal dari Depdagri yang bermasalah; (3) petunjuk teknis mengenai pemutakhiran daftar pemilih yang terlambat dibentuk; dan (4) rendahnya tingkat partisipasi masyarakat untuk memeriksa DCS dan memberikan masukan perbaikan.<sup>503</sup>

Perrmasalahan penyusunan daftar pemilih ini menimbulkan masalah berkelanjutan karena penyusunan DPS untuk Pemilu Presiden 2009 menggunakan data dari DPT Pemilu Legislatif 2009.<sup>504</sup> Dengan kata lain, hilangnya hak konstitusional pemilih pada Pemilu Legislatif 2009 berpotensi besar akan terulang kembali pada Pemilu Presiden 2009. Untuk menjamin kepastian hukum dan menjaga hak untuk memilih (*right to vote*) warga negara, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 102/PUU-VII/2009 memutuskan bahwa warga negara yang berhak memilih tetapi namanya tidak tercantum dalam DPT dapat memberikan hak pilihnya menggunakan identitas kependudukan berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku disertai dengan kartu keluarga (KK) atau paspor bagi warga negara Indonesia yang berada di luar Indonesia dengan syarat-syarat tertentu.

---

<sup>503</sup> Tim Penyusun KPU RI, *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Pemilu 2009* (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010), dalam *ibid.*, hlm. 23.

<sup>504</sup> Pasal 29 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan bahwa hak-hak warga negara untuk memilih merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (*constitutional rights of citizen*), sehingga hak konstitusional tersebut tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam DPT lebih merupakan prosedur administrasi dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial, yaitu hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilu. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat diperlukan adanya solusi untuk melengkapi DPT yang sudah ada sehingga penggunaan hak pilih warga negara tidak terhalangi.

### ***Pencalonan***

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, sistem Pemilu Legislatif 2009 tidak jauh berbeda dengan Pemilu 2004. Sistem pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka.<sup>505</sup> Pengajuan daftar calon oleh partai politik peserta pemilu. Bedanya, apabila Pemilu 2004 diikuti 24 partai politik, maka pada Pemilu 2009 diikuti oleh 38 partai politik. Di samping itu, pengajuan daftar bakal calon wajib memuat paling sedikit 30 persen

---

<sup>505</sup> Pasal 5 ayat (1)

keterwakilan perempuan dengan ketentuan bahwa setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang bakal calon perempuan.<sup>506</sup>

Partai politik yang berhak mengikuti pemilu adalah partai politik yang sudah memenuhi syarat seperti yang diterapkan oleh Undang-Undang, salah satunya harus menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat.<sup>507</sup> Partai politik harus mendaftarkan dirinya kepada KPU, kemudian KPU melaksanakan penelitian mengenai keabsahan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang seperti yang telah tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) undang-undang no 10 tahun 2008.<sup>508</sup>

---

<sup>506</sup> Pasal 55 ayat (2)

<sup>507</sup> Pasal 8 ayat (1) UU No 10 tahun 2008 (1) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi; c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; d. menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

<sup>508</sup> Dalam proses menuju pemilu 2009 terdapat dinamika politik yang perlu menjadi catatan. Dinamika itu terutama terkait dengan KPU dan partai politik. Adapun beberapa dinamika itu adalah sebagai berikut. Pertama, terjadinya delegitimasi pemilu. Delegitimasi itu muncul pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos *electoral threshold* (ET) tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta pemilu 2009. Terdapat sembilan partai yang masuk dalam katagori ini, yaitu PKPB, PKPI, PNI-Marhaenisme, PPDI, PPDK, PP, PS, PBR, dan PBB. Terhadap partai-partai tersebut, KPU seharusnya melakukan verifikasi keabsahan keikutsertaannya dalam pemilu. Bukannya

Berbeda dengan Pemilu 2004, pada Pemilu 2009 diperkenalkan sistem perolehan kursi melalui ketentuan parliamentary treshold dimana suara yang didapatkan kemudian dijumlah dan dibagi berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilu untuk mengetahui pembagian kursi di masing-masing dapil. Parliamentary threshold untuk Pemilu 2009 adalah sejumlah 2,5 persen sehingga untuk mendapatkan kursi maka partai politik peserta pemilu harus memiliki perolehan suara minimal 2,5 persen dari suara sah pemilih. Penerapan sistem gugur yang diterapkan oleh KPU merupakan suatu terobosan, mengingat di Undang-Undang tidak ada penjelasan mengenai sistem gugur. Oleh karena itu KPU membuat kebijakan yang ketat terkait dengan verifikasi Parpol.<sup>509</sup>

---

melakukan verifikasi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2009, yaitu Partai Merdeka, PNUI, PSI, dan Partai Buruh. Dengan demikian, dalam pemilu 2009 terdapat peserta selundupan, dan itu menjadikan pemilu mengalami delegitimasi karena diikuti oleh partai yang tidak melalui proses verifikasi padahal waktu untuk melakukan hal itu masih tersedia. Prinsip *fairness* telah ditabrak oleh KPU.

<sup>509</sup> Dalam proses menuju pemilu 2009 terdapat dinamika politik yang perlu menjadi catatan. Dinamika itu terutama terkait dengan KPU dan partai politik. Adapun beberapa dinamika itu adalah sebagai berikut. Pertama, terjadinya delegitimasi pemilu. Delegitimasi itu muncul pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan otomatisasi partai-partai yang tidak lolos electoral threshold (ET) tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta pemilu 2009. Terdapat sembilan partai yang masuk dalam katagori ini, yaitu PKPB, PKPI, PNI-Marhaenisme, PPDI, PPDK, PP, PS, PBR, dan PBB. Terhadap partai-partai tersebut, KPU seharusnya melakukan verifikasi keabsahan keikutsertaannya dalam pemilu. Bukannya melakukan verifikasi, KPU justru mengikutsertakan partai-partai peserta pemilu 2009, yaitu Partai Merdeka, PNUI, PSI, dan Partai Buruh. Dengan demikian, dalam pemilu 2009 terdapat peserta selundupan, dan itu menjadikan pemilu mengalami delegitimasi karena diikuti oleh partai yang tidak melalui proses verifikasi padahal waktu untuk melakukan hal itu masih tersedia. Prinsip *fairness* telah ditabrak oleh KPU.



Ketatnya persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang membuat banyak partai politik tidak lolos dengan berbeda-beda alasan. Cara seperti ini juga dilaksanakan dalam menentukan peserta Pemilu yang berasal dari partai politik yang terjadi pada Pemilu Tahun 2004 dan Pemilu pada Tahun 2009.<sup>510</sup> Pada umumnya sama, karena KPU mempunyai kewenangan untuk melakukan verifikasi partai politik.<sup>511</sup> Sehingga penentuan partai politik bisa dikatakan sebagai peserta pemilu, setelah lolos dari verifikasi yang dilakukan oleh KPU. Akan tetapi, memang dalam proses verifikasinya ada pengembangan, karena menyesuaikan undang-undang, tetapi pada prinsipnya sama, yakni penentuan peserta pemilu berada dalam kewenangan KPU.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, jika dibandingkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, lebih membuka peluang bagi afirmasi perempuan. Pasal 53 menyebutkan bahwa daftar bakal calon paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan. Sedangkan Pasal 55 menyebutkan bahwa

---

<sup>510</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 “KPU melaksanakan penelitian dan penetapan keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.”

<sup>511</sup> Banyaknya partai politik yang mendaftar sebagai peserta pemilu kepada KPU, membuat KPU harus melakukan verifikasi terhadap partai politik tersebut. Hal itu memang menjadi tugas dan wewenangan KPU dalam melakukan penelitian terhadap partai politik yang mendaftar dan melakukan verifikasi terhadap kelengkapan prosedur yang telah ditetapkan oleh undang-undang, kelengkapan administrasi partai politik yang dimaksud adalah sesuai dengan pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012. Pemilihan legislatif ini ada dua macam, yakni pemilihan calon legislatif (DPR) dan Pemilihan Legislatif Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seleksi terhadap partai politik yang akan menjadi peserta pemilu adalah hal yang penting supaya pemilu diikuti oleh partai politik yang memang mempunyai kredibilitas yang diakui, sehingga rakyat akan dihadirkan dengan beberapa partai politik yang memang sujah teruji, bukan partai politik yang muncul secara instan.

nama-nama dalam daftar calon disusun berdasarkan nomor urut dan di setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon. Metode penempatan perempuan dalam nomor urut kecil ini dikenal dengan model zipper sistem.

Melalui model zipper ini dimaksudkan agar calon legislatif perempuan menempati nomor urut kecil sehingga memiliki peluang lebih besar untuk terpilih. Selain itu, model zipper ini masih diperkuat dengan kewenangan KPU dalam melakukan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon dengan mengembalikan daftar bakal calon kepada partai politik untuk diperbaiki apabila kuota perempuan 30 persen tidak terpenuhi.<sup>512</sup>

Sanksi terhadap ketentuan ini hanya sebatas mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing pada media masa cetak harian nasional dan media elektronik nasional. Meskipun desain penguatan *affirmative action* ini belum disertai sanksi hukum yang tegas, namun secara normatif ketentuan ini lebih maju dibanding desain *affirmative action* Pemilu 2004.

Model zipper sistem tergambar dalam ketentuan Pasal 214, yang menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada

---

<sup>512</sup> Pasal 58 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- c. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100 persen (seratus perseratus) dari BPP;
- d. Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;

- e. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 persen (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Namun dalam perkembangannya, Pasal 214 yang mengakomodasi metode zipper sistem diajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dan diputus dengan No. 22-24/PUU-VI/2008. Dalam perkara ini salah satu materi pengujian yang dimohonkan adalah pengujian Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yang intinya menentukan calon terpilih adalah calon yang mendapat suara di atas 30 persen dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30 persen dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu.

MK berpendapat bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, luber, dan jurdil, yang menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai pemilu secara singkat dan sederhana guna memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengamanatkan penyelenggaraan Pemilu Legislatif dengan sistem proporsional terbuka. Dengan sistem proporsional terbuka, pemilihan anggota

legislatif oleh rakyat akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang terpilih jika menggunakan penghitungan suara terbanyak.

Berdasarkan hal tersebut, MK berpendapat bahwa ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana termuat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut menggambarkan dari pilihan rakyat yang tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem, terpaksa calon yang mendapat suara terbanyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil karena mendapat nomor urut yang lebih kecil.

#### **D. Metode Kampanye**

Untuk melakukan sosialisasi bagi para peserta pemilu kepada para calon pemilihnya maka diadakannlah kampanye. Kampanye pada Pemilu 2009 ini lebih mengutamakan kegiatan dialogis ketimbang rapat umum. Pada dasarnya kampanye itu dibagi menjadi empat bentuk yakni pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran melalui media cetak dan elektronik dan penyiaran melalui radio dan atau televisi, Penyebaran bahan kampanye kepada umum,

pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang undangan.<sup>513</sup>

Seiring dengan berkurangnya kampanye dengan menggunakan model rapat umum, maka bentuk kampanye mulai bergeser kepada bentuk kampanye dialogis. Kampanye dengan menggunakan pendekatan ini diharapkan mampu memfasilitasi terjadinya komunikasi dua arah antara pemilih dan calon, sehingga para pemilih diharuskan untuk bisa memilih dengan cerdas.

Dalam Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2009 ini, juga mencantumkan sanksi bagi para peserta pemilu yang melanggar aturan-aturan kampanye yang telah dibuat oleh KPU. Sanksi itu terdiri dari peringatan tertulis, penghentian kampanye, bahkan sampai dengan pidana maupun denda bagi para peserta pemilu yang telah dinyatakan melanggar aturan kampanye dalam Pemilu 2009.

#### **E. Metode Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Proses pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu 2009 dikategorikan menjadi dua tahap, yaitu tahap pemungutan dan penghitungan suara di TPS dan tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Dua tahapan tersebut meliputi seluruh kegiatan mulai dari persiapan, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS, dan pengiriman hasil perhitungan suara dari TPS

---

<sup>513</sup> PKPU No. 19 Tahun 2009 tentang Petunjuk pelaksanaan kampanye pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

ke PPK, serta persiapan, pelaksanaan, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK.

Proses pemungutan dan penghitungan suara merupakan tahapan yang krusial karena dalam proses ini dilakukan konversi suara rakyat menjadi kursi wakil dan penyelenggara negara. Yang menjadi alat konversi suara rakyat dalam pemilu, yaitu: (1) surat suara sebagai media pemberian suara rakyat; (2) berita acara (BA) dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) di TPS; dan (3) berita acara (BA) dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Oleh karena itu, harus dipastikan alat konversi suara rakyat ini memberikan kemudahan, perlindungan, dan jaminan perlakuan yang sama bagi para pemilih. Dari segi desain surat suara, untuk dapat memuat 38 partai politik peserta pemilu beserta banyaknya calon legislatif otomatis membutuhkan surat suara yang besar atau luas. Belum lagi jumlah dan ukuran kolom yang memuat partai politik beserta setiap calon yang diusungnya beresiko mengurangi kemudahan pemilih dalam memberikan suaranya. Format surat suara yang kompleks dan ukuran yang besar juga beresiko membuat surat suara tidak sah karena kesalahan dalam pemberian tanda (centang) dalam menentukan pilihan.

Permasalahan desain surat suara di atas tidak didukung pula oleh proses produksi yang baik dan benar. Pada Pemilu 2009, proses pencetakan surat suara tidak mendapatkan pengawasan yang memadai dari KPU sehingga banyak ditemukan surat suara rusak. Petugas KPU seharusnya maksimal dalam

melakukan verifikasi surat suara yang dicetak, meliputi berapa jumlah surat suara yang rusak dan jumlah surat suara yang sudah dan belum terkirim. Selain itu, buruknya kualitas surat suara mengakibatkan pemberian tanda (centang) susah terlihat petugas karena banyak coretan-coretan yang tersebar di seluruh permukaan surat suara. Lebih dari 50 persen surat suara mengandung kecacatan pencetakan dan sebagian besar dinyatakan sah oleh KPU.<sup>514</sup> Hal inilah yang menjadi salah satu permasalahan mengapa jumlah surat suara tidak sah pada Pemilu 2009 mencapai 14,41 persen.<sup>515</sup>

Alat konversi suara selanjutnya adalah BA dan HPS. Desain HPS yang digunakan pada Pemilu 2009 membuka peluang kemungkinan manipulasi hasil penghitungan suara. Setiap halaman HPS tidak diberi kolom untuk paraf para saksi peserta pemilu, melainkan halaman terakhir saja yang ditandatangani para peserta saksi peserta pemilu. Selain itu, pencantuman perolehan suara ditulis hanya dalam format angka dan tidak diartikulasikan dalam kalimat. Hal ini tentu saja membuka dan mempermudah potensi manipulasi perolehan suara. KPU juga menempatkan sertifikat HPS ke dalam lampiran berita acara (BA), padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 seharusnya sertifikat HPS dan BA berada dalam kedudukan yang setara. Penempatan sertifikat HPS pada lampiran BA merupakan ketentuan Pemilu 2004. Dapat

---

<sup>514</sup> Keterangan Biro Logistik Setjen KPU, Media Indonesia, 2009.

<sup>515</sup> Ramlam Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 18.



dikatakan bahwa KPU dalam menjalankan tugasnya hanya berdasarkan pada tradisi, alih-alih menjalankan tugas berdasarkan ketentuan yang ada.<sup>516</sup>

*Partnership for Governance Reform* (Kemitraan) setidaknya menemukan 12 penyimpangan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara, mulai dari masalah saksi di TPS, pengawasan yang lemah, adanya praktik pemberian suara dari pemilih tidak sah, salah distribusi surat suara, kurangnya regulasi mengenai tata cara pengisian BA dan sertifikat HPS di TPS, kurangnya regulasi rekapitulasi hasil penghitungan suara oleh PPK, rekapitulasi HPS yang bertingkat, tidak adanya upaya secara maksimal KPU dan jajaran di bawahnya untuk menjawab pertanyaan dan keberatan saksi/pemantau/pemilih, praktik jual-beli suara antara calon dan pemilih, pengalihan surat suara dari satu atau lebih calon kepada calon lain separtai dan se daerah, pengalihan surat suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih kepada calon lain dengan persetujuan KPPS atau PPK, sampai pengalihan surat suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih kepada calon lain melalui broker.<sup>517</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, metode pembagian kursi Pemilu Legislatif 2009 menggunakan metode Kuota Hare dan *Largest Remainder*.<sup>518</sup> Metode pembagian kursi tersebut terdiri atas tiga

---

<sup>516</sup> *Loc. Cit.*

<sup>517</sup> *Ibid.*, hlm. 24-30.

<sup>518</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Topo Santoso, *Memaksimalkan Derajat keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih* (Jakarta: Kemitraan bagi

tahap:<sup>519</sup> Pertama, penetapan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP atau kuota, yaitu hasil pembagian “jumlah seluruh suara sah dari semua partai politik peserta pemilu di suatu dapil” dengan “jumlah suara kursi yang dialokasikan kepada dapil tersebut”; kedua, membagikan kursi di setiap dapil kepada setiap partai politik peserta pemilu yang memenuhi ambang-batas masuk DPR dengan cara membagi “jumlah suara sah partai politik peserta pemilu dengan BPP”; ketiga, apabila masih ada kursi yang belum terbagi, sisa kursi yang belum terbagi tersebut dibagikan kepada partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50 persen dari BPP DPR; keempat, apabila masih ada kursi yang belum terbagi pada tahap ketiga, di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR dilakukan penetapan BPP DPR baru di provinsi tersebut. BPP DPR baru diperoleh dengan cara membagi “jumlah seluruh sisa suara partai politik peserta pemilu di seluruh dapil di provinsi tersebut.” Akan tetapi, kalau masih ada kursi yang belum terbagi di provinsi yang hanya terdiri atas satu dapil DPR, sisa kursi tersebut dibagi kepada partai politik peserta pemilu berdasarkan urutan sisa suara terbanyak; kelima, membagi sisa kursi di semua dapil di provinsi tersebut kepada partai politik peserta pemilu yang mencapai BPP DPR baru di provinsi tersebut; dan

---

Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 8–9. Kuota Hare untuk menentukan kuota adalah jumlah suara sah semua partai politik peserta pemilu dibagi dengan jumlah kursi setiap dapil. Di Indonesia, metode Kuota Hare dikenal dengan nama Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Penggunaan metode Kuota Hare biasanya disertai metode *Largest Remainder* (LR) yang seringkali disebut juga dengan metode Hare-Niemeyer, yaitu pembagian sisa kursi di setiap dapil kepada setiap partai politik peserta pemilu berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

<sup>519</sup> Pasal 205 dan 206

keenam, dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi berdasarkan BPP DPR baru, sisa kursi tersebut diberikan kepada partai politik peserta pemilu berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

UU No. 12 Tahun 2003 secara eksplisit mendefinisikan suara yang tidak mencapai BPP sebagai sisa suara. Dengan demikian, yang disebut sebagai sisa suara tidak hanya jumlah suara yang tertinggal setelah dibagi BPP, tetapi juga jumlah suara yang tidak mencapai BPP. UU No. 10 Tahun 2008 tidak mendefinisikan sisa suara secara eksplisit, tetapi KPU menafsirkan ketentuan ini berdasarkan apa yang diterapkan pada UU No. 12 Tahun 2003.<sup>520</sup>

Pembagian sisa kursi berdasarkan prinsip “urutan sisa suara terbanyak” (*the largest remainder*) dilakukan berdasarkan definisi “sisa suara” yang tidak jelas. UU No. 12 Tahun 2003 merumuskan “sisa suara” dalam arti luas, yaitu jumlah suara yang tertinggal setelah dibagi BPP dan jumlah suara partai politik peserta pemilu yang tidak mencapai BPP. UU No. 10 Tahun 2008 sama sekali tidak memberikan definisi yang jelas tentang sisa suara. Peraturan KPU kemudian menafsirkan sisa suara tersebut seperti yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003. Mahkamah Agung, dalam menanggapi permohonan yang diajukan oleh sejumlah partai politik peserta pemilu, kemudian membatalkan Peraturan KPU tersebut. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi kemudian

---

<sup>520</sup> Atas permohonan sejumlah partai politik peserta pemilu pada Pemilu 2009, MA membatalkan PKPU yang mengatur pembagian sisa kursi seperti ini. Akan tetapi, atas permohonan sejumlah partai politik peserta pemilu, metode pembagian sisa kursi seperti yang ditetapkan KPU “dihidupkan” kembali oleh MK.

membatalkan Putusan Mahkamah Agung tersebut dengan menguatkan definisi sisa suara yang ditetapkan oleh KPU. Penerapan pengertian sisa suara dalam arti luas ini dinilai sejumlah pihak sebagai tidak adil karena memungkinkan suatu parpol yang memiliki jumlah suara sah empat kali lebih banyak dari jumlah suara sah parpol lain sama-sama mendapatkan satu kursi.

Sedangkan tata cara konversi suara rakyat untuk DPR, khususnya untuk provinsi yang terdiri atas lebih dari satu daerah pemilihan anggota DPR, tidak saja rumit, tetapi juga bertentangan dengan asas keterwakilan dan kesetaraan pemilih. Sebanyak 13 dari 33 provinsi di Indonesia terdiri atas lebih dari satu daerah pemilihan anggota DPR.<sup>521</sup> Pembagian sisa kursi setelah tahap pertama di setiap dapil di 13 provinsi ini kepada partai politik peserta pemilu dilakukan berdasarkan BPP baru pada tingkat provinsi. BPP baru tingkat provinsi diperoleh dengan menjumlahkan semua sisa suara dari setiap partai politik peserta pemilu daerah pemilihan di provinsi tersebut untuk kemudian dibagi dengan jumlah sisa kursi seluruh daerah pemilihan di provinsi tersebut. Sisa kursi itu kemudian diberikan kepada partai politik peserta pemilu dengan cara membagi jumlah sisa suara yang diperoleh dengan BPP provinsi tersebut. Kursi yang diperoleh partai politik tersebut dialokasikan kepada daerah pemilihan yang kursinya belum terisi sepenuhnya.

---

<sup>521</sup> Ketigabelas provinsi tersebut, yaitu: DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Negeri Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Selatan.

Pembagian sisa kursi yang tidak selesai di daerah pemilihan seperti ini tidak hanya rumit, tetapi juga menyalahi asas keterwakilan karena calon terpilih tidak mewakili daerah pemilihan yang menyebabkan ia terpilih (calon terpilih mewakili daerah pemilihan A, tetapi suara yang menyebabkan parpolnya mendapat kursi tambahan berasal dari daerah pemilihan B, C, dan D). Selain itu, mekanisme konversi suara seperti ini juga menyalahi asas kesetaraan dan keterwakilan (kesetaraan warga tercermin dalam prinsip “*one man, one vote*”) karena menyebabkan sebagian pemilih bernilai lebih tinggi daripada pemilih lain. Hal ini terjadi karena sisa suara di daerah pemilihan yang tidak lagi memiliki sisa kursi digunakan dua kali untuk menentukan perolehan kursi, yaitu di daerah pemilihannya sendiri dan di daerah pemilihan lain setelah digabungkan dengan sisa suara dari daerah pemilihan lain dalam provinsi yang sama.

Apakah mekanisme mengenai penyelesaian tindak pidana pemilu dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD sudah tepat? Pelanggaran pidana Pemilu penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.<sup>522</sup> Penegak Hukum yang Berperan dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu: Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Dalam pemilihan umum, kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana pemilu yang diterima dari pengawas pemilu dan menyampaikan

---

<sup>522</sup> Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008.

berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan.

Perkara tindak pidana pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum, di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ditambah beberapa ketentuan khusus dalam UU Pemilu. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Meskipun disebut hakim khusus, pada kenyataannya kesiapan dan kemampuan khusus ini tentang berbagai peraturan pemilu masih kurang, sehingga perlu ditingkatkan lagi. Artinya hakim khusus ini mestinya bukan hakim yang “sekedar” mendapat Surat Perintah sebagai hakim khusus pemilu, tetapi mesti disiapkan secara mendalam tentang kepemiluan dan tentang kepidanaan. Jadi tidak cukup hanya menguasai hukum pidana dan acara pidana, tetapi seluk beluk kepemiluan juga mesti dikuasai.

Apakah skema waktu hukum acara penanganan perkara pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 253 sampai dengan Pasal 257 UU NO. 10

Tahun 2008 sudah tepat? Dari segi hukum acara, terdapat perkembangan yakni ditentukannya waktu penyelesaian yang singkat –mulai dari penyidikan hingga pemeriksaan di sidang pengadilan. Ketentuan waktu-singkat ini dapat dikatakan sudah sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pengaturan pidana pemilu itu sendiri. Sebab, tindak pidana pemilu dapat dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya. Karena itu, harus diselesaikan dalam waktu singkat agar tujuan mengadakan ketentuan pidana pemilu itu dapat tercapai, yakni untuk melindungi proses demokrasi melalui Pemilu. Meski demikian, sebetulnya pembatasan waktu di dalam UU No. 10 Tahun 2008 terlampau singkat, sehingga justru mengakibatkan banyak pelanggaran yang secara materil terjadi tidak bisa diproses lebih lanjut.

Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana pemilu 2009 dibandingkan dengan pemilu 2004 paling tidak menyangkut lima hal, yaitu: 1) waktu penyelidikan/penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan lebih cepat; 2) waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail; 3) pemeriksaan perkara dilakukan oleh hakim khusus; 4) putusan pengadilan negeri boleh dibanding ke pengadilan tinggi, tanpa membedakan besar ancaman hukumannya; dan 5) Adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara peserta pemilu, paling lambat lima hari sebelum hasil pemilu ditetapkan secara nasional.<sup>523</sup> Ketentuan ini pada kenyataannya, telah “mengubur” banyak

---

<sup>523</sup> Lihat pasal 257 UU No. 10 Tahun 2008

laporan tindak pidana pemilu baik yang sedang diproses pengawas pemilu, disidik polisi, ditangani jaksa, ataupun yang masuk pengadilan.

Pelaporan kepada Bawaslu/ Panwaslu pada UU No. 12 Tahun 2003 diberi batas 7 (tujuh) hari. Dalam UU No. 10 Tahun 2008 batasan waktu pelaporan 3 (tiga) hari. Aturan ini sebetulnya telah diajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009, tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan batas waktu dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam kaitan ini penulis berbeda pandangan dengan putusan tersebut.

Dipersingkatnya batas waktu pelaporan dari 7 (tujuh) hari pada UU No. 12 Tahun 2003 menjadi hanya 3 (hari) pada UU No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kemunduran dalam penegakan hukum pemilu, karena tidak memperhitungkan kondisi di berbagai daerah di Indonesia, sehingga berakibat banyak tindak pidana pemilu tidak bisa diproses lebih lanjut karena sudah dianggap daluwarsa.

Jika dibandingkan, betapa kontras dan tidak logisnya ketentuan "daluwarsa" dalam UU No. 10 Tahun 2008 dengan KUHP. Ketidakadilan itu sungguh terlihat dengan membandingkan antara perbuatan yang serius (mengubah hasil pemilu) dalam Pasal 298 UU No. 10 Tahun 2008 yang bisa hukum hingga 60 bulan tetapi hak menuntutnya akan hapus hanya dalam waktu 3 (tiga) hari, sementara perbuatan yang sangat ringan (mengemis) dalam Pasal



504 yang diancam kurungan 6 minggu ternyata daluwarsanya 1 tahun (sesuai Pasal 78 ayat 1 KUHP).

Dikaitkan dengan maksud dan asas Pemilu, maka ketentuan "daluwarsa" yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku tindak pidana pemilu dan kemungkinan terpilihnya anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses yang curang yang melanggar hukum. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan konstitusi maupun undang-undang. Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran pemilu yang sangat singkat dalam UU No. 10 Tahun 2008 telah dengan jelas melanggar hak negara dalam menghukum seorang pelaku tindak pidana (*jus puniendi*). Sesuai pendapat para sarjana hukum pidana, batasan waktu (*daluwarsa*) ini seyogyanya hanya diterapkan untuk tindak pidana yang sangat ringan saja. Untuk tindak pidana yang berat, sebagian bahkan berpendapat tidak perlu ada *daluwarsa*.

Salah satu alasan yang sering didengar tentang batasan waktu sangat singkat itu, adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan pemilu selesai, agar proses pidana tidak mengganggu agenda pemilu, agar setelah pemilu selesai (dan para anggota DPR, DPD atau DPRD dilantik) tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya. Dengan demikian segala proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa lebih singkat dan cepat dibanding tindak pidana biasa. Ini dikenal sebagai jalur cepat atau "fast track" dalam proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu. Contoh paling jelas dari argumen pembuat UU ini terlihat dari Pasal 257 (1)

UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa: Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

Akibat dari pengaturan semacam ini adalah tidak bisa diprosesnya berbagai manipulasi dan tindak pidana lainnya terhadap berita acara atau sertifikat hasil penghitungan suara pada masa-masa paling krusial dalam pemilu yakni tahapan rekapitulasi suara di tingkat PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi. Dengan demikian pengaturan untuk mempercepat proses penyelesaian tindak pidana pemilu dengan semangat di atas jelas telah menyebabkan atau menyediakan lobang menganga untuk dilakukannya kecurangan pemilu tanpa bisa ditangani oleh penegak hukum. Ini tentu saja ironis dan tentu bukan ini yang diharapkan dalam suatu proses pemilu yang demokratis.

Semestinya pembatasan waktu dilakukan pada tindakan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan, dan bukan dengan membatasi masa pelaporan 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Ketentuan untuk membatasi masa penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan bisa dilakukan sebagaimana juga diatur dalam beberapa undang-undang khusus lainnya. Dengan adanya pembatasan waktu ini diharapkan ada kepastian bahwa tindak pidana pemilu akan selesai sesuai dengan waktu yang masuk akal dan tidak berlarut-larut. Akan tetapi, batasan waktu tidak seharusnya diterapkan pada

masa pelaporan tindak pidana pemilu, sebab adakalanya suatu peristiwa baru diketahui beberapa hari, minggu, bulan atau bahkan tahun, setelah dilakukannya tindakan itu. Untuk menjamin adanya keadilan dan kesamaan, disesuaikan saja dengan ketentuan mengenai daluwarsa dalam Pasal 78 KUHP. Atau, jika pembuat UU ingin mengadakan aturan yang khusus, bisa saja batas waktu itu dibuat lebih masuk akal, misalnya 1 – 6 tahun sesudah kejadian.

Penyelesaian yang cepat dengan membatasi waktu pelaporan yakni 3 (tiga) hari sesudah kejadian hanya akan bermakna "kepastian" yaitu dengan "menghanguskan" semua laporan yang dilakukan lebih dari 3 (tiga) hari dan hanya akan memproses semua laporan yang masuk selama 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Hal ini mungkin akan memudahkan penegak hukum karena mudah dalam menolak menangani perkara, tetapi akibatnya banyak tindak pidana "menguap" dan pelakunya tidak tersentuh hukum.

Rakyat tidak mendapat keadilan. Proses pemilu diwarnai pelanggaran yang tidak diproses secara layak. Para pelaku tidak mendapat sanksi dan tidak akan jera untuk mengulangi lagi di masa depan. Singkatnya, pengaturan batasan pelaporan yang singkat justru merusak asas pemilu, khususnya agar pemilu dijalankan secara Jujur dan Adil.

Hal-hal apa saja yang menjadi kekurangan pada pengaturan pidana pemilu dalam UU No. 10 Tahun 2008? Tidak sinkron dalam hal perumusan sanksi pidana, penyebutan unsur yang tidak tepat, rumusan politik uang yang menyediakan lubang untuk dilanggar, dsb.

Sebagian Petinggi Polri dan Kejagung menyatakan bahwa tindak pidana pemilu itu mudah saja penanganannya (11/2/2009). Sebenarnya ini tidak terlalu tepat. Baik pengawas pemilu maupun penegak hukum (polisi, jaksa, hakim) benar-benar harus hati-hati. Sebab jika tidak, proses pemilu menjadi ladang penuh jebakan pidana dan partisipasi politik akan turun drastis.

Dari 54 tindak pidana pemilu yang diatur dalam UU No. 10/ 2008, ada yang mirip dengan tindak pidana di KUHP, misalnya memberikan keterangan tidak benar, menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan, perbuatan curang, dan membuat atau menggunakan dokumen palsu. Dalam UU. No. 10/ 2008 tindak pidana itu mendapat tambahan unsur misalnya daftar pemilih, peserta pemilu, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, dan sebagainya. Berdasarkan pengalaman polisi, jaksa dan hakim dalam menangani tindak pidana semacam itu, maka mestinya tidak terlalu jadi masalah.

Masalah baru muncul dalam penanganan tindak pidana dalam UU No. 10/ 2008 yang khas pemilu (tidak ada padanan-nya dalam KUHP). Sebagai contoh, melakukan kampanye di luar jadwal (Pasal 269), pelanggaran pidana dalam kampanye (Pasal 270), politik uang (Pasal 274), dana kampanye melebihi batas (Pasal 276). Dalam menghadapi tindak pidana pemilu semacam ini acapkali terjadi kegamangan baik di kalangan pengawas pemilu bahkan juga di kalangan penegak hukum. Penyebabnya karena kurang difahaminya sejarah pembentukan pasal-pasal pidana itu (penafsiran historis), maksud/ tujuan dibuatnya pasal pidana itu (penafsiran teleologis/ fungsional), dan kaitan pasal

pidana itu dengan ketentuan lain dalam UU/ peraturan terkait (penafsiran sistematis).

Khusus terkait penegakan dan perselisihan pemilu, Pemilu 2009 dapat dicatat mengalami problem yang berbeda dibanding Pemilu 2004. Dalam soal kelembagaan yang menangani yaitu Bawaslu di tingkat pusat (sebelumnya bernama Panwaslu dan bersifat ad hoc) serta Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/ Kota kini tidak lagi diperkuat oleh unsur polisi dan jaksa.

Hal ini paling tidak berakibat lemahnya hasil kajian atas laporan pelanggaran (karena kemampuan hukum yang kurang dari anggota panwaslu (yang kebanyakan tidak berlatar belakang hukum) serta kurang mulus dan lancarnya koordinasi dan hubungan antara Bawaslu/Panwaslu dengan polisi/ jaksa dalam penyelesaian tindak pidana pemilu.

Para anggota Bawaslu/ Panwaslu cenderung menyalahkan polisi (dan jaksa) yang dianggap kurang menguasai dan netral dalam menangani kasus-kasus pemilu, sementara pihak polisi (dan jaksa) cenderung beranggapan para anggota Bawaslu/ Panwaslu kurang memahami persoalan hukum (khususnya hukum pidana).

Kondisi memang tidak terjadi di seluruh wilayah Indonesia, tetapi cukup luas. Bahkan dalam evaluasi internal, sebagian anggota Panwas menginginkan diberikan tambahan kewenangan menangani kasus hingga pengadilan (artinya diberi wewenang menyidik dan menuntut kasus pidana pemilu). Bahkan tidak hanya itu, kekecewaan sebagian panwas pada putusan-

putusan pengadilan yang mengadili tindak pidana pemilu memunculkan keinginan lebih jauh yaitu dibuatnya suatu "pengadilan pemilu" sebagaimana halnya "pengadilan korupsi" yang menerima kasus-kasus korupsi dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

#### **PEMILU 2014**

Untuk Penyelenggara Pemilu tahun 2014, terdapat beberapa perubahan penting dibandingkan dengan periode sebelumnya, antara lain tekanan mengenai KPU sebagai lembaga yang independen dan dapat mengurus rumah tangganya sendiri yang ditunjukkan dalam jenjang pengaturan yang bersifat hierarkis.<sup>524</sup> Dalam hal pengawasan, terdapat pula perubahan pengaturan berupa penguatan Bawaslu apabila dibandingkan dengan pengaturan dalam UU No. 22 Tahun 2007. Kemudian pada aspek penegakan etika, melalui UU No. 15 Tahun 2011 dibentuklah DKPP sebagai lembaga penyelenggara yang berdiri

---

<sup>524</sup> Pasal 5 ayat (1) UU No 15 tahun 2011 "Selain substansi mengenai Pasal 11 huruf I yang dianggap bermasalah, muncul pula ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf c, tugas dan wewenang KPU yang menyatakan, "Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dengan Pemerintah". Begitupula Pasal 8 ayat (2) huruf c dan ayat (3) huruf a. Padahal pengalaman di beberapa pemilu, bahwa pembuatan regulasi pemilu oleh KPU terkadang harus cepat atau pada saat itu juga mengalami permasalahan seperti yang terjadi pada saat Pilpres tahap I Tahun 2004 tentang regulasi yang mengatur adanya coblos tembus. Bahwa munculnya ketentuan KPU diharuskan berkonsultasi terlebih dahulu kepada Pemerintah dan DPR, hal ini justru dapat memunculkan anggapan bahwa KPU dapat dengan mudah diintervensi dan independensi KPU akan dipertanyakan oleh masyarakat.

sendiri pada tahun 2012.<sup>525</sup> Terkait dengan UU No. 15 Tahun 2011, salah satu peristiwa yang cukup mencolok pada periode ini adalah adanya gugatan permohonan *judicial review* perihal independensi lembaga kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh kelompok masyarakat sipil. Pengajuan *judicial review* ini mencakup susunan keanggotaan dari KPU, Bawaslu, maupun DKPP yang juga menunjukkan pergeseran mengenai kemandirian penyelenggara Pemilu semenjak amandemen ketiga untuk bersih dari pengaruh-pengaruh eksternal baik dari Pemerintah maupun DPR. Pada pokoknya pengajuan *judicial review* ini memiliki dua arti dalam pemilu periode 2014, pertama adalah adanya pengajuan ini menandakan bekerjanya fungsi kontrol dari masyarakat sipil terhadap penyelenggara pemilu dan kedua, menunjukkan pula peranan dari lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi dalam hal menjaga independensi penyelenggara pemilu sekaligus dalam hal perlindungan

---

<sup>525</sup> Pasal 111 UU No 15 tahun 2011 “(1) DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan Penyelenggara Pemilu. (2) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadukan melanggar kode etik Penyelenggara Pemilu, anggota yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu berhenti sementara. (3) Tugas DKPP meliputi: a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu; b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu; c. menetapkan putusan; dan d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti. (4) DKPP mempunyai wewenang untuk: a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

terhadap hak konstitusional yang dalam konteks ini adalah untuk terselenggaranya pemilu yang bersih.<sup>526</sup>

Secara garis besar, pengaturan dalam UU No. 15 tahun 2011 terdiri dari 10 bab yang masing-masing memiliki cakupan materi sebagai berikut:

**Materi Muatan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011**

Bab	Judul Bab	Materi
I	Ketentuan Umum	Bab ini mengatur mengenai pengertian-pengertian mengenai penyelenggara pemilu tempat pelaksanaan pemilu dan juga azas penyelenggara pemilu. Pasa 1
II	Asas Penyelenggara Pemilu	Bab ini mencatumkan asas-asas yang harus digunakan dalam penyelenggara pemilu
III	KPU	Bab iini membahas mengenai KPU yang dalam pembahasannya terdiri dalam 9 bagian yakni (1) Umum, bagian ini meberikan penjelasan sedikiti tentang KPU yang dalam menjalankan tugasnya itu secara berkesinambungan. (2) Kedudukan, Susunan dan keanggotaan KPU Pusat sampai dengan KPU

<sup>526</sup> Lihat Juga Janedri M. Gaffar. Politik Hukum Pemilu. KonPres. 2012. hlm 179.



	<p>tinggkat daerah, disini menceritakan jumlah anggota KPU Pusat sampai dengan KPU Daerah. (3) Tugas, Wewenang, dan Kewajiban. Memberikan penjelasan mengenai tugas wewenang KPU Pusat sampai dengan KPU Daerah. (4) Persyaratan untuk menjadi anggota KPU. (5) Pengangkatan dan Pemberhentian anggota KPU. (6) Mekanisme Pengambilan Keputusan. Di dalam sini mengatur mekanisme pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh komisioner, mengingat sifat kepemimpinan anggota KPU adalah bersifat kolektif koligeal. (7) Pertanggungjawaban KPU. (8) Panitia Pemilihan. Ini adalah bab yang membahas khusus mengenai tugas-tugas dan pengangkatan anggota PPK. (9) Kesekretariatan. Di sini juga membahas mengenai mekanisme pengangkatan kesekretariatan dan juga tugas</p>
--	--

		wewenangnya.
IV	Pengawas Pemilu	Dalam bab ini ada 7 pembahasan, yakni (1) Umum, (2) Kedudukan, susunan dan keanggotaan, (3) tugas, wewenang dan kewajiban, (4) persyaratan, (5) pengangkatan dan pemberhentian, (6) Peratnggungjawaban dan Pelaporan, dan (7) kesekretariatan
V	DKPP	Dalam bab ini membahas mengenai kedudukanserta tugas dan wewenang DKPP dan juga keanggotaan DKPP itu sendiri, serta mekanisme pengambilan putusan . Pasal 109-115
VI	Keuangan	Dalam bab mengatur mengenai masalah pendanaan, yang mana dalam pemilu legislatif maupun presiden anggaran penyelenggara pemilu diambil dari anggaran APBN sedangkan pemilu daerah diambil dari APBD pemerintah daerah masing-masing
VII	Peraturan dan Keputusan	Dalam bab ini meberikan kewenangan khusus kepada KPU, Bawaslu dan DKPP

	Penyelenggara Pemilu	untuk membentuk peraturan-peraturan yang bisa menyokong tugas dan fungsinya dalam menjalankan tugas dan kewenagannya. Pasal 119-122
VIII	Ketentuan Lain-Lain	Dalam bab ini meberikan pengaturan terhadap tugas dan wewenang KPU yang ke dalam, seprti membuat timsel dalam pembentukan KPU di daerah sampai dengan penyelenggara pemilu di pedesaan. Pasal 123-128
IX	Ketentuan Peralihan	Dalam bab ini mengatur mengenai peralihan anggota penyelenggara pemilu yang sebelumnya dan petunjuk mengenai pergantian pegawai penyelenggara pemilu. Pasal 129-134
X	Ketentuan Penutup	Mengenai pemberlakuan undang-undang nomor 15 tahun 2011.

Penjabaran lebih jauh mengenai masing-masing dari independensi KPU, penguatan Bawaslu dan pendirian DKPP akan dijelaskan lebih jauh pada setiap sub-bagian di bawah ini.

#### **A. KPU**

Sebagaimana terjadi pada periode pemilu 2004 dan 2009, pengaturan Penyelenggara Pemilu untuk periode 2014 kembali terdapat permasalahan mengenai independensi yang bersangkutan dengan independensi anggota. Berdasarkan pada Pasal 11 huruf (i) UU No. 22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa salah satu syarat umum untuk menjadi anggota adalah ketentuan untuk tidak menjadi anggota dari partai politik dalam waktu sekurang-kurangnya 5 tahun. Dalam UU No. 15 Tahun 2011, ketentuan tersebut berubah menjadi semata-mata “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan jabatan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Pembahasan mengenai tidak adanya ketentuan mengenai jangka waktu minimal 5 tahun ini dalam rapat pembahasan UU No. 15 Tahun 2011 muncul dengan argumen HAM bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi langsung sebagai penyelenggara<sup>527</sup> asalkan telah mengundurkan diri dari Partai Politik. Argumentasi dirasa kurang tepat jika dikaitkan dengan konteks membangun kelembagaan penyelenggara Pemilu yang independen dan profesional. Jika tidak ada batasan rentan waktu bagi fungsionaris partai politik

---

<sup>527</sup> Sekretariat DPR RI, “Risalah Rapat Kerja Komisi II Dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM. Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu,” Senin, 23 Mei 2011. Sebagaimana pendapat mini fraksi PAN yang tetap pada pendiriannya sejak awal pembahasan yaitu lembaga penyelenggara Pemilu harus bebas dari kekuatan politik manapun dan tidak memiliki keterkaitan struktural partai politik setidaknya lima tahun sebelum mendaftar sebagai calon anggota KPU. Demikian halnya dengan pendapat mini fraksi Partai Demokrat yang menekankan bahwa anggota KPU harus independen dan tidak berasal dari anggota partai politik.

yang ingin mendaftar sebagai calon anggota KPU, maka potensi anggota KPU terhadap konflik kepentingan yang timbul sangat tinggi.

Sebagai hasilnya, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyatakan bahwa untuk menjadi anggota komisi pemilihan umum diwajibkan untuk mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon. Hilangnya ketentuan mengenai “sekurangnya lima tahun” sebagaimana ketentuan Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU a quo mengurangi independensi KPU dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Berdasar hal demikian, masyarakat sipil mengajukan permohonan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi yang dalam salah satu pertimbangannya dalam putusan No. 81/PUU-IX/2011 berpendapat sebagai berikut:

“Menimbang bahwa pemilihan umum sebagai salah satu mekanisme pokok prosedur demokrasi mendapatkan jaminan konstitusional dalam UUD 1945. Keberlanjutan demokrasi melalui pemilihan umum dilakukan secara berkala lima tahun sekali dan harus memenuhi asas-asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil [vide Pasal 22E ayat (1) UUD 1945]. Dari sisi prosedural, pemilihan umum harus dilakukan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, dan rahasia, sedangkan dari sisi substansial, pemilihan umum harus dilaksanakan secara bebas, jujur, dan adil. Asas jujur dan adil hanya dapat terwujud jika, antara lain, penyelenggara pemilihan umum tidak dapat diintervensi atau dipengaruhi oleh pihak lain manapun. Oleh karena itu, penyelenggara pemilihan umum tidak dapat diserahkan kepada pemerintah atau partai politik sebab berpotensi dan rawan dipengaruhi

atau dimanfaatkan oleh berbagai kepentingan, sehingga pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri [vide Pasal 22E ayat (5) UUD 1945] dengan satu penyelenggara Pemilu yang selanjutnya dinamakan Komisi Pemilihan Umum sebagai kesatuan organisasi di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”<sup>528</sup>

Lebih jauh lagi, Mahkamah Konstitusi dalam putusan a quo juga menyatakan bahwa “Sistem rekrutmen ini haruslah meminimalkan komposisi keanggotaan dalam komisi pemilihan umum yang memiliki potensi keberpihakan”<sup>529</sup> sekaligus juga memberikan tafsir mengenai makna kata “mandiri” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 bahwa ketentuan mengenai celah masuknya kepentingan partai politik dalam komisi pemilihan umum melalui setidaknya dua cara yaitu akomodasi anggota partai politik menjadi anggota, maupun dengan diakomodasinya bukan anggota partai politik namun memiliki kedekatan politik yang sama dengan partai tersebut.<sup>530</sup> Masuknya kepentingan politik itu nantinya akan mempengaruhi *fairness* dari pemilu yang bisa saja masuk melalui tiadanya ketentuan jangka waktu tertentu sehingga dapat dimanfaatkan bagi partai politik untuk memasukan kadernya.<sup>531</sup> Pada putusanya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan

---

<sup>528</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011

<sup>529</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 hlm 56

<sup>530</sup> Loc cit

<sup>531</sup> Ibid hlm 57

partai politik ... pada saat mendaftar sebagai calon” adalah bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon”.<sup>532</sup>

Disamping perubahan ketentuan mengenai persyaratan keterlibatan dalam partai politik melalui adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011, ketentuan rekrutmen dalam UU No. 15 Tahun 2011 memuat ketentuan yang kurang lebih sama dengan UU No. 22 Tahun 2007, yaitu mengenai pembentukan Tim Seleksi yang berjumlah 11 orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan oleh Presiden untuk kemudian ditetapkan dan diajukan kepada DPR untuk selanjutnya dilakukan uji kelayakan.<sup>533</sup> Fungsi dibentuknya Tim Seleksi dimaksudkan untuk membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada DPR sekaligus juga untuk menjaga independensi dari para calon anggota KPU. Calon anggota KPU yang ditetapkan oleh Tim Seleksi sebanyak 14 orang, untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Kemudian oleh Presiden, ke-14 nama calon anggota KPU tersebut diajukan

---

<sup>532</sup> Ibid hlm 63

<sup>533</sup> Pasal 12 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 14 UU No 15 tahun 2011 (1) Presiden mengajukan 14 (empat belas) nama calon atau 2 (dua) kali jumlah anggota KPU kepada Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya berkas calon anggota KPU. (2) Penyampaian nama calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan abjad disertai salinan berkas administrasi setiap bakal calon anggota KPU.

kepada DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan. Setelah DPR melakukan uji kelayakan dan kepatutan, dipilih tujuh orang peringkat teratas dari 14 orang yang diusulkan oleh Presiden. Ke-7 orang anggota KPU terpilih selanjutnya ditetapkan oleh Presiden melalui keputusan Presiden. Rekrutmen pada tingkat KPU Provinsi dilakukan oleh KPU dengan membentuk Tim Seleksi disetiap provinsi. Jumlah anggota Tim Seleksi anggota KPU Provinsi yaitu lima orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas atau melalui kerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Setelah Tim Seleksi melaksanakan tahapan kegiatan penyeleksian calon anggota KPU Provinsi, Tim seleksi mengajukan 10 nama calon anggota KPU Provinsi hasil seleksi kepada KPU. Selanjutnya, oleh KPU terhadap 10 orang calon tersebut dilakukan uji kelayakan dan kepatutan, kemudian dipilih lima orang peringkat teratas untuk ditetapkan menjadi anggota KPU Provinsi melalui Keputusan KPU.

Untuk proses rekrutmen jajaran kesekretariatan berdasarkan ketentuan UU No. 15 tahun 2011, secara berjenjang diatur bahwa Calon Sekretaris Jenderal KPU diusulkan oleh KPU sebanyak tiga orang kepada Presiden,<sup>534</sup> yang didahului dengan berkonsultasi kepada Pemerintah,<sup>535</sup> kemudian Presiden memilih satu orang Sekretaris Jenderal KPU dari calon yang diajukan oleh KPU. Calon sekretaris KPU Provinsi diusulkan oleh

---

<sup>534</sup> Pasal 57 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2011

<sup>535</sup> Pasal 57 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2011



KPU Provinsi kepada Sekretaris Jenderal KPU sebanyak tiga orang setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah. Kemudian Sekretaris Jenderal KPU memilih satu orang sekretaris KPU Provinsi dari tiga orang calon. Calon sekretaris KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Sekretaris Jenderal KPU sebanyak tiga orang setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah. Kemudian Sekretaris Jenderal KPU memilih satu orang sekretaris KPU Kabupaten/Kota dari tiga orang calon. Sedangkan untuk pegawai sekretariat, KPU menempuh kebijakan untuk melakukan perekrutan secara mandiri. Sebagai catatan, UU No. 15 Tahun 2011 juga mempertahankan aspek perspektif gender yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2007 meski masih dengan menggunakan frasa “memperhatikan” sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 ayat (5) UU No. 15 Tahun 2011.<sup>536</sup>

Kebijakan perekrutan mandiri dari tingkat sekretariat jenderal, hingga jajaran kepala sekretariat KPU di daerah ini cukup penting mengingat sektor pekerjaan yang dibebankan kepada para pegawai sekretariat merupakan bidang kepemiluan, maka sudah sewajarnya sekretariat KPU harus diisi oleh pegawai yang memahami tentang kepemiluan. Dalam melakukan pola rekrutmen, KPU menerapkan sistem merit (*merit system*). Penerapan sistem merit (*merit system*) yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan

---

<sup>536</sup> Pasal 6 ayat (5) UU No. 15 Tahun 2011 :

Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku. KPU secara terbuka membentuk tim seleksi calon sekretaris jenderal KPU. Penerapan pola rekrutmen yang demikian, kemudian mulai diterapkan oleh KPU untuk merekrut jajarannya ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pola rekrutmen yang demikian akan lebih efektif untuk mencegah munculnya loyalitas ganda di jajaran kesekretariatan KPU. Dengan pola ini, para pejabat struktural tidak perlu merasa mempunyai hutang budi kepada yang merekomendasikan/mengusulkan.

KPU dalam undang-undang ini dituntut untuk melakukan kerja yang sistematis, baik mulai dari tahap persiapan sampai dengan tahap pelaksanaannya. Seperti yang sudah dikatakan diatas, KPU merupakan lembaga yang independen, dan diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga masalah perencanaan anggaran juga diserahkan kepada KPU sehingga ini akan membantu sinkronisasi program-program yang dibuat oleh KPU itu sendiri. tentu program-program yang dibuat KPU adalah untuk mensukseskan penyelenggara pemilu legislatif dan Pemilu

Presiden.<sup>537</sup> KPU Pusat sebagai lembaga yang tetatap dan bersifat herarkis mempunyai beban yang besar, karena tidak hanya bertugas saat pelaksanaan pemilu dalam tingkat nasional saja, tetapi juga terus melakukan kordinasi dan mengawasi pelaksanaan pemilukada ditingkat daerah, seperti

---

<sup>537</sup> Pasal 8 ayat (2) UU No. 15 tahun 2011 (a) merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; (b) menyusun dan menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; (c) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; (d) mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan; (e) menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi; (f) memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih; (g) menetapkan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memenuhi persyaratan; (h) menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara; (i) membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu dan Bawaslu; (j) menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya; (k) mengumumkan pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih dan membuat berita acaranya; (l) menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan; (m) menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu; (n) mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota PPLN, anggota KPPSLN, Sekretaris Jenderal KPU, dan pegawai Sekretariat Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; (o) melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat; (p) menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye; (q) melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan (r) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

pelaksanaan pemilu pada di Provinsi, Kabupaten maupun Kota di seluruh Indonesia.<sup>538</sup>

Dalam hal partisipasi politik Perempuan, terdapat beberapa perbaikan pengaturan norma hukum dibandingkan dengan periode sebelumnya. Untuk periode ini, ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2008 tidak lagi mewajibkan keterwakilan perempuan di Partai Politik pada tingkat pusat saja, melainkan juga pada tingkat daerah. Kemudian terdapat pula ketentuan zipper dimana setiap tiga orang calon legislatif diharuskan untuk ada setidaknya satu perempuan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012. Selain itu terdapat pula putusan MK terhadap Pasal 215 huruf b pada frasa “mempertimbangkan keterwakilan perempuan” untuk calon dengan perolehan jumlah suara yang sama. Pada bagian menimbang Putusan MK No. 20/PUU-XI/2013 dinyatakan bahwa frasa “mempertimbangkan” diubah menjadi “mengutamakan” sehingga sebagai akibatnya apabila terdapat dua calon yang memiliki jumlah suara yang sama, maka perempuan akan didahulukan. Perihal lain yang patut dicermati

---

<sup>538</sup> Pasal 8 ayat (3) UU No. 15 tahun 2011 (a) menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah; (b) mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan; (c) melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan; (d) menerima laporan hasil pemilihan dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; (e) mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (f) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

pada periode ini adalah penafsiran “Progresif” dari KPU.<sup>539</sup> Sebagaimana pada periode-periode sebelumnya, salah satu kelemahan paling penting dalam pengaturan mengenai Kuota Perempuan adalah mengenai tidak adanya ketentuan tentang sanksi. KPU kemudian dalam Pasal 4 angka 2 huruf e PKPU 12/2012 menyatakan bahwa Partai Politik sekurangnya menyertakan 30% keterwakilan perempuan pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sebagai penafsiran dari kata “memperhatikan” dalam UU No. 10 Tahun 2008 sebagaimana diubah oleh UU No. 2/2011. Kemudian KPU dalam PKPU 7/2013 yang merupakan pembacaan KPU secara “holistik” dengan mempertimbangkan aspek “historis” maupun “substansif” tentang kuota politik perempuan dengan menyatakan pada Pasal 27 ayat (2) huruf b bahwa partai politik yang tidak memenuhi pengajuan daftar bakal calon akan dicoret dari dapil yang bersangkutan. Selain itu, pemaknaan dalam hal zipper tidak hanya berarti satu dari setiap tiga calon, namun bisa juga bahwa pencalonan perempuan pada nomor urut yang kecil sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) PKPU No. 7 Tahun 2013. Penafsiran substansif inilah kemudian yang memberikan kewajiban bagi peserta pemilu untuk memenuhi kuota perempuan.

Pada periode ini, terdapat beberapa putusan penting dari Mahkamah Konstitusi dan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

---

<sup>539</sup> Lihat lebih jauh dalam Ida Budhiati. *Memperjuangkan Suara Perempuan di Parlemen: Pengaturan Kuota Perempuan Pada Masa Pasca-Reformasi*. Thafamedia. 2018. Hlm 95-9.

Putusan-putusan MK, sebagaimana pula pada periode sebelumnya, memiliki dampak konstitusional yang signifikan terhadap penyelenggara maupun penyelenggaraan pemilu yang berkaitan dengan kemandirian maupun permasalahan teknis. Salah satunya adalah Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 yang menyatakan bahwa rapat konsultasi peraturan KPU dengan DPR dan Pemerintah tidaklah bersifat mengikat. Dalam pertimbangannya Mahkamah berpendapat bahwa “adanya frasa “yang keputusannya bersifat mengikat” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tersebut membawa implikasi teoretik maupun praktik yang dapat bermuara pada tereduksinya kemandirian KPU dan sekaligus tidak memberi kepastian hukum.” Meskipun Pilkada tidak tercakup sebagai pembahasan dalam tulisan ini, namun putusan MK ini mengukuhkan KPU sebagai lembaga yang mandiri. Kedua adalah Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 mengenai Pemilu serentak yang akan mulai diberlakukan pada pemilu tahun 2019 dan seterusnya. Dalam pertimbangan putusan ini mahkamah berpendapat bahwa sistem pemilu pada saat itu tidak memiliki mekanisme check and balance yang baik karena semata hanya menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dan tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Praktis putusan MK ini kemudian mengubah wajah pemilu di Indonesia yang kemudian diakomodir pada pengaturan periode pemilu selanjutnya. Satu putusan lain yang sesungguhnya berkaitan dengan Pilkada namun penting untuk diutarakan disini adalah Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 mengenai kewenangan MK

dalam mengadili sengketa Pilkada. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa pemilu dan pilkada adalah dua hal yang berbeda yang agaknya merupakan pergeseran dari pendapat MK dalam putusan No. 072-073/PUU-II/2004 yang dalam pertimbangannya dinyatakan perihal kesamaan antara Pilkada dan pemilu.

## **B. Pengawas Pemilu**

Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap.<sup>540</sup> Dari segi kelembagaan, berdasarkan Pasal 69 UU No. 15 Tahun 2011, terdapat penguatan kelembagaan dimana apabila sebelumnya hanya Bawaslu yang bersifat tetap, pada pemilu 2014 Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri bersifat *ad hoc*.<sup>541</sup> Bawaslu berkedudukan di Ibukota Negara<sup>542</sup> yaitu Jakarta. Selain itu, UU No. 15 Tahun 2011 juga terdapat perubahan

---

<sup>540</sup> Pasal 69 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

<sup>541</sup> Pasal 69 ayat (3) Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum *jo.* Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bawaslu No. 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, Dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, Dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri

<sup>542</sup> Pasal 71 ayat (1) Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

pada segi Kesekretariatan dimana kini dipimpin oleh pejabat eselon 1 pada tingkat pusat, dan pejabat eselon 2 pada tingkat provinsi. Dalam catatan Didik Supriyanto *et al*, penguatan dari Bawaslu ini adalah pilihan dari dilema dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya dimana tidak maksimalnya peran Bawaslu berujung pada dua pilihan, apakah hendak dibubarkan sama sekali atau diperkuat.<sup>543</sup> Pada akhirnya, pilihan kedualah yang diambil. Pada segi yang lebih teknis, penguatan dalam bidang kesekretariatan juga memiliki latar belakang dari pemilu sebelumnya terkait dengan masalah rekrutmen dan juga efektivitas kerja dimana pada pemilu 2009 dipandang tidak bekerja dengan baik.

Perubahan paling penting yang terjadi pada UU No. 15 Tahun 2011 ini adalah pemisahan sama sekali Bawaslu sebagai organ pengawas dari KPU sebagaimana Putusan dari Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 yang merupakan judicial review atas UU No. 22 Tahun 2007. Sebelumnya, konstruksi daripada UU No. 22 Tahun 2007 menyatakan bahwa Bawaslu merupakan “subordinat” dari KPU.<sup>544</sup> Pada ketentuan Pasal 1 angka 15 UU No. 22 Tahun 2007 tidak disebutkan disebutkan bahwa Bawaslu merupakan Penyelenggara Pemilu yang berbeda apabila dibandingkan dengan Pasal 1 angka 16 UU No. 15 Tahun 2007. Masalah

---

<sup>543</sup> Didik Supriyanto. Veri Junaidi. Devi Darmawan. *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*. Perludem. 2012. hlm. 56

<sup>544</sup> Lihat Pasal 1 angka 5, angka 7, dan angka 15 UU No. 22 Tahun 2007 bandingkan dengan Pasal 1 angka 5, angka 7, dan angka 16 UU No. 15 tahun 2011.



yang muncul dari pengaturan yang demikian adalah apakah suatu pengawasan yang dilakukan terhadap diri sendiri dapat dikatakan efektif,<sup>545</sup> juga apakah hasil pengawasan dapat dikatakan kredibel dan akuntabel, mengingat yang diawasi adalah lembaga “induk”nya. Mahkamah Konstitusi dalam putusan a quo menafsirkan bahwa frasa “suatu komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidaklah merujuk pada satu lembaga, melainkan pada fungsinya, sehingga menurut Mahkamah Konstitusi, Bawaslu adalah setara dengan KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Konstruksi inilah kemudian yang dipergunakan dalam UU No. 15 Tahun 2011 bahwa yang disebutkan sebagai “Penyelenggara Pemilu” adalah KPU, Bawaslu, dan DKPP.

Sebagai catatan, sebagaimana pengaturan mengenai syarat keanggotaan KPU, terdapat pemasalahan mengenai independensi dengan tidak adanya jeda waktu sehingga membuka peluang intervensi kepentingan politik sebagaimana diatur dalam Pasal 85 huruf i UU No. 15 Tahun 2011. Sejalan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai syarat keanggotaan KPU, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 81/PUU-IX/2011 menyatakan mengenai perlunya kewajiban jeda waktu 5 tahun semenjak pengunduran diri sebagai anggota partai politik untuk menjadi anggota Bawaslu.<sup>546</sup> Hanya saja perbaikan dalam hal independensi dalam

---

<sup>545</sup> Op Cit Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan... hlm 45

<sup>546</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 hlm 64-5.

aspek syarat keanggotaan tersebut masih menyisakan aspek lainnya, yaitu sebagaimana pula permasalahan dalam KPU, UU No. 15 Tahun 2011 juga mewajibkan bagi Bawaslu untuk melakukan konsultasi kepada DPR dan Pemerintah.<sup>547</sup> Kewajiban semacam ini memungkinkan adanya tekanan politik yang dikhawatirkan turut mempengaruhi pula kemandirian lembaga.

Bawaslu beranggotakan 5 orang dimana keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan Pemilu dengan susunan seorang ketua merangkap anggota dan empat orang anggota. Anggota Bawaslu diharapkan bertindak secara independen, karena dalam tahap pendaftarannya calon tidak boleh berasal dari partai politik maupun juga menjabat di badan publik.<sup>548</sup> Hal itu diharapkan agar para anggota Bawaslu itu konsentrasi penuh terhadap tugas dan tanggungjawabnya dalam menjalankan roda organisasi Bawaslu dan bisa menjaga harkat dan martabat Bawaslu dengan tidak membuka pintu politik yang bisa mengintervensi mereka. Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu dan setiap anggota Bawaslu mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan Bawaslu memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dan Masa keanggotaan Bawaslu adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Untuk proses seleksi calon anggota Bawaslu setelah

---

<sup>547</sup> Pasal 120 Ayat (2) dan ayat (3) UU No. 15 Tahun 2011.

<sup>548</sup> Pasal 85 Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum “

memenuhi syarat diatas dilakukan oleh panitia seleksi yang bersamaan dengan seleksi calon anggota KPU.<sup>549</sup>

Metode yang dipergunakan dalam hal rekrutmen anggota bawaslu adalah melalui seleksi terbuka melalui penelitian administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi. Setelah itu tim seleksi melalui rapat pleno akan menetapkan 10 nama yang diusulkan kepada Presiden yang selanjutnya diajukan kepada DPR untuk mengikuti tes kepatutan dan kelayakan. Untuk Bawaslu Provinsi, rekrutmen diselenggarakan oleh Bawaslu dengan pertama-tama membentuk tim seleksi yang berjumlah 5 orang dan terdiri atas unsur akademisi, profesional, dan masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 92 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011. Tim Seleksi yang dibentuk tersebut kemudian mengumumkan masa seleksi dan melaksanakan penelitian administrasi, ujian tertulis, tes kesehatan, dan tes psikologi. Peserta seleksi yang lolos kemudian diumumkan untuk mendapat respon yang apabila ada akan menjadi bahan klarifikasi. Setelah itu peserta akan melalui tahapan wawancara untuk ditetapkan 3 orang sebagai anggota Bawaslu Provinsi. Dengan tidak adanya unsur KPU sebagaimana terjadi dalam masa pemilu sebelumnya sehingga mengurangi adanya kemungkinan intervensi dikemudian hari.

---

<sup>549</sup> Pasal 86 Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum mengatakan Tim seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 selain menyeleksi calon anggota KPU juga menyeleksi calon anggota Bawaslu pada saat bersamaan.

Pada prinsipnya, kehadiran Bawaslu adalah untuk menciptakan sistem *check and balance* antar lembaga penyelenggara pemilu. Akan tetapi hubungan setara ini juga dalam beberapa aspek memunculkan permasalahan mendasar. Pada pemilu sebelumnya, kedudukan Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota berada dalam posisi yang “bergantung” dengan KPU sehingga turut mempengaruhi kemandiriannya. Kemudian berdasarkan Putusan MK No. 11/PUU-VII/2010 KPU menjadi sama sekali terpisah dengan Panwas, hal ini pula yang menjadi landasan dari penguatan Bawaslu pada UU No. 15 Tahun 2011. Dengan adanya pemisahan ini, fungsi pengawasan sepenuhnya berpindah kepada Bawaslu sehingga menciptakan desain *check and balance* yang lebih baik.

Untuk menjalankan tugas-tugasnya itu maka Bawaslu diberikan 6 (enam) kewenangan yakni a. menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai Pemilu, b. menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang; c. menyelesaikan sengketa Pemilu; d. membentuk Bawaslu Provinsi; e. mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan f. melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan

peraturan perundang-undangan.<sup>550</sup> Untuk lebih jelasnya, kewenangan beserta fungsi dari Bawaslu dapat dilihat melalui Tabel sebagai berikut:

Tabel I  
Tugas dan wewenang Bawaslu

No	Ruang lingkup pengawasan	Rincian ruang lingkup pengawasan
1	Mengawasi persiapan penyelenggara pemilu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu</li> <li>2. Perencanaan pengadaan logistik</li> <li>3. Perencanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPRD provinsis dan anggota DPRD Kabupaten/kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan perundang-undangan</li> <li>4. Sosialisasi penyelenggaraan pemilu</li> <li>5. Pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan</li> </ol>
2	Mengawasi Pelaksanaan tahapan penyelenggara pemilu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap</li> </ol>

<sup>550</sup> Pasal 73 ayat (4) UU No 15 tahun 2011

		<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Penetapan peserta pemilu</li> <li>3. Proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota DPR, DPD, DPRD, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>4. Pelaksanaan kampanye.</li> <li>5. Pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya.</li> <li>6. Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS.</li> <li>7. Pergerakan surats suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dan tingkat TPS sampai ke PPK.</li> <li>8. Pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU kabupaten/kota.</li> <li>9. Proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU kabupaten/</li> </ol>
--	--	---

		<p>kota, KPU provinsi, dan KPU.</p> <p>10. Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan dan pemilu susulan.</p> <p>11. Pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan pemilu.</p> <p>12. Pelaksanaan putusan DKPP.</p> <p>13. Proses penetapan hasil pemilu</p>
3	<p>Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI.</p>	
4	<p>Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana pemilu oleh instansi yang</p>	

	berwenang	
5	Mengawasi pelaksanaan putusan pelanggaran pemilu.	
6	Evaluasi pengawasan pemilu	
7	Menyusun laporan dan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilu.	
8	Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan	

Sedangkan untuk menjalankan tugas dan kewenangannya, Bawaslu membuat semacam startegi dan fokus kerjanya, yang dituangkan dalam peraturan Bawaslu. Peraturan dibuat sebagai pedoman pelaksanaan pengawasan, supaya mempermudah pelaksanaan dan kordinasi. Pada masa pemilihan umum tahun 2014, pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu



menggunakan strategi pencegahan dan penindakan.<sup>551</sup> Yang mana pencegahan pelanggaran pemilu difokuskan pada penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, pemerintah, masyarakat, pemilih dan semua pihak terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.<sup>552</sup>

Pengawasan kinerja KPU oleh Bawaslu<sup>553</sup>

No	Pengawasana terhadap KPU	Bawaslu	Ruang Lingkup Pengawasan
1	Persiapan penyelenggaraan Pemilu		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu</li> <li>2. Perencanaan pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya</li> <li>3. Sosialisasi penyelenggaraan Pemilu</li> <li>4. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat</li> </ol>

<sup>551</sup> Pasal 9 Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) No 13 tahun 2012

<sup>552</sup> Pasal 10 ayat (1) Perbawaslu No 13 tahun 2012

<sup>553</sup> Diadopsi dari pasal 6 ayat (1) Perbawaslu No 13 tahun 2012

		Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
2	pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;</li> <li>2. pendaftaran dan verifikasi partai politik calon peserta Pemilu;</li> <li>3. penetapan peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</li> <li>4. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan sampai dengan penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan</li> </ol>

		<p>Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;</p> <p>5. pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara verifikasi pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;</p> <p>6. penetapan pasangan calon pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;</p> <p>7. pelaksanaan kampanye;</p> <p>8. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;</p> <p>9. pelaksanaan pemungutan dan</p>
--	--	---

		<p>penghitungan suara di TPS;</p> <p>10. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;</p> <p>11. proses rekapitulasi suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;</p> <p>12. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;</p> <p>13. proses penetapan hasil Pemilu</p>
--	--	--

Selama Pemilu 2014, terdapat pelanggaran Pemilu baik pelanggaran administrasi maupun pidana. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menyatakan total pelanggaran pileg 2014 berdasarkan laporan masyarakat dan temuan di lapangan mencapai 3.507 kasus yang terdiri dari 209 pelanggaran pidana pemilu, 3.238 pelanggaran administrasi, 42 kasus pelanggaran kode etik, dan 18 kasus di

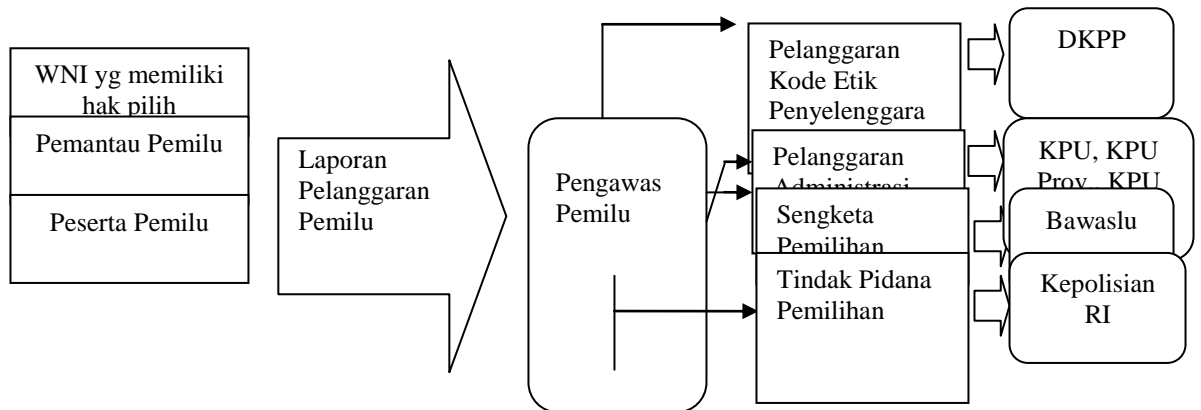
luar kategori pelanggaran pemilu.<sup>554</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengenai ketentuan pidana dibagi menjadi dua yaitu pelanggaran dan kejahatan, tindak pidana pelanggaran diatur dalam pasal 273 sampai pasal 291 dan tindak pidana kejahatan diatur dalam pasal 292 sampai pasal 321. Untuk ancaman hukumannya terdapat perbedaan antara tindak pidana pelanggaran dan tindak pidana kejahatan yaitu :

Tindak Pidana Pelanggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pidana kurungan paling lama 6 bulan (Pasal 273, 279 ayat (2))</li> <li>• Pidana kurungan paling lama 1 tahun (Pasal 273, 275, 276, 277, 278, 279 ayat 1), 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289,</li> </ul>	Denda paling banyak 12 juta
---------------------------	---	-----------------------------

<sup>554</sup> <http://www.republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/14/04/16/n44qu7-bawaslu-total-pelanggaran-selama-pileg-capai-3507-kasus>

		291)	
Tindak Kejahatan	Pidana	Pidana penjara paling lama 1 tahun (Pasal 298)	Denda paling banyak 5 Miliar.

Untuk alur penyelesaian tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang adalah sebagai berikut :



### C. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu

Sebagaimana disebutkan diatas, terdapat struktur baru penyelenggara pemilu yang diatur dalam UU No 15 Tahun 2011 yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang memiliki kewenangan untuk menjaga marwah etika dari penyelenggara. Pada periode sebelumnya, kewenangan penjaga etik ini dalam UU No. 22 Tahun 2007 berupa Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu dan bersifat ad hoc saja. Apabila ditarik lebih jauh lagi,

pada UU No. 12 Tahun 2003 juga telah ada lembaga etik yang juga bersifat ad hoc dan hanya dapat dibentuk oleh KPU saja. Terbentuknya DKPP juga memiliki latar belakang dari periode pemilu sebelumnya setidaknya untuk dua alasan. Pertama adalah alasan etik itu sendiri, dimana terdapat beberapa kasus yang disebut sebagai “mafia pemilu” maupun kasus lain yang bersangkutan dengan independensi dari penyelenggara pemilu. Kemudian alasan kedua adalah sebagaimana dipaparkan dalam catatan Didik Supriyanto et al, bahwa terdapat masalah mengenai tidak efektifnya penegakan etika antara KPU dan Bawaslu.<sup>555</sup> Atas dua alasan diataslah kemudian dirasakan perlu untuk membentuk satu lembaga tersendiri dan terpisah yang memiliki fungsi pokok untuk menjaga etika dari penyelenggara pemilu yang kemudian mewujud pada pembentukan DKPP, yang sekaligus juga merupakan bagian dari Penyelenggara Pemilu bersama dengan KPU dan Bawaslu.<sup>556</sup> Untuk alasan tambahan yang lebih teoritis, dapat dikatakan bahwa pentingnya penegakan etika ini juga sesungguhnya menjadi satu dari tiga parameter dari pemilu yang berintegritas yaitu hak pilih dengan prinsip demokrasi, pelaksanaan yang

---

<sup>555</sup> Lihat dalam Didik Supriyanto, Veri Junaidi, Devi Darmawan. Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014. Perludem. Jakarta. 2012. Hlm 56.

<sup>556</sup> Pasal 1 angka 22 UU No. 15 Tahun 2011 :

“Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.”

profesional, imparial dan transparan, dan kepatutan dan praktik etika dalam pemilu.<sup>557</sup>

Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011, DKPP berlokasi di Ibukota Negara dan anggotanya terdiri dari satu orang unsur Bawaslu, satu orang unsur KPU, dan empat orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau lima orang dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.<sup>558</sup> Keanggotaan dari DKPP ini kemudian mengalami perubahan berdasarkan pada Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa keanggotaan dari DKPP terdiri dari satu unsur KPU, satu unsur Bawaslu, dan lima orang tokoh masyarakat. Dalam pertimbangannya, Mahkamah berpendapat bahwa perubahan ini diperlukan untuk menjaga kemandirian sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“Kemandirian lembaga atau dewan kehormatan yang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, salah satunya ditentukan oleh komposisi keanggotaan. [...] Jika keanggotaan dewan kehormatan diisi oleh peserta pemilihan umum, hal demikian berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara pemilihan umum, karena pihak yang seharusnya diawasi (yaitu partai politik peserta pemilihan umum) dapat berganti peran menjadi pihak yang mengawasi penyelenggara pemilihan umum (yaitu KPU dan Bawaslu), yang tentunya menimbulkan ketidakleluasaan bagi penyelenggara pemilihan umum dalam melaksanakan tugasnya.

---

<sup>557</sup> Dikutip dalam Ramlan Surbakti, "Pemilu Berintegritas dan Adil," dalam - <http://www.rumahpemilu.org/in/read/4722/Pemilu-Berintegritas-dan-Adil-oleh-Ramlan-Surbakti>, diakses pada 18 Mei 2016.

<sup>558</sup> Pasal 109 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.



Selain itu, unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang pemilu. Dengan dianulirnya unsur pemerintah dari keanggotaan DKPP, Mahkamah menilai hal tersebut lebih menjamin kemandirian DKPP sebagai lembaga yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat yang merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dan berkualitas, yang pada akhirnya memberikan akuntabilitas yang kuat bagi pemenang pemilihan umum.”<sup>559</sup>

Masih berkaitan dengan aspek kemandirian, putusan a quo juga menyatakan bahwa ketentuan dalam pasal 109 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011 dihapuskan frasa “ dapat diganti berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur”. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa adanya frasa tersebut “membuka kemungkinan bagi unsur-unsur yang ada untuk melakukan penarikan dan penggantian wakilnya di DKPP sedemikian rupa tanpa alasan yang jelas. Hal demikian, meskipun peluangnya kecil, namun tetap dapat menghambat pelaksanaan tugas-tugas DKPP.”<sup>560</sup> Dengan dihapusnya frasa tersebut, anggota DKPP tidak dapat diganti secara serta merta dan tanpa alasan yang juga dapat membuka kemungkinan masuknya tekanan dari pihak luar terhadap kemandirian dari Anggota DKPP. Jadi, terdapat dua perubahan mendasar yang muncul dari Putusan Mahkamah Konstitusi a quo. Pertama adalah mengenai susunan

---

<sup>559</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 hlm 59-60.

<sup>560</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 hlm 61.

komposisi anggota DKPP menjadi dua orang masing-masing perwakilan KPU dan Bawaslu, dan lima orang anggota dengan satu orang merangkap sebagai ketua. Kedua adalah dihapusnya mengenai ketentuan pemberhentian yang tidak berdasarkan pada alasan yang jelas. Pada kedua alasan tersebut, nampak bahwa satu alasan paling penting adalah terletak pada prinsip kemandirian yang berkaitan pula dengan akuntabilitas dan kredibilitas dari hasil pemilihan umum yang diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu.

Dalam hal kewenangan, pada pokoknya, DKPP dibentuk dengan kewenangan untuk menyelesaikan dugaan pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Tugas dan wewenang dari DKPP adalah untuk menyusun kode etik,<sup>561</sup> menerima pengaduan, melakukan penyelidikan dan verifikasi, menetapkan putusan,<sup>562</sup> dan untuk menjalankan tugas tersebut memiliki kewenangan memanggil Penyelenggara Pemilu, memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain, dan memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.<sup>563</sup> Berdasarkan kewenangan ini, DKPP memiliki cakupan kewenangan yang lebih besar dan luas apabila diperbandingkan dengan DK pada periode sebelumnya yang hanya bersifat *ad hoc* sehingga memiliki masalah dalam hal independensinya.

---

<sup>561</sup> Pasal 110 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2011

<sup>562</sup> Pasal 113 ayat (3) UU No. 15 Tahun 2011

<sup>563</sup> Pasal 111 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2011

Berdasarkan paragraf diatas dapat dikatakan bahwa inti pokok dari adanya lembaga etika seperti DK KPU yang kemudian menjadi lembaga tersendiri dalam DKPP adalah untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas dari penyelenggara pemilu. Hanya saja, pada masa ini berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 sekretariat DKPP masih melekat dan dibantu oleh Sekretariat Jenderal Bawaslu.<sup>564</sup> Untuk itu dapat dikatakan bahwa sekretariat DKPP pada praktiknya dipimpin oleh Sekretariat yang jabatannya melekat/ex-officio, selain juga sifat unik dari Sekretariat Jenderal yang harus melayani dua lembaga yang berbeda. Keunikan lain yang dimiliki oleh DKPP sebagai lembaga etik adalah sifat persidangnya yang terbuka, apabila dibandingkan dengan lembaga etik lain yang pada umumnya menggunakan model persidangan tertutup.<sup>565</sup> Terakhir adalah sifat dari putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat sehingga atasnya tidak terdapat lagi upaya hukum lain setelah DKPP menetapkan putusan dan memerintahkan pada penyelenggara untuk menjalankannya.

Dalam hal rekrutmen, Anggota DKPP terdiri dari satu orang unsur KPU, satu orang unsur Bawaslu, dan lima orang dari unsur masyarakat yang terdiri dari tiga orang usulan DPR dan dua orang usulan Presiden. Berbeda dengan KPU dan Bawaslu, rekrutmen DKPP tidak dilakukan secara terbuka

---

<sup>564</sup> Pasal 115 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.

<sup>565</sup> M. Lutfi Chakim. Desain Institusional Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP\_ Sebagai Peradilan Etik. Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 2, Juni 2014. Hlm 401

melainkan dengan cara pencarian dimana pihak pengusul mengajukan nama dari hasil pencarian dan penjaringan tersendiri. Dari segi kontrol, mekanisme semacam ini dapat dikatakan kurang demokratis dibandingkan dengan KPU dan Bawaslu yang dilakukan secara terbuka dan memiliki mekanisme klarifikasi untuk menjaring calon anggotanya. Dapat pula dikatakan bahwa perubahan dari mekanisme DK yang bersifat *ad hoc* menjadi DKPP yang bersifat permanen, tidak dibarengi dengan perubahan mekanisme rekrutmen.

#### **D. Pendaftaran Pemilih dan Pencalonan**

Seperti tertera dalam UU No 8 Tahun 2012. Pemilih itu berasal dari pemutahiran data yang diperoleh dari pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>566</sup>

---

<sup>566</sup> Pasal 32 UU No 8 tahun 2012 “(1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan dalam bentuk: a. data agregat kependudukan per kecamatan sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; b. Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daftar pemilih sementara; dan c. data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagai bahan bagi KPU dalam penyusunan daerah pemilihan dan daftar pemilih sementara. (2) Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus sudah tersedia dan diserahkan paling lambat 16 (enam belas) bulan sebelum hari pemungutan suara dengan mekanisme sebagai berikut: a. Menteri Dalam Negeri menyerahkan kepada KPU; b. gubernur menyerahkan kepada KPU Provinsi; dan c. bupati/walikota menyerahkan kepada KPU Kabupaten/Kota. (3) Data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c harus sudah tersedia dan diserahkan Menteri Luar Negeri kepada KPU paling lambat 16 (enam belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. (4) Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disinkronisasikan oleh Pemerintah bersama KPU dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya data kependudukan dari Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri. (5) Data kependudukan yang telah disinkronisasikan oleh Pemerintah bersama KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu. (6) Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus diserahkan dalam waktu yang bersamaan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah paling lambat 14 (empat belas) bulan sebelum hari pemungutan suara dengan mekanisme: a. Menteri Dalam Negeri menyerahkan

Untuk menunjang pekerjaan tersebut, maka KPU menerapkan tiga prinsip yakni komprehensif, akurat dan mutakhir.<sup>567</sup> Komprehensif adalah daftar pemilih harus memuat semua warga negara Republik Indonesia, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih wajib dimasukkan dalam daftar pemilih. Pendaftaran dan pemutakhiran pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun. Akurat adalah daftar pemilih harus memuat informasi tentang identitas pemilih secara benar, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak atau telah meninggal. Mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan keadaan terakhir mengacu pada hari pemungutan suara, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pernah kawin, status pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan status meninggal.<sup>568</sup> Untuk mendapatkan hak memilih Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah

---

kepada KPU; b. Menteri Luar Negeri menyerahkan kepada KPU; c. gubernur menyerahkan kepada KPU Provinsi; dan d. bupati/walikota menyerahkan kepada KPU Kabupaten/Kota. (7) Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c wajib dimutakhirkan oleh KPU menjadi data Pemilih dengan memperhatikan data Pemilih pada Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang terakhir.

<sup>567</sup> KPU. Laporan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu Legislatif 2014. Hlm 10

<sup>568</sup> Ibid hlm 10

kawin dan didaftar 1 (satu) kali oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar Pemilih.<sup>569</sup>

Terkait dengan peserta pemilu, untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik sedangkan Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Partai Politik yang dapat menjadi Peserta Pemilu adalah pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.<sup>570</sup> Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; g. mempunyai kantor

---

<sup>569</sup> Pasal 19 Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>570</sup> Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu; h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.<sup>571</sup> Setelah semua syarat terpenuhi KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran persyaratan, Verifikasi harus selesai dilaksanakan paling lambat 15 (lima belas) bulan sebelum hari pemungutan suara.<sup>572</sup> Partai politik calon Peserta Pemilu yang lulus verifikasi ditetapkan sebagai Peserta Pemilu oleh KPU dalam sidang pleno KPU. Penetapan nomor urut partai politik sebagai Peserta Pemilu dilakukan secara undi dalam sidang pleno KPU terbuka dan dihadiri oleh wakil seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dan hasil penetapannya diumumkan oleh KPU.<sup>573</sup> Terkait untuk ambang batas, Pemilu tahun 2014 mensyaratkan bahwa *parliamentary treshold* adalah sebesar 3,5%. Untuk metode penentuan kursi, Pemilu 2014 tidak banyak berbeda dengan pemilu 2009 melalui sistem dapil yang terlebih dahulu dibagi berdasarkan BPP. Perbedaan dengan periode sebelumnya adalah terletak pada pembagian kursi yang diubah menjadi dapil.

#### **E. Metode Kampanye**

---

<sup>571</sup> Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>572</sup> Lihat Pasal 16 Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>573</sup> Lihat Pasal 17 Undang-undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu. Pada pemilu tahun 2014, pelaksanaan kampanye diperketat hal itu dibuktikan dengan adanya peraturan khusus mengenai tata tertib kampanye, yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 16 tahun 2014. Dalam pelaksanaan kampanye, diharapkan peserta lebih mengedepankan prinsip pendidikan politik dalam meningkatkan partisipasi pemilih.<sup>574</sup> Jadi peningkatan jumlah pemilih itu juga menjadi tanggung jawab peserta pemilu, sedangkan KPU adalah penyelenggara pemilu yang mempunyai tugas menjaga dan melaksanakan pemilu agar sesuai dengan kemauan undang-undang.

Untuk menjaga ketertiban dalam kampanye, KPU mewajibkan peserta pemilu agar mendaftarkan tim kampanyenya kepada KPU.<sup>575</sup> hal ini memberikan

---

<sup>574</sup> Pasal 3 PKPU no 16 tahun 2014

<sup>575</sup> Pasal 8 PKPU No 16 tahun 2014 (1) Daftar nama dan identitas pelaksana Kampanye dan anggota tim Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 wajib didaftarkan pada KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya dengan menggunakan formulir Model AB-PPWP dalam 4 (empat) rangkap, dengan ketentuan: a. 1 (satu) rangkap untuk Pasangan Calon; b. 1 (satu) rangkap untuk KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota; c. 1 (satu) rangkap untuk Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota; d. 1 (satu) rangkap untuk Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai tingkatannya. (2) Daftar nama pelaksana Kampanye dan anggota Tim Kampanye di tingkat nasional dan/atau tingkat provinsi dan/atau tingkat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib didaftarkan pada saat pengusulan Bakal Pasangan Calon oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. (3) Daftar nama pelaksana Kampanye dan anggota Tim Kampanye tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan Bakal Pasangan Calon atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik di KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat 3 (tiga) hari sebelum dimulainya pelaksanaan Kampanye. (4) KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota menyampaikan daftar nama pelaksana Kampanye dan



bukti, bahwa KPU merupakan lembaga yang kuat, karena juga bisa memberikan kontrol kepada para peserta pemilu supaya menjalani persaingan pemilu yang tertib dan sehat.

#### **F. Metode Pemungutan dan penghitungan Suara**

Hal yang paling inti dalam pemilihan umum adalah pemungutan suara, pemungutan suara adalah proses pemberian suara oleh Pemilih di TPS dengan cara mencoblos pada kolom yang berisi nomor urut, tanda gambar dan nama Partai Politik dan/atau pada kolom yang berisi nomor urut dan nama calon Anggota DPR, DPRD Provinsi/DPRA/DPRP/DPRPB dan DPRD Kabupaten/Kota/DPRK pada Surat Suara Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi/DPRA/DPRP/DPRPB dan DPRD Kabupaten/Kota/DPRK, dan mencoblos pada kolom yang berisi nomor urut, foto calon, dan nama calon anggota DPD pada Surat Suara Pemilu Anggota DPD<sup>576</sup> dimana Pemungutan suara Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan secara serentak<sup>577</sup> dengan sebelumnya Ketua KPPS mengumumkan hari, tanggal dan waktu Pemungutan Suara, serta nama TPS kepada Pemilih di wilayah kerjanya, paling lambat 5 (lima) hari sebelum hari

---

anggota Tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

<sup>576</sup> Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 26 tahun 2013 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>577</sup> Pasal 148 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

dan tanggal Pemungutan Suara<sup>578</sup>. Sedangkan untuk PilPres Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota<sup>579</sup> dengan sebelumnya Ketua KPPS mengumumkan hari, tanggal dan waktu Pemungutan Suara, serta nama TPS kepada Pemilih di wilayah kerjanya, paling lambat 5 (lima) hari sebelum hari dan tanggal Pemungutan Suara.<sup>580</sup>

Pemilihan Umum 2014 oleh KPU dalam Rapat Pleno terbuka menetapkan partai politik yang lolos verifikasi dan berhak mengikuti Pemilu 2014 berdasarkan Keputusan KPU No. 5/Kpts/KPU/2013 tentang penetapan partai politik peserta pemilu tahun 2014 sebanyak 10 partai politik nasional, adapun partai politik tersebut adalah :

1. PDI Perjuangan
2. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
3. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)
4. Partai Amanat Nasional (PAN)
5. Partai Golkar

---

<sup>578</sup> Pasal 14 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 26 tahun 2013 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>579</sup> Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden

<sup>580</sup> Pasal 15 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014.

6. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
7. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)
8. Partai Demokrat (PD)
9. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
10. Partai Nasional Demokrat (Nasdem)

Selain 10 partai politik diatas khusus untuk Aceh terdapat partai politik lokal yang ditetapkan oleh [Komite Independen Pemilihan Aceh](#) sebagai peserta pemilihan umum anggota DPRD di Aceh dengan nomor urut 11 sampai 13 yaitu :

11. Partai Damai Aceh
12. Partai Nasional Aceh
13. Partai Aceh

Kemudian terdapat dua partai susulan yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dengan nomor urut 14 akhirnya ditetapkan KPU sebagai peserta Pemilu dengan berdasarkan Keputusan Nomor 142 Tahun 2013 tentang Penetapan PBB sebagai peserta Pemilu 2014 dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) berdasarkan surat keputusan KPU nomor 165/Kpts/KPU/tahun 2013.

Pemungutan suara untuk Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara serentak seluruh Indonesia seperti tersebut diatas dilaksanakan pada hari libur atau hari yang diliburkan mulai pukul 07.00 sampai dengan pukul 13.00 waktu setempat dan setelahnya dilakukanlah

penghitungan suara yang dilaksanakan mulai pukul 13.30 waktu setempat. Secara lengkap aturannya terdapat pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 26 tahun 2013 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 19 Tahun 2014 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Untuk Pemilihan Presiden tahun 2014, terdapat uji materiil yang berkaitan dengan metode penghitungan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan dalam Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 tahun 2008 menyatakan bahwa Pasangan Calon terpilih adalah pasangan dengan suara lebih dari 50% jumlah suara serta 20% sebaran suara di setiap provinsi setidaknya  $\frac{1}{2}$  jumlah provinsi di Indonesia. Permasalahan yang muncul adalah bahwa untuk Pemilihan Presiden tahun 2014 saat itu hanya diikuti oleh dua pasangan calon. Kemudian berdasarkan Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 dinyatakan bahwa untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya diikuti oleh dua orang calon hanya perlu untuk dilakukan penghitungan berdasarkan jumlah suara terbanyak saja. Lalu dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden KPU menetapkan 2 pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden berdasarkan surat keputusan KPU Nomor 453/KPTS/KPU/2014 tentang penetapan pasangan

capres dan cawapres pemilu 2014. Pasangan yang kami tetapkan adalah Ir. H Joko Widodo yang berpasangan Drs. H.M Jusuf Kalla. Pasangan lain adalah Prabowo Subianto berpasangan dengan H.M Hatta Rajasa. Untuk hasil perhitungan suara secara resmi berdasarkan Keputusan KPU nomor 535/KPTS/KPU/2014 menyatakan bahwa Pasangan calon Presiden H. Prabowo Subianto dan Ir. H. M. Hatta Rajasa mendapatkan 62.576.444 suara atau 46,8% dari suara sah nasional dan pasangan calon Presiden Ir. H. Joko Widodo dan Drs. H.M. Jusuf Kalla mendapatkan 70.997.833 suara atau 53,15% dari suara sah nasional.

Aspek lain dalam Pemilu tahun 2014 adalah kontroversi perihal pengaturan berkenaan dengan penghitungan cepat/quick count. Peristiwa ini sesungguhnya sempat pula terjadi pada pemilu tahun 2009 yang kemudian juga telah diputus oleh MK dalam Putusan No. 9/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa sejauh menggunakan metode ilmiah dan tidak ditujukan untuk mengganggu ketertiban umum atau menimbulkan keresahan maka pengumuman hasil quick count adalah konstitusional. Untuk pemilu tahun 2014 MK dalam Putusan No. 24/PUU-XII/2014 merujuk dan menyatakan bahwa Putusan No. 9/PUU-VUU/2009 berlaku mutatis-mutandis dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Melalui putusan ini, Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 adalah bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam UU No 8 Tahun 2012 terdapat 56 tindak pidana Pemilu yang diatur di 48 pasal. Tindak pidana Pemilu tersebut dibagi atas Pelanggaran yang diatur di Pasal 273 hingga Pasal 291 dan Kejahatan yang diatur di Pasal mulai dari Pasal 292 hingga Pasal 320.

**A. Tindak Pidana Pemilu dan Unsur-Unsurnya Pada UU No 8 Tahun 2012**

Terdapat 19 Pasal yang terdiri atas 21 tindak pidana dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang memuat tindak pidana pemilu yang jenisnya **Pelanggaran**, yaitu mulai dari Pasal 273 hingga 291. Unsur-unsur dari tindak pidana pemilu pada pasal-pasal ini adalah sebagai berikut:

NO	PASAL	UNSUR	SUBYEK	SANKSI
1	273	<b>dengan sengaja</b> memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
2	274	<b>dengan sengaja</b> tidak memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat	Setiap anggota PPS atau PPLN	kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak

		masukan dari masyarakat dan Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (6), Pasal 37 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (5)		Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
3	275	mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye Pemilu	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
4	276	<b>dengan sengaja</b> melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (2)	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
5	277	melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2)	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

6	278	melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3)	Setiap pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, dan perangkat desa	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
7	279 ayat (1)	<b>dengan sengaja</b> mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan	Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
8	279 ayat (2)	<b>karena kelalaiannya</b> mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan	Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye	kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).
9	280	<b>dengan sengaja</b> memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat	Peserta Pemilu	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).



		(1) dan ayat (2) serta Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2)		
10	281	tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja/karyawan untuk memberikan suaranya pada hari pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan	Seorang majikan/atasan	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
11	282	<b>dengan sengaja</b> tidak memberikan surat suara pengganti hanya 1 (satu) kali kepada Pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak dalam berita acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 156 ayat (2) dan Pasal 164 ayat (2)	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
12	283	<b>dengan sengaja</b> memberitahukan	Setiap orang yang membantu	kurungan paling lama 1 (satu)

		pilihan Pemilih kepada orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 ayat (2)	Pemilih	tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
13	284	<b>dengan sengaja</b> tidak melaksanakan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk pemungutan suara ulang di TPS	Setiap anggota KPPS	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
14	285	<b>dengan sengaja</b> tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (3) dan Pasal 163 ayat (3) dan/atau tidak menandatangani berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (3)	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

15	286	<b>karena kelalaiannya</b> menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (4)	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
16	287	<b>karena kelalaiannya</b> mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
17	288	<b>dengan sengaja</b> tidak memberikan salinan 1 (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara, serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, Pengawas	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)

		Pemilu Lapangan/Pengawas Pemilu Luar Negeri, PPS/PPLN, dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (2) dan ayat (3)		
18	289 ayat (1)	tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPS kepada PPK dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (6)	Setiap Pengawas Pemilu Lapangan	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
19	289 ayat (2)	tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (7)	Setiap Panwaslu Kecamatan	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
20	290	tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil	Setiap anggota PPS	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda

		penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 183		paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
21	291	mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (2)	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Terdapat 35 tindak pidana Pemilu yang jenisnya **Kejahatan** yang diatur pada 29 pasal mulai dari Pasal 292 hingga Pasal 320. Satu pasal yakni Pasal 321 berisi Dasar Pembeda pidana. Adapun unsur-unsur dari tindak pidana pemilu dalam 29 pasal itu adalah sebagai berikut:

NO	PASAL	UNSUR-UNSUR	SUBYEK	SANKSI
1	292	dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00

				(dua puluh empat juta rupiah).
2	293	dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran Pemilih menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai Pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang ini	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
3	294	tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

		pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2),		
4	295	sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (5)	Setiap anggota KPU Kabupaten/Kota	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
5	296	tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

		sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (3) dan dalam Pasal 71 ayat (3)		
6	297	dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
7	298	dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).



		dan dalam Pasal 74		
8	299	dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, atau huruf i	Setiap pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
9	300	melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (3)	Setiap Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan deputi gubernur Bank Indonesia	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

			serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah	
10	301 (1)	dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
11	301(2)	dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
12	301 (3)	dengan sengaja pada hari pemungutan suara	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara

		menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu		paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
13	302 (1)	terbukti dengan sengaja melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu dipidana dengan	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat	pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

			KPU Kabupaten/Kota	
14	302 (2)	terbukti karena kelalaiannya melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota	dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
15	303 (1)	memberikan dana	Setiap orang,	dipidana dengan

		Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2)	kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah	pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
16	303 (2)	menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (4)	Setiap Peserta Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
17	304 (1)	memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
18	304 (2)	menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU,	Setiap Peserta Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda

		dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (4)		paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
19	305	terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139	Peserta Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
20	306	dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU untuk kepentingan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1)	Setiap perusahaan pencetak surat suara	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
21	307	tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (2)	Setiap perusahaan pencetak surat suara	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
22	308	dengan sengaja menggunakan kekerasan,	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara

		dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, menimbulkan gangguan pelaksanaan pemungutan suara		paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
23	309	dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang Pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
24	310	dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih dipidana dengan	Setiap orang	pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
25	311	dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam

				juta rupiah).
26	312	dengan sengaja mengubah, merusak, dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 ayat (4)	Setiap orang	dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
27	313	dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu dipidana dengan	Setiap orang	pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
28	314	tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 182 ayat (4) dan ayat (5)	Setiap anggota KPPS/KPPS LN	dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
29	315	tidak menyerahkan kotak	PPS	dipidana dengan



		suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Partai Politik Peserta Pemilu dan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di tingkat PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 187 kepada PPK		pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
30	316	tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Partai Politik Peserta Pemilu dan suara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di tingkat PPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 191 kepada KPU Kabupaten/Kota	PPK	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
31	317 (1)	melakukan	Pelaksana	dipidana dengan

		penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (4)	kegiatan penghitungan cepat	pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
32	317 (2)	mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (5)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat	dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
33	318	tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 265 ayat (2)	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
34	319	Dalam hal KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD	anggota KPU	dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda

		provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (2),		paling banyak Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).
35	320	dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu	Setiap anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan/atau Pengawas Pemilu Lapangan/Pengawas Pemilu Luar Negeri	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 321 mengatur dasar pemberat khusus untuk pasal-pasal tertentu dalam UU ini. Pasal 321 ini menyatakan bahwa:

"Dalam hal penyelenggara Pemilu melakukan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 273, Pasal 275, Pasal 276, Pasal 283, Pasal 286, Pasal 291, Pasal 292, Pasal 293, Pasal 297, Pasal 298, Pasal 301 ayat (3), Pasal 303 ayat (1), Pasal 304 ayat (1), Pasal 308, Pasal 309, Pasal 310, Pasal 311, Pasal 312, Pasal 313, pidana bagi yang

bersangkutan ditambah  $\frac{1}{3}$  (satu pertiga) dari ketentuan pidana yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini."

## **BAB VII**

### **PEMILU 2019: PEMILU SERENTAK DENGAN 5 KOTAK**

Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, pada tahun 2019 Indonesia akan menyelenggarakan Pemilu serentak. Masyarakat Indonesia nantinya tidak hanya memilih Presiden dan Wakil Presiden tapi juga anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaksanaan pemilu serentak ini adalah pertama kalinya dilakukan di Indonesia. Ini menjadi sejarah pemilu di Indonesia. Kerangka hukum Pemilu juga telah berbeda dibanding Pemilu-Pemilu sebelumnya yang terpisah-pisah di tiga undang-undang, kali ini menjadi satu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

#### **A. Kerangka Hukum Pemilu 2019**

Pelaksanaan Pemilu 2019 menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ("UU No 7 Tahun 2017"). Rancangan undang-undang Pemilu itu disetujui Rapat Paripurna DPR-Ri pada 21 Juli 2017 dinihari dan selanjutnya disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada 15 Agustus 2017. UU ini terdiri atas 573 pasal, penjelasan, dan 4 lampiran. Ditegaskan dalam UU ini, Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas Langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Jika kita bandingkan dengan kerangka hukum untuk Pemilu-Pemilu

sebelumnya, maka jelas ada yang berbeda pada Pemilu 2019 dimana UU No 7 Tahun 2017 yang menjadi landasannya telah mencakup substansi dari tiga undang-undang. Pada pemilu-pemilu sebelumnya, substansi nya terpisah-pisah dalam beberapa undang-undang. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam membaca dan memahaminya, bukan hanya bagi masyarakat umum, tapi juga bagi penyelenggara, pengawas, pemantau dan penegak hukum. Karena diatur secara terpisah, maka tidak jarang terdapat berbagai kontradiksi antar beberapa undang-undang. Ini tentu menjadi persoalan dari sisi kepastian hukum atau *legal uncertainty*.

Dengan disatukannya substansi dari tiga undang-undang yakni UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, serta UU Penyelenggara Pemilu ke dalam satu naskah secara secara terkodifikasi menjadi UU No 7 Tahun 2017 maka hal ini sebenarnya diharapkan banyak pihak, akan lebih menjamin konsistensi dalam pengaturan, dapat meminimalisasi pertentangan antar norma, dapat lebih mencegah duplikasi atau *redundency* pengaturan, serta pada akhirnya dapat lebih mengedepankan kepastian hukum serta mempermudah semua pihak atau pemangku kepentingan dalam Pemilu dalam memahami serta melaksanakannya.

Meski demikian, dalam kenyataannya hal tersebut tidak sepenuhnya dapat terwujud. Berbagai kekurangan, kekurangsinkronan, kekosongan hukum, duplikasi, dan lain-lain masih saja terjadi. Sebagian ketentuan terkesan copy

paste dan sayangnya menjadi tidak lengkap. Ada pasal ketentuan pidana yang tampaknya merupakan gabungan dua pasal dijadikan satu, malahan kemudian bermasalah saat diterapkan, hanya karena kurang tepat dalam rumusannya. Hal-hal tersebut jika dibahas dengan anggota penyelenggara, pengawas, dan penegak hukum, juga pengamat Pemilu akan makin terlihat adanya berbagai kekurangan dalam UU ini. Pengalaman penulis sendiri, setiap kali forum seminar, workshop, diskusi atau sosialisasi tentang kerangka hukum Pemilu ini selalu mendapatkan masalah baru berupa kurang lengkap, kurangkonsistenan, kekosongan hukum, dan lain sebagainya. Para pengamat Pemilu pun mendapati hal yang sama. Sebagai contoh, Didik Supriyanto, kolumnis yang juga pernah menjadi Pengawas Pemilu tingkat Pusat pada Pemilu 2004, mengemukakan sebagai berikut:<sup>581</sup>

"Sayangnya, penggabungan tersebut dilakukan dengan prinsip “asal gabung”. Pengaturan pelaksanaan tahapan dalam UU No 8/2012 dan UU No 42/2008 memang sudah disingkronkan. Tetapi UU No 15/2011 diambil secara utuh, lalu disatukan begitu saja, sehingga terjadi duplikasi pengaturan.

Padahal rincian tugas dan wewenang KPU dan Bawaslu dalam UU No 15/2011 sebetulnya sudah diatur dalam bagian pelaksanaan tahapan. Duplikasi ini tidak hanya menjadikan undang-undang gemuk, tetapi juga menimbulkan kontradiksi pengaturan. Hal ini terjadi lebih karena kemalasan daripada ketidaktahuan pembuat undang-undang

---

<sup>581</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/29/12422511/obesitas-undang-undang-pemilu-kemalasan-dan-kepentingan>, diunduh pada 18 Oktober 2018.

Soal kedua yang bikin UU No 7/2017 gemuk nan tebal adalah adanya 33 lampiran: pertama, lampiran tentang jumlah anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota; kedua, lampiran daerah pemilihan DPR dan DPRD Provinsi

Kedua jenis lampiran tersebut sebetulnya tidak perlu: pertama, Pasal 10 dan Pasal 92 sebetulnya sudah mengatur jumlah anggota KPU dan Bawaslu; kedua, batang tubuh undang-undang juga sudah mengatur prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan

Ketidakpercayaan pembuat undang-undang kepada KPU dan Bawaslu melatarbelakangi lahirnya lampiran jumlah anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, serta Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Padahal jika Pasal 10 dan Pasal 92 itu disertai ketentuan tentang rumus menentukan jumlah anggota, lampiran tak diperlukan."

Dengan demikian, harapan akan adanya satu UU Pemilu dengan sistem kodifikasi yang sistematis, tidak tumpang tindih, mudah difahami dan dilaksanakan, tampaknya belum sepenuhnya terwujud pada Pemilu 2019 ini.

Meski demikian, di tengah kekurangan tersebut, UU No 7 Tahun 2017 telah menjadi satu catatan sejarah Pemilu dimana pengaturannya dengan satu undang-undang serta dilakukan secara serentak antara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD yang diadakan dalam satu hari.

Di dalam kerangka hukum Pemilu, di samping UU No 7 Tahun 2017 juga terdapat beberapa peraturan yang menjadi landasan pelaksanaan,



pengawasan, penegakan hukum dan penyelesaian sengketa dan pelanggaran Pemilu. Peraturan tersebut meliputi berbagai Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Peraturan Mahkamah Konstitusi, serta Peraturan Mahkamah Agung.

Seperti halnya pemilu-pemilu sebelumnya, Pemilu 2019 yang didasarkan Pada UU ini juga harus dilaksanakan berdasarkan pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus memenuhi prinsip: a. mandiri; b. jujur; c. adil; d. berkepastian hukum; e. tertib; f. terbuka; g. proporsional; h. profesional; i. akuntabel; j. efektif; dan k. efisien.

## **B. Penyelenggara Pemilu**

Ketentuan tentang penyelenggara Pemilu mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan paling nampak adalah terjadinya pergeseran pada status, serta tugas dan wewenang KPU dan Bawaslu serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Singkatnya, tugas dan wewenang KPU dalam penyelesaian pelanggaran administratif menjadi berkurang, tugas dan wewenang Bawaslu mengalami peningkatan. Tidak hanya itu, tugas dan wewenang Bawaslu dalam penyelesaian sengketa dalam tahapan (sengketa dalam proses) Pemilu mengalami penguatan. Kehadiran DKPP sebagai lembaga yang tetap, tidak lagi ad hoc atau temporer, sebagai bagian dari

kesatuan penyelenggara Pemilu juga mewarnai kerangka hukum Pemilu 2019 ini.

Dalam UU No 7 Tahun 2017, tugas untuk mengakreditasi pemantau dipindahkan dari KPU ke Bawaslu.<sup>582</sup> Ini merupakan peningkatan lain dari tugas dan wewenang Bawaslu dibanding Pemilu 2014. Perubahan ini sebenarnya dapat difahami, mengingat Bawaslu akan banyak bekerjasama dengan Pemantau Pemilu, dibandingkan KPU. Sehingga wajar apabila, pembuat UU memindahkan wewenang tersebut ke Bawaslu.

Menurut Pasal 13 UU No 7 Tahun 2017 KPU berwenang menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu. Menurut Pasal 75 UU No 7 Tahun 2017, untuk menyelenggarakan Pemilu KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU. Peraturan KPU merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.<sup>583</sup> Menurut Pasal 75 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017 dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat. Ketentuan bahwa hal ini wajib kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan uji materi UU No 7 Tahun 2017, sehingga sifat konsultasi itu tidak lagi wajib. Hal ini menurut hemat penulis tepat, sebab untuk menjaga sifat independensi dan kemandirian KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu.

Dalam UU No 7 Tahun 2017 juga diatur mekanisme pengujian

---

<sup>582</sup> Lihat Pasal 351 ayat (6) UU No. 7 Tahun 2017.

<sup>583</sup> Lihat Pasal 13 dan Pasal 75 UU No 7 Tahun 2017.

Peraturan KPU. Pasal 76 ayat (1) menyatakan bahwa dalam hal Peraturan KPU diduga bertentangan dengan Undang-Undang ini (UU No 7 Tahun 2017), pengujianya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Sebenarnya ketentuan ini hanya menjadi penegasan saja, sebab menurut dalam sistem hukum Indonesia, MA lah yang berwenang menguji peraturan di bawah UU terhadap UU. Karena Peraturan KPU ini merupakan peraturan perundang-undangan di bawah UU, maka sudah tentu pengujiannya dilakukan oleh MA.

Pasal 76 ayat (3) dan ayat (4) UU No 7 Tahun 2017 membuat aturan tersendiri yang menegaskan bahwa permohonan pengujian Peraturan KPU diajukan kepada MA paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Peraturan KPU diundangkan dan waktu pengujian oleh MA maksimal 30 hari kerja.

Yang juga mengalami perubahan dibanding UU Pemilu sebelumnya, adalah adanya penguatan institusi KPU dimana terjadi penambahan jumlah komisioner daerah. Pasal 10 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang atau 7 (tujuh) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang. Penetapan jumlah anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sendiri didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administratif pemerintahan. Selain itu, juga ada penambahan Deputi. Pasal 79 UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa Sekretaris Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. yang dibantu oleh paling banyak 3 (tiga) deputi dan 1 (satu) Inspektur Jenderal.

Seperti dikemukakan di atas, yang paling tambah berubah pada Pemilu 2019 dari sisi penyelenggara Pemilu adalah peningkatan tugas dan wewenang dari Bawaslu. Perubahan tersebut antara lain dalam hal penambahan tugas yakni Akreditasi Pemantau yang sebelumnya menjadi tugas dan wewenang dari KPU. Pasal 437 UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa pemantau pemilu mengajukan permohonan untuk melakukan pemantauan Pemilu dengan mengisi formulir registrasi yang disediakan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota. Formulir yang sudah terisi lengkap itu kemudian harus dikembalikan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota yang kemudian melakukan penelitian kelengkapan administrasi. Pemantau Pemilu yang memenuhi persyaratan diberi tanda terdaftar sebagai pemantau Pemilu serta mendapatkan sertifikasi akreditasi.<sup>584</sup>

Seperti dikemukakan di atas, Peraturan KPU dapat dilakukan uji materi ke MA. Menurut Pasal 76 ayat (2) Bawaslu (dan/atau pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan KPU) berhak menjadi pemohon untuk mengajukan pengujian kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian Bawaslu memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian Peraturan KPU. Sebenarnya, hal ini agak janggal, sebab sebagai sesama penyelenggara Pemilu, Bawaslu semestinya bertugas mengawasi pelaksanaan kerangka hukum Pemilu yang antara lain terdiri atas UU Pemilu dan Peraturan KPU yang menjadi landasan penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, semestinya yang dapat

---

<sup>584</sup> Lihat Pasal 437 ayat (1) sampai (4) UU No 7 Tahun 2017.

menguji materi Peraturan KPU adalah pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan KPU.

Makin jelas keanehannya karena terkait pengujian Peraturan Bawaslu (yang juga dapat diuji oleh Mahkamah Agung),<sup>585</sup> KPU tidak ditulis tegas sebagai pihak yang memiliki legal standing. Pada Pasal 146 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017 hanya dinyatakan bahwa pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan Bawaslu berhak menjadi pemohon yang mengajukan pengujian. Dengan demikian, Bawaslu diberi legal standing menguji Peraturan KPU, tapi KPU tidak diberi legal standing menguji Peraturan Bawaslu. Meski demikian, penulis pernah mendengar dari seorang penyelenggara Pemilu bahwa sebetulnya KPU pun dapat menjadi pihak yang menguji peraturan Bawaslu, akan tetapi KPU tidak akan melakukan hal ini.

Dengan ketentuan bahwa Peraturan KPU dapat dilakukan pengujian di MA dan Keputusan KPU dapat dijadikan obyek sengketa pada sengketa tahapan Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu (Sengketa TUN Pemilu) maka sebenarnya banyak ruang bagi setiap pihak yang terlibat atau menjadi pemangku kepentingan dalam Pemilu untuk mencari keadilan jika hak-hak nya dirugikan baik karena lahirnya peraturan (regeling) yakni melalui pengujian peraturan ke MA, maupun karena lahirnya keputusan (beschikking) yakni mengajukan sengketa tahapan Pemilu ke Bawaslu dan Sengketa TUN Pemilu ke Pengadilan Tata Usaha Negara Pemilu (yakni untuk beberapa jenis sengketa

---

<sup>585</sup> Lihat Pasal 146 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017.

tahapan yang tidak selesai di Bawaslu).<sup>586</sup> Hal-hal ini merupakan suatu perkembangan baru yang pada masa dulu tidak diatur dalam UU pemilu.

Seperti halnya terjadi peningkatan berupa penguatan institusi KPU, UU No 7 Tahun 2017 juga memperkuat institusi Bawaslu yakni dengan penambahan jumlah komisioner daerah. Pasal 92 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang, Bawaslu Provinsi sebanyak 5 (lima) atau 7 (tujuh) orang dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 (tiga) atau 5 (lima) orang, serta Panwaslu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.

Perkembangan baru dalam UU No 7 Tahun 2017 juga adalah meningkatnya status Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota menjadi permanen. Pasal 89 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa Bawaslu terdiri atas Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Di bawahnya ada Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN (Luar Negeri) dan Pengawas TPS. Undang-undang ini menegaskan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap.<sup>587</sup>

Dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya, Bawaslu ditingkatkan tugas dan wewenangnya, utamanya dalam menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu dan penyelesaian sengketa dalam tahapan Pemilu. Kalau terkait tindak pidana Pemilu, sama saja dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Menurut Pasal

---

<sup>586</sup> Penetapan partai politik peserta Pemilu, penetapan calon anggota DPD, penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan penetapan calon anggota DPR, DPR Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

<sup>587</sup> Pasal 89 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017.

93 UU No 7 Tahun 2017, Bawaslu bertugas untuk menyusun standard tata laksana pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu, serta mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu. Di samping itu Bawaslu bertugas juga mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, mencegah terjadinya praktik politik uang, mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia. Sebenarnya, menarik, bagaimana Bawaslu mampu mengawasi netralitas anggota TNI dan anggota Polri dalam kenyataan. Bagaimana mekanismenya? Mungkin jika ketidaknetralan dilakukan anggota yang tidak terlalu tinggi pangkatnya, Bawaslu dapat berkoordinasi dengan pimpinan TNI dan Polri, namun bagaimana jika yang tidak netral adalah anggota TNI dan Polri yang sudah tinggi pangkatnya serta memiliki jabatan tinggi? Tentu, di sini yang lebih dikedepankan adalah komitmen dari TNI dan Polri sendiri agar mampu bersikap netral selama pelaksanaan Pemilu.

Yang juga menarik, Bawaslu tidak hanya mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, politik uang dan netralitas TNI dan Polri, tetapi juga mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan dari DKPP, pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kotam KPU, KPU provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas

anggota TNI, dan netralitas anggota Polri. Bawaslu juga bertugas menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP.<sup>588</sup> Di samping itu, Bawaslu juga bertugas menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu<sup>589</sup> (sentra penegakan hukum terpadu) serta beberapa tugas lain.

Seperti telah dibahas di atas, dalam UU No 7 Tahun 2017 ini, dari sisi penyelenggara Pemilu, Bawaslu yang mendapat peningkatan tugas dan wewenang. Hal itu tampak dalam kaitan adanya penambahan kewenangan dalam hal pelanggaran administratif. Jika pada Pemilu sebelumnya, Bawaslu hanya memeriksa dan kemudian memberikan rekomendasi pada KPU dan KPU yang menjatuhkan putusan serta sanksinya, pada UU No 7 Tahun 2017 ini Bawaslu yang memutuskan. Pasal 95 UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa Bawaslu berwenang: a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu; b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu; c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang; d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu.

---

<sup>588</sup> Pasal 93 huruf h UU No 7 Tahun 2017. Di sini juga ada yang unik, Bawaslu diberi tugas menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP, tapi sebaliknya KPU tidak diberi tugas yang sama yakni menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP, bukankan Bawaslu juga penyelenggara Pemilu yang bisa melakukan pelanggaran kode etik?

<sup>589</sup> Pasal 93 huruf i UU No 7 Tahun 2017.



Disamping itu, Bawaslu juga berwenang meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak-pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana Pemilu, dan sengketa proses Pemilu.<sup>590</sup> Sebaliknya, KPU berkewajiban melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi administratif dan sengketa proses pemilu. Pasal 14 huruf j menyatakan bahwa KPU berkewajiban melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu.

Salah satu perkembangan dalam Pemilu 2019 adalah tentang kedudukan dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Berdasarkan UU No 7 Tahun 2017 maka, penyelenggara Pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.<sup>591</sup> Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.<sup>592</sup> Sesuai ketentuan Pasal 155 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017, dewan ini bersifat tetap. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota

---

<sup>590</sup> Pasal 95 huruf g UU No 7 Tahun 2017.

<sup>591</sup> Pasal 1 angka 7 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>592</sup> Pasal 1 angka 24 UU No 7 Tahun 2017.

KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Anggota DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang yang berasal dari tokoh masyarakat sebanyak 5 (lima) orang dan seorang dari unsur KPU serta seorang dari unsur Bawaslu.<sup>593</sup>

### **C. Peserta Pemilu**

Menurut UU ini, peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten / Kota adalah partai politik, yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan: a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; e. menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan karti tanda anggota; g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai

---

<sup>593</sup> Pasal 155 UU No 7 Tahun 2017.

tahapan terakhir Pemilu; h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan i. menyertakan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.<sup>594</sup>

Ditegaskan dalam UU ini, Partai Politik dapat menjadi Peserta Pemilu dengan mengajukan pendaftaran untuk menjadi calon Peserta Pemilu kepada KPU, dengan surat yang ditandatangani oleh ketua umum dan sekretaris jenderal atau nama lain pada kepengurusan pusat partai politik, dan disertai dokumen persyaratan yang lengkap. Adapun penetapan partai politik sebagai Peserta Pemilu, menurut UU ini, dilakukan dalam sidang pleno KPU paling lambat 14 (empat belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. Sementara penetapan nomor urut partai politik sebagai peserta pemilu dilakukan secara undi dalam sidang pleno KPU yang terbuka dengan dihadiri wakil Partai Politik Peserta Pemilu.<sup>595</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini juga mengatur mengenai kemungkinan terjadinya perselisihan kepengurusan partai politik. Menurut UU ini, kepengurusan Partai Politik tingkat pusat yang menjadi Peserta Pemilu dan dapat mendaftarkan pasangan calon dan calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan calon anggota DPRD kabupaten/kota merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau nama lain, dan didaftarkan serta ditetapkan dengan

---

<sup>594</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

<sup>595</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

keputusan menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Menurut UU ini, dalam hal masih terdapat perselisihan atas putusan Mahkamah Partai atau nama lain, kepengurusan partai politik-tingkat pusat yang menjadi Peserta Pemilu dan dapat mendaftarkan Pasangan Calon dan calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan calon anggota DPRD kabupaten /kota merupakan kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.<sup>596</sup>

Putusan Mahkamah Partai atau nama lain dan/atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud, menurut UU ini, wajib didaftarkan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak terbentuknya kepengurusan yang baru dan wajib ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya persyaratan.<sup>597</sup>

Untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan daerah, menurut UU ini, pesertanya adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan, di

---

<sup>596</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

<sup>597</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

antaranya: a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih; b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; d. dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia; e. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat; f. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik, Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; g. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; h. sehat jasmani dan rohani dan bebas dari penyalahgunaan narkotika; i. terdaftar sebagai Pemilih; dan j. bersedia bekerja penuh waktu.<sup>598</sup>

Menurut UU ini, kepala daerah, wakil kepala daerah, Kepala Desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, jika ingin

---

<sup>598</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

menjadi Peserta Pemilu DPD maka harus mengundurkan diri.<sup>599</sup>

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2019 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2019) diselenggarakan pada 17 April 2019<sup>600</sup> untuk memilih 575 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 136 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2019–2024. Pemilu Legislatif tahun tersebut dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia 2019. Untuk menunjukkan betapa besarnya jumlah anggota yang dipilih pada Pemilu legislatif maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini yang memperlihatkan bahwa jumlah yang akan dipilih adalah lebih dari 17 ribu kursi dari pusat hingga kabupaten/kota. Ini tentu merupakan jumlah yang luar biasa dan diselenggarakan hanya dalam satu hari saja.

#### Alokasi kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Lembaga	Jumlah kursi
DPR	575
DPD	136
DPRD Provinsi	2,207
DPRD Kota/Kabupaten	17,610

Peserta pemilihan umum Anggota DPR

<sup>599</sup> <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/> diunduh pada 18 Oktober 2018.

<sup>600</sup> "Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019". *Portal Informasi Pilkada dan Pemilu*. Komisi Pemilihan Umum. Diakses tanggal 18 April 2018.

Jika dilihat jumlah partai yang mendaftar dan kemudian lolos menjadi peserta Pemilu legislatif 2019 mengalami peningkatan dibanding Pemilu-Pemilu sebelumnya. Dari 27 partai yang mendaftar ke KPU, hanya terdapat 14 partai yang memenuhi syarat administrasi dan verifikasi faktual secara nasional. Verifikasi ini mencakup keberadaan pengurus inti parpol di tingkat pusat, keterwakilan perempuan minimal 30% dan domisili kantor tetap di tingkat DPP. Kemudian, di tingkat Provinsi, ada tambahan syarat, yakni memenuhi keanggotaan di 75% Kabupaten/Kota di 34 provinsi. Syarat terakhir, yakni status sebaran pengurus minimal 50% kecamatan pada 75% Kabupaten/Kota di 34 provinsi.<sup>601</sup>

Urutan partai politik peserta Pemilu Legislatif 2019 adalah sebagai berikut.<sup>602</sup>

No. Urut	Lambang	Nama Partai	
1		Partai Kebangkitan Bangsa	PKB
2		Partai Gerakan Indonesia Raya	GERINDRA

<sup>601</sup> "Ini 14 Partai Politik Peserta Pemilu 2019". *Kompas.com*. Diakses tanggal 18 Februari 2018.

<sup>602</sup> Sumber kpu.go.id diunduh pada 22 Oktober 2018.

3		Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	PDI PERJUANGAN
4		Partai Golongan Karya	PARTAI GOLKAR
5		Partai Nasional Demokrat	PARTAI NASDEM
6		Partai Gerakan Perubahan Indonesia	GARUDA
7		Partai Berkarya	PARTAI BERKARYA
8		Partai Keadilan Sejahtera	PKS
9		Partai Persatuan Indonesia	PERINDO
10		Partai Persatuan Pembangunan	PPP
11		Partai Solidaritas Indonesia	PSI



12		Partai Amanat Nasional	PAN
13		Partai Hati Nurani Rakyat	HANURA
14		Partai Demokrat	
19		Partai Bulan Bintang	PBB
20		Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	PKP INDONESIA
<b>Partai Lokal Aceh</b>			
15		Partai Aceh	PA
16		Partai SIRA	Partai SIRA
17		Partai Daerah Aceh	PD Aceh
18		Partai Nanggroe Aceh	PNA

Sementara itu persyaratan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden diatur pada Pasal 169 UU No 7 Tahun 2017 yaitu:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;
- c. suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia;
- d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- e. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- f. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- g. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- h. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- i. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- k. tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;

- l. terdaftar sebagai Pemilih;
- m. memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;
- n. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- p. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- q. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun;
- r. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan
- t. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.<sup>603</sup> Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 % (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.<sup>604</sup>

Ada yang juga penting terkait pencalonan ini, yaitu ketentuan Pasal 228 UU No 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>605</sup> Jika menerima imbalan, maka Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya.<sup>606</sup> Namun hak itu harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>607</sup> Juga, setiap orang atau lembaga dilarang memberikan imbalan kepada Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.<sup>608</sup>

Ketentuan seperti tercantum pada Pasal 228 UU No 7 Tahun 2017 di atas di kalangan masyarakat dan media dikenal sebagai "mahar politik". Masalahnya adalah, jika dicari pada ketentuan pidana maka tidak ada ketentuan

---

<sup>603</sup> Pasal 221 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>604</sup> Pasal 222 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>605</sup> Pasal 228 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>606</sup> Pasal 228 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>607</sup> Pasal 228 ayat (3) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>608</sup> Pasal 228 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017.

pidana Pemilu di UU ini yang merujuk pada Pasak 228 tersebut. Artinya, ada larangan, tetapi tidak ada sanksi pidananya. Dengan demikian baik partai politik yang menerima imbalan atau seseorang yang memberikan imbalan tidak dapat dikejar dengan sanksi pidana Pemilu. Memang betul ada sanksi administrasi Pemilu yakni Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang terbukti dilarang mengajukan calon pada Pemilu berikutnya. Tetapi di sana disebutkan harus berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pertanyaannya, bagaimana ada terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sementara tidak ada ketentuan pidana atas larangan tersebut? Hal ini berbeda dengan Kerangka Hukum Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang secara tegas mencantumkan baik sanksi administratif maupun sanksi pidana.

Komisi Pemilihan Umum telah menerbitkan Keputusan KPU No 1129/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pemilihan Umum Tahun 2019. Daftar calon tetap itu untuk 16 Partai Politik Peserta pemilu Tahun 2019. Keputusan itu ditetapkan pada tanggal 20 September 2018. Komisi Pemilihan Umum kemudian juga menerbitkan Keputusan KPU No 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah Tahun 2019. Keputusan itu ditetapkan pada tanggal yang sama dengan keputusan sebelumnya.

Seperti telah dibahas di atas, peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Pada Pemilu 2019 ini KPU telah menetapkan daftar pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Tahun 2019 yakni nomor urut 01 Calon Presiden Ir.H.Joko Widodo dan Calon Wakil Presiden Prof.Dr.(H.C) KH.Ma'ruf Amin dan nomor urut 02 Calon Presiden H.Prabowo Subianto dan Calon Wakil Presiden H.Sandiaga Salahuddin Uno. Pasangan nomor urut no 01 diusulkan oleh gabungan partai politik yakni PDI P, Golkar, PKB, Nasdem, PPP, Hanura dan PKP. Sementara itu, Pasangan nomor urut 02 diusulkan oleh gabungan partai politik yaitu Gerindra, PKS, PAN dan Demokrat.<sup>609</sup>

Visi dari Pasangan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin adalah: "Terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian, berlandaskan gotong-royong" dan misinya adalah : (1) Peningkatan kualitas manusia Indonesia; (2) Struktur ekonomi yang produktif, mandiri, dan berdaya saing; (3) Pembangunan yang merata dan berkeadilan; (4) Mencapai lingkungan hidup yang berkelanjutan; (5) Kemajuan budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa; (6) Penegakan sistem hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya; (7) Perlindungan bagi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga (8) Pengelolaan pemerintahan

---

<sup>609</sup> Sumber: kpu.go.id diunduh pada 22 Oktober 2018.

yang bersih, efektif, dan terpercaya; dan (9) Sinergi pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan.<sup>610</sup>

Sementara itu, visi dari Pasangan Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno adalah: “Terwujudnya Bangsa dan Negara Republik Indonesia yang adil, makmur bermartabat, religius, berdaulat di bidang politik, berdiri di atas kaki sendiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian nasional yang kuat di bidang budaya serta menjamin kehidupan yang rukun antar warga negara tanpa memandang suku, agama, latar belakang sosial dan rasnya berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>611</sup>

Sedangkan misinya dari pasangan nomor urut dua tersebut adalah: (1) Membangun perekonomian nasional yang adil, makmur, berkualitas, dan berwawasan lingkungan dengan mengutamakan kepentingan rakyat Indonesia melalui jalan politik-ekonomi sesuai Pasal 33 dan 34 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Membangun masyarakat Indonesia yang cerdas, sehat, berkualitas, produktif, dan berdaya saing dalam kehidupan yang aman, rukun, damai, dan bermartabat serta terlindungi oleh jaminan sosial yang berkeadilan tanpa diskriminasi; (3) Membangun keadilan di bidang hukum yang tidak tebang pilih dan transparan, serta mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia melalui jalan demokrasi yang berkualitas sesuai dengan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (4)

---

<sup>610</sup> Sumber: kpu.go.id, diunduh pada 22 Oktober 2018.

<sup>611</sup> Sumber: kpu.go.id, diunduh pada 22 Oktober 2018.

Membangun kembali nilai-nilai luhur kepribadian bangsa untuk mewujudkan Indonesia yang adil, makmur, bermartabat, dan bersahabat, yang diberkati oleh Tuhan Yang Maha Esa; dan (5) Membangun sistem pertahanan dan keamanan nasional secara mandiri yang mampu menjaga keutuhan dan integritas wilayah Indonesia.<sup>612</sup>

#### **D. Tahapan Pelaksanaan Pemilu**

Pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak. Karena dilakukan secara serentak baik pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, maka tahapan penyelenggaraan Pemilu juga mencakup berbagai pemilihan tersebut. Undang-Undang No 7 Tahun 2017 menerapkan tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:<sup>613</sup>

- a. perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemilu;
- b. pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
- c. pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
- d. penetapan Peserta Pemilu;
- e. penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- f. pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- g. masa kampanye Pemilu;

---

<sup>612</sup> Sumber: kpu.go.id, diunduh pada 22 Oktober 2018.

<sup>613</sup> Pasal 167 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017.



- h. masa tenang;
- i. pemungutan dan penghitungan suara;
- j. penetapan hasil Pemilu; dan
- k. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Waki Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 167 ayat (8) UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu diatur dengan Peraturan KPU. Peraturan KPU mengenai hal ini adalah Peraturan KPU No. 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Tetapi, terdapat sejumlah putusan baik dari Mahkamah Konstitusi maupun dari Bawaslu yang kemudian menjadi dasar bagi KPU mengubah Peraturan KPU No 7 Tahun 2017 tadi yakni: (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 yang menyatakan bahwa Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; (2) Putusan Bawaslu tanggal 14 November 2017 Nomor 001/ADM/BWSL/PEMILU/X/2017 dan Nomor 006/ADM/BWSL/PEMILU/X/2017 sampai dengan Nomor 010/ADM/BWSL/PEMILU/X/2017; dan (3) Putusan Bawaslu tanggal 22 Desember 2017 Nomor 001/PS.REG/BAWASLU/XII/2017 dan Nomor 002/PS.REG/BAWASLU/XII/2017. Berdasarkan beberapa putusan tersebut kemudian KPU menetapkan Peraturan KPU tentang Perubahan atas Peraturan

KPU No 7 Tahun 2017 yakni dengan Peraturan KPU No 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.<sup>614</sup>

Tahapan  
**Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun  
 2019**

<b>Tanggal</b>	<b>Tahapan</b>
17 Agustus 2017 - 31 Maret 2019	Perencanaan Program dan Anggaran
1 Agustus 2017 - 28 Februari 2019	Penyusunan Peraturan KPU
17 Agustus 2017 - 14 April 2019	Sosialisasi
3 September 2017 - 20 Februari 2018	Pendaftaran dan Verifikasi Peserta Pemilu
19 Februari 2018 - 17 April 2018	Penyelesaian Sengketa Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu
9 Januari - 21 Agustus 2019	Pembentukan Badan Penyelenggara
17 Desember 2018 - 18 Maret 2019	Pemutakhiran Data Pemilih dan Penyusunan Daftar Pemilih
17 April 2018 - 17 April 2019	Penyusunan Daftar Pemilih Di Luar Negeri
17 Desember 2017 - 6 April 2018	Penataan dan Penetapan Daerah Pemilihan (Dapil)
26 Maret 2018 - 21 September 2018	Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota Serta Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden

<sup>614</sup> Peraturan KPU NO 7 Tahun 2017 dan Peraturan KPU No 5 Tahun 2018 terdapat pada Lampiran Buku ini.

20 September 2018 - 16 November 2018	Penyelesaian Sengketa Penetapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD Serta Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden
24 September - 16 April 2019	Logistik
23 September 2018 - 13 April 2019	Kampanye Calon Anggota DPR, DPD dan DPRD Serta Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden
22 September 2018 - 2 Mei 2019	Laporan dan Audit Dana Kampanye
14 April 2019 - 16 April 2019	Masa Tenang
8 April 2019 - 17 April 2019	Pemungutan dan Perhitungan Suara
18 April 2019 - 22 Mei 2019	Rekapitulasi Perhitungan Suara
Jadwal menyusul	Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu DPR, DPD, DPRD, Provinsi dan DPRD Kabupaten / kota
23 Mei 2019 - 15 Juni 2019	Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
Jadwal menyusul	Pentapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih Tanpa Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu
Paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan, putusan dismissal atau putusan makamah konstitusi dibacakan	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon terpilih Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Juli - September 2019	Peresmian Keanggotaan
Agustus - Oktober 2019	Pengucapan Sumpah /Janji

Sumber: kpu.go.id diunduh pada 22 Oktober 2018.

## **F. Ketentuan tentang Penyelesaian Pelanggaran, Tindak Pidana dan Sengketa Pemilu**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 membagi pelanggaran dan sengketa Pemilu ke dalam enam jenis yaitu: Pelanggaran Administratif Pemilu, Tindak Pidana Pemilu, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Sengketa Proses, Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu. Undang-Undang ini sebenarnya menambahkan satu lagi yaitu pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran Pemilu, bukan sengketa Pemilu dan bukan tindak pidana Pemilu. Agak mengherankan juga pembuat undang-undang memasukkkan hal terakhir ke dalam Bab 1 tentang Pelanggaran Pemilu.

Hal ini diatur pada Buku Keempat UU No 7 Tahun 2017 yang berjudul Pelanggaran Pemilu, Sengketa Proses Pemilu, dan Perselisihan Hasil Pemilu. Buku keempat ini terdiri atas: Bab 1 Pelanggaran Pemilu (Pasal 454 - Pasal 465); Bab 2 Sengketa Proses Pemilu (Pasal 466 - Pasal 472); dan Bab 3 Perselisihan Hasil Pemilu (Pasal 473 - 475). Selain itu juga diatur pada Buku Kelima UU No 7 Tahun 2017 yang berjudul Tindak Pidana Pemilu. Buku Kelima ini terdiri atas: Bab 1 Penanganan Tindak Pidana Pemilu (Pasal 476 - Pasal 487) dan Bab 2 Ketentuan Pidana Pemilu (Pasal 488 - Pasal 554).

Pada Buku Keempat Bab 1 yang Berjudul Pelanggaran Pemilu terdapat tiga macam pelanggaran yakni: pelanggaran administratif Pemilu, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran Pemilu, bukan sengketa Pemilu dan bukan Tindak Pidana Pemilu. Menurut hemat penulis, pelanggaran yang terakhir ini jelas tidak masuk Pelanggaran Pemilu, sehingga tidak dibahas lebih lanjut di sini. Sementara itu pada pada Buku Keempat Bab 2 tentang Sengketa Proses Pemilu terdapat dua jenis sengketa yakni: sengketa proses Pemilu dan sengketa tata usaha negara Pemilu.<sup>615</sup>

Dengan demikian berdasarkan Buku Keempat dan Buku Kelima, kita dapat melihat bahwa Pelanggaran, Sengketa, dan Tindak Pidana Pemilu dapat diklasifikasikan ke dalam enam macam yakni:

1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu;
2. Pelanggaran Administratif Pemilu;
3. Sengketa Proses Pemilu;
4. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu;
5. Tindak Pidana Pemilu; dan
6. Perselisihan Hasil Pemilu.

### **1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu**

---

<sup>615</sup> Istilah Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu secara jelas dapat dilihat pada Pasal 471 UU No 7 Tahun 2017.

Sekarang kita akan melihat pengertian masing-masing pelanggaran, tindak pidana dan sengketa tersebut, mulai dengan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Apa pengertian dari pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu itu? Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu.<sup>616</sup> Jadi dari definisi ini jelas bahwa subyek atau pihak yang dapat melakukan pelanggaran dan dapat dijatuhi sanksi atas pelanggaran ini adalah Penyelenggara Pemilu. Jadi peserta Pemilu, partai politik, pasangan calon, pemilih, dan pemantau bukanlah subyek pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu ini.

Lembaga mana yang berwenang menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu? Pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu ini diselesaikan oleh DKPP. Begitu pula, pelanggaran kode etik PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN juga diselesaikan oleh DKPP.<sup>617</sup> Pasal 457 ayat (3) menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu diatur dalam Peraturan DKPP. Berkaitan dengan ini DKPP telah mengeluarkan Peraturan DKPP No 4 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu pada tanggal 18 Februari 2018, Peraturan DKPP No 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu pada tanggal

---

<sup>616</sup> Pasal 456 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>617</sup> Pasal 457 ayat (1) dan (2) UU No 7 Tahun 2017.

20 Oktober 2017, dan Peraturan DKPP No 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Kode Etik Beracara Penyelenggara Pemilihan Umum.

Lalu apa jenis putusan DKPP dan jenis sanksi atas pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu ini? Putusan DKPP dapat berupa sanksi atau rehabilitasi.<sup>618</sup> Putusan berupa sanksi berupa: teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu.<sup>619</sup> Sifat dari putusan DKPP ini adalah final dan mengikat.<sup>620</sup> Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP.<sup>621</sup>

## **2. Pelanggaran Administratif Pemilu**

Apa pengertian Pelanggaran Administratif Pemilu ? Pelanggaran administratif Pemilu dalam UU No 7 Tahun 2017 ini tidak diberikan definisi atau pengertian, melainkan cakupannya. Pada Pasal 460 ayat (1) dinyatakan bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu. Ayat (2) dari Pasal ini memberi penegasan bahwa pelanggaran administratif tersebut tidak termasuk tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik. Sebenarnya penegasan ini agak berlebihan, sebab memang pelanggaran administratif dan tindak pidana Pemilu

---

<sup>618</sup> Pasal 458 ayat (11) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>619</sup> Pasal 458 ayat (12) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>620</sup> Pasal 458 ayat (13) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>621</sup> Pasal 458 ayat (14) UU No 7 Tahun 2017.

adalah dua hal yang berbeda. Begitu juga dengan pelanggaran kode etik (penyelenggara Pemilu) yang juga berbeda.

Berbeda dengan tindak pidana Pemilu yang subyek atau pelakunya jelas, dalam pelanggaran administratif Pemilu ini hanya disebutkan pelanggarannya saja (yakni pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu) dan tidak disebutkan siapa subyek pelanggarannya. Lagipula apa yang dimaksud dengan tata cara, prosedur, atau mekanisme di tiap tahapan penyelenggaraan Pemilu itu pun sangat luas dan banyak di dalam UU Pemilu ini. Tidak heran, bukan hanya peserta Pemilu, pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD yang bisa menjadi subyek atau pelaku pelanggaran administratif Pemilu, penyelenggara Pemilu pun bisa menjadi subyek. Dalam beberapa kasus, komisioner KPU dari pusat hingga daerah

Lembaga mana yang berwenang menyelesaikannya? Tentang penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu, UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.<sup>622</sup> Sementara, Panwaslu Kecamatan menerima, memeriksa, mengkaji, dan membuat rekomendasi atas hasil kajiannya mengenai pelanggaran administratif Pemilu kepada pengawas Pemilu secara berjenjang.<sup>623</sup> Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota harus

---

<sup>622</sup> Pasal 461 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>623</sup> Pasal 461 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017.



dilakukan secara terbuka.<sup>624</sup> Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.<sup>625</sup>

Apa sanksi atas Pelanggaran Administratif Pemilu? Terdapat empat putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota untuk penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu, yakni: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang Pemilu.<sup>626</sup>

Yang juga penting terkait penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu ini adalah bahwa diantara sanksi administratif yang dipandang sangat serius yakni pembatalan sebagai calon anggota. Pasal 463 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa dalam hal terjadi pelanggaran administratif Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 460 yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administratif Pemilu dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja. KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak

---

<sup>624</sup> Pasal 461 ayat (3) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>625</sup> Pasal 461 ayat (5) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>626</sup> Lihat Pasal 461 (6) UU No 7 Tahun 2017.

diterbitkannya putusan Bawaslu.<sup>627</sup> Keputusan KPU tersebut dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR,DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.<sup>628</sup>

Sanksi tersebut di atas tentu merupakan sanksi yang sangat berat dalam konteks Pemilu sehingga para pihak yang dijatuhi sanksi ini sudah pantas diberikan jalan keluar atau upaya hukum membantah keputusan seperti itu. Undang-Undang No 7 Tahun 2017 telah memberikan jalan keluarnya. Menurut UU ini, calon anggota DPR,DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan.<sup>629</sup> Putusan Mahkamah Agung ini bersifat final dan mengikat.<sup>630</sup> Berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu ini Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung.

### **3. Sengketa Proses Pemilu**

---

<sup>627</sup> Pasal 463 ayat (3) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>628</sup> Pasal 463 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>629</sup> Pasal 463 ayat (5) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>630</sup> Pasal 463 ayat (8) UU No 7 Tahun 2017.

Apa pengertian Sengketa Proses Pemilu? Sengketa proses Pemilu meliputi sengketa yang terjadi antar-peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.<sup>631</sup> Lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa ini adalah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota<sup>632</sup> yang disampaikan oleh calon peserta Pemilu dan/atau peserta Pemilu.<sup>633</sup> Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa proses Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari kerja sejak diterimanya permohonan.<sup>634</sup>

Putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan: a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan c. penetapan Pasangan Calon.<sup>635</sup> Khusus untuk ketiga macam sengketa proses Pemilu tersebut, apabila penyelesaian yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha

---

<sup>631</sup> Pasal 466 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>632</sup> Pasal 468 UU No 7 Tahun 2017.

<sup>633</sup> Pasal 467 ayat (1) dan (2) UU No 7 Tahun 2017. Permohonan penyelesaian sengketa proses Pemilu itu disampaikan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa. Pasal 467 ayat (4) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>634</sup> Pasal 468 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>635</sup> Pasal 469 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017.

negara.<sup>636</sup> Tapi, untuk sengketa di luar ketiga hal itu maka putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat final dan mengikat.

#### **4. Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu**

Apa pengertian Tata Usaha Negara Pemilu? Sengketa tata usaha negara Pemilu di sini masih berhubungan dengan sengketa proses Pemilu sebagaimana dibahas di atas. Di atas sudah dijelaskan bahwa untuk tiga macam sengketa proses Pemilu<sup>637</sup> jika putusan dari Bawaslu, Bawaslu Kabupaten/Kota tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara. Meski disebut para pihak, tentu di sini tidak termasuk KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sebab keputusan yang awalnya dipersoalkan justru keputusan KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Jadi yang mungkin menjadi para pihak adalah calon peserta Pemilu, peserta Pemilu, calon anggota DPR, calon anggota DPRD, calon anggota DPD dan calon pasangan calon. Mereka lah yang dapat mengajukan upaya hukum ke pengadilan tata usaha negara. Mengenai penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu ini, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 05 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>636</sup> Pasal 469 ayat (2) UU No 7 Tahun 2017.

<sup>637</sup> a. verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu; b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan c. penetapan Pasangan Calon

Istilah sengketa tata usaha negara pemilu sendiri bisa kita lihat di Pasal 471 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 470...". Pasal 470 sendiri tidak secara jelas menyebut sengketa tata usaha negara pemilu. Pasal 470 ayat (1) menyatakan bahwa:

"Sengketa proses pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi sengketa antara calon anggota DPR,DPD,DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota."

Dengan demikian, ada dua istilah untuk sengketa ini yakni: (1) Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara dan (2) Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu.

## **5. Tindak Pidana Pemilu**

Apa definisi dari tindak pidana Pemilu? Dalam UU NO 7 Tahun 2017 tidak ada definisi Tindak Pidana Pemilu. Dalam UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR,DPD,DPRD, Tindak Pidana Pemilu didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam UU yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Menurut hemat kami, Tindak pidana pemilu dapat diartikan sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/ pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang diancam dengan sanksi

pidana dalam undang-undang Pemilu. Terdapat 77 tindak pidana Pemilu yang diatur di 66 pasal ketentuan pidana di UU No 7 Tahun 2017 ini. Jumlah ini meningkat dibanding undang-undang Pemilu sebelumnya, di UU No 8 Tahun 2012 terdapat 56 tindak pidana Pemilu yang diatur di 48 pasal.

Subyek (pelaku) dari tindak pidana Pemilu ada beberapa macam yakni, setiap orang (sebanyak 22 tindak pidana dari 77 tindak pidana Pemilu). Ini biasa disebut delik komun (tindak pidana yang bisa dilakukan setiap orang). Dan sisanya yakni sebanyak 55 tindak pidana merupakan delik propria (tindak pidana yang subyeknya tertentu/tidak setiap orang), dalam UU No 7 Tahun 2017 subyeknya bermacam-macam yakni penyelenggara Pemilu mulai dari paling bawah (anggota KPPS) hingga paling atas (Ketua KPU). Terdapat 23 tindak pidana Pemilu dari 77 tindak pidana Pemilu, atau sekitar 18 persen dari seluruh tindak pidana Pemilu subyeknya adalah penyelenggara Pemilu dari Ketua KPU hingga KPPS. Pengawas Pemilu dari paling bawah hingga paling atas menjadi subyek tindak pidana pada 3 (tiga) tindak pidana Pemilu. Sementara pelaksana kampanye Pemilu, peserta kampanye Pemilu, peserta Pemilu, calon Presiden dan wakil presiden serta pimpinan partai politik menjadi subyek pada 13 tindak pidana Pemilu. Artinya lebih banyak tindak pidana diancamkan bagi penyelenggara Pemilu dibandingkan pelaksana kampanye, peserta kampanye, peserta Pemilu, calon Presiden dan wakil presiden, serta pimpinan partai politik.

Selain itu subyek tindak pidana Pemilu adalah kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, pelaksana Pemilu/ tim kampanye, peserta Pemilu, majikan/atasan, Ketua/Wakil Ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan/atau deputy gubernur Bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/ atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, perusahaan pencetak surat suara, calon presiden/ wakil presiden, pimpinan partai politik, gabungan partai politik, pejabat negara, dan perusahaan pencetak surat suara.

Yang menjadi masalah adalah, Pasal 529 dan Pasal 530 UU No 7 tahun 2017 subyeknya/ pelaku tindak pidana nya jelas-jelas disebut suatu korporasi yakni perusahaan pencetak surat suara. Meskipun subyek/ pelaku tindak pidana dalam Pasal 529 dan 530 UU No 7 Tahun 2017 itu korporasi (perusahaan) tetapi perusahaan itu tidak bisa menjadi pelaku tindak pidana karena sanksi pidana diancamkan secara kumulatif yakni penjara dan denda. Dimana perusahaan tidak mungkin dijatuhi kedua sanksi pidana sekaligus. Sehingga

dalam praktiknya, mungkin pimpinan perusahaan itu yang menjadi terdakwa, dan bukan korporasinya.

Sanksi pidana yang diancamkan bagi pelaku Tindak Pidana Pemilu ada beberapa macam yakni pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda. sanksi pidana penjara dan denda diancamkan secara kumulatif. Tidak dinyatakan secara tegas tindak pidana mana yang jenisnya kejahatan dan mana yang pelanggaran.

Ditinjau dari segi unsur kesalahan, maka kita dapat melihat tindak pidana Pemilu ada yang unsur kesalahannya berupa dengan sengaja atau disebut juga sebagai delik dolus, dan ada juga yang unsur kesalahannya adalah kealpaan/kelalaian atau disebut juga sebagai delik culpa, dan sebgai delik proparte dolus proparte culpa karena ada unsur sengaja dan kealpaan sekaligus dalam pasal tersebut. Yang jelas-jelas menggunakan unsur dengan sengaja sebanyak 42 tindak pidana. Bukan berarti hanya 42 tindak pidana yang merupakan delik dolus, sebab ada juga delik dolus tetapi tidak menggunakan kata sengaja, tetapi menggunakan kata lainnya, yang dapat ditafsirkan dengan sengaja, seperti Pasal 491 yang ada unsur : mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu. Tentu saja ini merupakan delik dolus dengan melihat pada unsur-unsur tersebut. Yang jelas menggunakan unsur karena kealpaan/kelalaian sebanyak 4 tindak pidana. Sedangkan Pasal 550 memiliki unsur dengan sengaja dan unsur karena kealpaian, dengan demikian Pasal 550 merupakan proparte dolus proparte culpa.



Apabila dilihat dari segi jenis delik materiil (delik yang selesai dengan terjadinya akibat) atau formil (delik yang selesai dengan dilakukannya perbuatan), maka tindak pidana Pemilu di UU No 7 Tahun 2017 ini sebagian merupakan delik formil dan sebagian merupakan delik materiil. Delik formil tampak jelas misalnya pada Pasal 488 yang unsurnya memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih. Sementara delik materiil tampak misalnya pada Pasal 495 ayat (1) yang unsurnya adalah: dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat kelurahan/desa.

Jika dilihat dari jenis delik komisi (dilakukan dengan perbuatan aktif) dan omisi (dilakukan dengan perbuatan pasif/tidak berbuat) maka dalam UU No 7 Tahun 2017 ini terdapat kedua jenis delik itu. Delik komisi misalnya dapat kita lihat di Pasal 490 yang unsurnya: dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye. Sementara, delik omisi ada pasal 489 yang unsurnya: dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau Peserta Pemilu.

Pada UU No 7 Tahun 2017 ini tindak pidana tidak dibedakan antara delik Kejahatan dan delik Pelanggaran.<sup>638</sup> Lalu bagaimana membedakannya? Masalah pembedaan kejahatan dan pelanggaran ini penting sebab dalam kaitan berlakunya Pasal 5 KUHP tentang asas nasionalitas aktif yakni hukum pidana Indonesia berlaku bagi perbuatan yang dilakukan di luar Indonesia jika perbuatan itu menurut hukum pidana Indonesia adalah Kejahatan dan menurut hukum negara tempat dilakukan delik merupakan perbuatan yang dapat dipidana. Selama KUHP yang saat ini masih berlaku dan Pasal 5 KUHP tersebut juga masih ada maka penting membedakan kejahatan dan pelanggaran.

Jadi bagaimana kita mengetahui tindak pidana yang mana merupakan delik Kejahatan dan yang mana delik Pelanggaran? Dalam perkembangan Tindak Pidana Pemilu di Indonesia pembedaan antara Kejahatan dan Pelanggaran terdapat pada UU No. 7 Tahun 1953 (12 Kejahatan dan 2

---

<sup>638</sup> Pembagian / Jenis kejahatan antara Kejahatan dan Pelanggaran penting karena beberapa hal: (a) penerapan asas nasional aktif sesuai Pasal 5 KUHP, khususnya Pasal 5 (1) ke-2, yaitu ketika seorang warga negara Indonesia di luar Indonesia melakukan tindak pidana yang di Indonesia merupakan Kejahatan dan di negara tempat dilakukan perbuatan itu merupakan perbuatan yang dapat dihukum; (b) membantu kejahatan dipidana sedangkan membantu pelanggaran tidak dipidana; (c) percobaan melakukan tindak pidana dipidana, percobaan melakukan pelanggaran tidak dipidana. Beberapa ciri yang juga berbeda antara Kejahatan dan Pelanggaran: Dalam hal Kejahatan diadakan pembedaan antara Sengaja (opzet) dan karena Salahnya (Culpa). Sebaliknya dalam Pelanggaran tidak dibedakan antara Sengaja dan Karena Salahnya;

- Masa Daluwarsa Kejahatan lebih panjang daripada Pelanggaran;
- Pada umumnya Kejahatan diancam pidana lebih berat daripada Pelanggaran;
- Pada Pelanggaran yang ancamannya hanya denda saja, dapat diselesaikan di luar pengadilan, sedangkan pada Kejahatan hal ini tidak bisa;
- Delik aduan hanya ada pada kejahatan dan tidak ada pada pelanggaran;
- Penjara diancamkan untuk Kejahatan, sedangkan kurungan diancamkan untuk Pelanggaran.

Pelanggaran). Dua Pelanggaran itu adalah tentang: Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjaanya untuk memilih (Pasal 125) dan penyelenggara pemilihan yang melalaikan kewajibannya (Pasal 126). Perbedaan antara Kejahatan dan Pelanggaran juga terdapat pada adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985. Sama dengan UU No. 7 Tahun 1953, di sini terdapat 12 Kejahatan dan 2 pelanggaran (menyangkut Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjaanya untuk memilih (Pasal 27 ayat 9) dan penyelenggara pemilihan yang melalaikan kewajibannya (Pasal 27 ayat 10).

Pembedaan antara Kejahatan dan Pelanggaran juga terdapat pada UU No. 3 Tahun 1999 yaitu ada 12 Kejahatan dan 2 Pelanggaran, tetapi yang masuk pelanggaran berubah. Majikan yang tidak memberi kesempatan pekerjaanya memilih (menjadi Kejahatan). Sedangkan yang Pelanggaran adalah: Penyelenggara pemilu yang melalaikan kewajibannya (Pasal 73 ayat 10) dan Memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan (Pasal 73 ayat 11). Perbedaan Tindak Pidana Pemilu menjadi Kejahatan dan Pelanggaran itu tidak lagi muncul dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 10 Tahun 2008. Pada UU No 8 Tahun 2012 kembali terdapat perbedaan antara delik Kejahatan dan delik Pelanggaran pada tindak pidana Pemilu. Perbedaan itu kembali menghilang pada UU No 7 Tahun 2017.

Bagaimana membedakan antara Kejahatan dan Pelanggaran? Apakah dasar pembagian tindak pidana menjadi Kejahatan dan Pelanggaran? Menurut R. Soesilo,<sup>639</sup> pada hakekatnya perbedaan yang tegas tidak ada, oleh karena itu kedua-duanya adalah sama-sama tindak pidana. Dapat dikatakan bahwa pembagian tindak pidana dalam kejahatan dan pelanggaran itu berdasarkan perbedaan antara delik hukum (*recht delict*) dan delik undang-undang (*wet delict*).<sup>640</sup>

*Recht delict*, Kejahatan: jika perbuatan itu bertentangan dengan asas-asas hukum positif yang hidup dalam rasa hukum di kalangan rakyat, terlepas dari apakah asas-asas tersebut dicantumkan dalam undang-undang pidana. Tidak perlu membaca undang-undang tiap-tiap orang, bahkan seorang sederhana dapat merasakan bahwa perbuatan itu dilarang.

*Wet delict*, Pelanggaran: merupakan peristiwa yang kecil-kecil yang lebih ringan dari kejahatan. Tidak mudah dimengerti atau dirasakan bahwa perbuatan-perbuatan semacam itu dilarang. Tidak sembarang orang dapat merasakan atau mengetahuinya bahwa itu merupakan perbuatan yang dapat

---

<sup>639</sup> R. Soesilo, Pokok-Pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-delik Khusus, (Bogor: Politeia, 1984), hal. 19-20.

<sup>640</sup> Dalam Draft RUU KUHP tidak ada lagi perbedaan antara Kejahatan dan Pelanggaran. Ketentuan tentang nasional aktif sudah diubah, yaitu jika perbuatan itu di Indonesia adalah Tindak Pidana. Dalam konsep RUU KUHP dinyatakan bahwa: “alasan penghapusan ini adalah bahwa perbedaan antara kejahatan sebagai “*recht delict*” dan pelanggaran sebagai “*wet delict*” ternyata tidak dapat dipertahankan, karena ada beberapa “*recht delict*” yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran dan sebaliknya ada pelanggaran yang kemudian dapat dijadikan kejahatan.

dipidana. Perbuatan-perbuatan itu dapat dipidana hanya karena sekali telah ditetapkan dalam undang-undang saja, bukan karena berdasar atas asas-asas hukum yang memandang perbuatan itu sebagai jahat dan harus dilarang.

Keseluruhan dari tindak pidana Pemilu dalam UU No 7 Tahun 2017 adalah sebagai berikut:

No	Pasal	Unsur-Unsur	Subyek Tindak Pidana	Sanksi
1	Pasal 488	<b>dengan sengaja</b> memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
2	Pasal 489	<b>dengan sengaja</b> tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari	Setiap anggota PPS atau PPLN	dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 6.000.000,00

		masyarakat dan/atau Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206, Pasal 207, dan Pasal 213		(enam juta rupiah).
3	Pasal 490	<b>dengan sengaja</b> membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye	Setiap kepala desa atau sebutan lain	penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
4	Pasal 491	mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu	Setiap orang	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
5	Pasal 492	<b>dengan sengaja</b> melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat	Setiap orang	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

		(2)		
6	Pasal 493	melanggar larangan sebagai mana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (2)	Setiap pelaksana dan/atau tim Kampanye Pemilu	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
7	Pasal 494	melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3)	Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawar atan desa	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
8	Pasal 495 (1)	<b>dengan sengaja</b> mengakibatkan terganggunya	Pelaksana kampanye dan/atau peserta	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak

		pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat kelurahan/desa	kampanye	Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
9	Pasal 495 (2)	karena <b>kelalaiannya</b> mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye Pemilu di tingkat kelurahan/desa	Pelaksana kampanye dan/ atau peserta kampanye	kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
10	Pasal 496	<b>dengan sengaja</b> memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (1), ayat (2), dan/atan ayat (3) serta Pasal 335 ayat (1), ayat (2), dan/atau ayat (3)	Peserta Pemilu	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
11	Pasal 497	<b>dengan sengaja</b> memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye	Setiap orang	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).



12	Pasal 498	tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja/karyawan untuk memberikan suaranya pada hari pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan	Seorang majikan/atasan	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)
13	Pasal 499	<b>dengan sengaja</b> tidak memberikan surat suara pengganti hanya I (satu) kali kepada Pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak dalam berita acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 355 ayat (2) dan Pasal 363 ayat (2)	Setiap anggota KPPS/KPPS LN	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
14	Pasal 500	<b>dengan sengaja</b> memberitahukan pilihan Pemilih kepada orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 364 ayat (2)	Setiap orang yang membantu Pemilih	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta

				rupiah).
15	Pasal 501	<b>dengan sengaja</b> tidak melaksanakan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk pemungutan suara ulang di TPS	Setiap anggota KPPS	dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
16	Pasal 502	<b>dengan sengaja</b> tidak melaksanakan ketetapan KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pemungutan suara ulang di TPS	Ketua dan anggota KPPS	penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
17	Pasal 503	<b>dengan sengaja</b> tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 354 ayat (3) dan Pasal 362 ayat (3) dan/atau tidak menandatangani berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud	Setiap anggota KPPS/KPPS LN	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

		dalam Pasal 389 ayat (3)		
18	Pasal 504	<b>karena kelalaiannya</b> menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 389 ayat (4)	Setiap orang	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
19	Pasal 505	<b>karena kelalaiannya</b> mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
20	Pasal 506	<b>dengan sengaja</b> tidak memberikan salinan I (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara, serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta	Setiap anggota KPPS/KPPS LN	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 2.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

		Pemilu, Pengawas TPS/ Panwaslu LN, PPS/PPLN, dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (21 dan ayat (3)		
21	Pasal 507 (1)	tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersebel dari PPS kepada PPK dan tidak melaporkan kepada Panwaslu Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (6)	Setiap Panwaslu Kelurahan/D esa	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
22	Pasal 507 (2)	tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersebel dari PPK kepada KPU Kabupaten/Kota dan tidak melaporkan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (7)	Setiap Panwaslu Kecamatan	kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
23	Pasal 508	yang tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil	Setiap anggota PPS	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak

		penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 391		Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
24	Pasal 509	yang mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (2),	Setiap orang	kurungan paling lama I (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
25	Pasal 510	<b>dengan sengaja</b> menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	Setiap orang	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
26	Pasal 511	dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran Pemilih menghalangi seseorang	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

		untuk terdaftar sebagai Pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang ini		
27	Pasal 512	tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan/atau Panwaslu LN dalam melakukan pemutakhiran data Pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan/atau rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

		memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220 ayat (2)		
28	Pasal 513	<b>sengaja</b> tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 ayat (5)	anggota KPU Kabupaten/Kota	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
29	Pasal 514	<b>dengan sengaja</b> menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 344 ayat (21, ayat (3), dan ayat (4)	Ketua KPU	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 240.000.000,00 (dua ratus empat puluh juta rupiah).
30	Pasal 515	<b>dengan sengaja</b> pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

		peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah		
31	Pasal 516	<b>dengan sengaja</b> pada waktu pemungutan suara memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu TPS/TPSLN atau lebih	Setiap orang	penjara paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling banyak Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
32	Pasal 517	<b>dengan sengaja</b> menggagalkan pemungutan suara	Setiap orang	penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).
33	Pasal 518	tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Bawaslu Kabupaten/ Kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (3) dan/atau	Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00.(tiga puluh enam juta rupiah).



		<p>pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (3) dan Pasal 261 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon Presiden dan Wakil Presiden</p>		
34	Pasal 519	<p><b>dengan sengaja</b> melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagai mana dimaksud dalam Pasal 183.</p>	Setiap orang	<p>penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)</p>

35	Pasal 520	<b>dengan sengaja</b> membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, untuk menjadi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 254 dan Pasal 260	Setiap orang	penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
36	Pasal 521	yang dengan sengaja melanggar Larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
37	Pasal	yang melanggar	Ketua/Wakil Ketua/ketua	penjara paling lama 2 (dua)

	522	larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3)	<p>muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan/atau deputi gubernur Bank Indonesia serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/ atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah</p>	<p>tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).</p>
--	-----	--	---	--

38	Pasal 523 (1)	<b>dengan sengaja</b> menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
39	Pasal 523 (2)	<b>dengan sengaja</b> pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun ' tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2)	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu	penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
40	Pasal 523 (3)	<b>dengan sengaja</b> pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

41	Pasal 524 (1)	terbukti <b>dengan sengaja</b> melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan Kampanye Pemilu	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000,000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
42	Pasal 524 (2)	terbukti <b>karena kelalaiannya</b> melakukan tindak pidana Pemilu dalam	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU	penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda

		pelaksanaan Kampanye Pemilu	Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, pegawai sekretariat KPU Provinsi, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota	paling banyak Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
43	Pasal 525 (1)	memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 327 ayat (1) dan Pasal 331 ayat	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima

		(1)		ratus juta rupiah).
44	Pasal 525 (2)	menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir	Setiap Peserta Pemilu	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
45	Pasal 526 (1)	memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 333 ayat (1)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non-pemerintah	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 lima ratus juta rupiah).
46	Pasal 526 (2)	menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara	Setiap Peserta Pemilu	penjara paling Lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta

		paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 333 ayat (2)		rupiah).
47	Pasal 527	terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (1)	Peserta Pemilu	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
48	Pasal 528 (1)	menerima sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (2) dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara	Peserta Pemilu	penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda sebanyak 3 (tiga) kali dari jumlah sumbangan yang diterima.
49	Pasal 528 (2)	menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/ atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud	Pelaksana dan tim kampanye	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda sebanyak 3 (tiga) kali dari jumlah sumbangan yang diterima.



		dalam Pasal 339 ayat (2)		
50	Pasal 529	<b>dengan sengaja</b> mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU untuk kepentingan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 345 ayat (1)	perusahaan pencetak surat suara	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
51	Pasal 530	tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 345 ayat (2)	perusahaan pencetak surat suara	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
52	Pasal 531	<b>dengan sengaja</b> menggunakan kekerasan, dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketenteraman pelaksanaan pemungutan suara, atau menggagalkan	Setiap orang	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

		pemungutan suara		
53	Pasal 532	<b>dengan sengaja</b> melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang Pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang	Setiap orang	penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp 48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
54	Pasal 533	<b>dengan sengaja</b> pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih	Setiap orang	penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
55	Pasal 534	<b>dengan sengaja</b> merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
56	Pasal 535	<b>dengan sengaja</b> mengubah, merusak,	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda

		dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 398 ayat (4)		paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
57	Pasal 536	<b>dengan sengaja</b> merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
58	Pasal 537	tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPS atau kepada PPLN baik KPPSLN pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (4) dan ayat (5)	anggota KPPS/ KPPSLN	penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

59	Pasal 538	tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Peserta Pemilu di tingkat PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 393 kepada PPK	PPS	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
60	Pasal 539	tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara Peserta Pemilu di tingkat PPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 396 kepada KPU Kabupaten/Kota	PPK	dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
61	Pasal 540 (1)	melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat	penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 18.000.000,00

		resmi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (4)		(delapan belas juta rupiah).
62	Pasal 540 (2)	mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (5)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat	penjara paling lama I (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
63	Pasal 541	tidak melaksanakan putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 484 ayat (21) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap	anggota KPU, KPU Provinsi, dan/atau KPU Kabupaten/Kota	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
64	Pasal 542	KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 411 ayat (3)	anggota KPU	penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

65	Pasal 543	<b>dengan sengaja</b> tidak menindaklanjuti temuan dan/ atau laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu	anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan/atau Panwaslu Kelurahan/Desa Panwaslu LN/Pengawas TPS	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
66	Pasal 544	<b>dengan sengaja</b> melakukan perbuatan melawan hukum memalsukan data dan daftar pemilih	Setiap orang	penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).
67	Pasal 545	<b>dengan sengaja</b> menambah atau mengurangi daftar pemilih dalam Pemilu setelah ditetapkannya daftar pemilih tetap	anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

68	Pasal 546	<b>dengan sengaja</b> membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dalam masa kampanye	anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
69	Pasal 547	<b>dengan sengaja</b> membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu dalam masa kampanye	Setiap pejabat negara	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
70	Pasal 548	menggunakan anggaran pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah (BUMD), Pemerintah Desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat	Setiap orang	penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)

		(4)		
71	Pasal 549	KPU kabupaten/kota tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 373 ayat (3) sementara persyaratan dalam Undang-Undang ini telah terpenuhi	anggota KPU Kabupaten/Kota	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00. (dua puluh empat juta rupiah).
72	Pasal 550	yang terbukti <b>dengan sengaja atau lalai</b> yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu	Setiap pelaksana atau peserta kampanye	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
73	Pasal 551	<b>karena kesengajaannya</b> mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan/atau PPS	penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
74	Pasal	<b>dengan sengaja</b> mengundurkan diri	Setiap calon Presiden atau	penjara paling lama 5 (lima)



	552 (1)	setelah penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran pertama	Wakil Presiden	tahun dan denda paling banyak Rp 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).
75	Pasal 552 (2)	<b>dengan sengaja</b> menarik calonnya dan/atau pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran pertama	Pimpinan Partai Politik atau gabungan pimpinan Partai Politik	penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).
76	Pasal 553 (1)	<b>dengan sengaja</b> mengundurkan diri setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran kedua, dipidana dengan	Setiap calon Presiden atau Wakil Presiden	penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).
77	Pasal 553 (2)	<b>dengan sengaja</b> menarik calonnya dan/atau pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara	Pimpinan Partai Politik atau gabungan pimpinan Partai Politik	penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

		putaran kedua,		
--	--	----------------	--	--

#### 6. Perselisihan Hasil Pemilu.

Apa pengertian Perselisihan Hasil Pemilu.?

Lembaga mana yang berwenang menyelesaikannya?

Apa saja bentuk penyelesaian atas Perselisihan Hasil Pemilu.?

## **BAB VIII CATATAN PENUTUP**

Dari uraian di atas kita secara ringkas dapat melihat perbandingan pelaksanaan pemilu dari berbagai periode yang berlainan, yakni pada masa pemilu pertama tahun 1955 di era Soekarno, pemilu-pemilu Orde Baru di era Soeharto dari 1971 hingga 1997, pemilu pertama di masa transisi pasca Soeharto yakni pemilu 1999, Pemilu 2004 dimana dilakukan Pemilihan

Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, Pemilu 2009, hingga Pemilu 2014.

Dilihat dari latar belakang sejarahnya, terlihat bahwa pemilu 1955 merupakan pemilu yang diselenggarakan pada sistem politik liberal dimana kebebasan berpolitik sangat luas dan perbedaan ideologis begitu kental. Meski perbedaan dan ketegangan politik tinggi, pemilu pertama ini dapat berjalan dengan cukup demokratis dan menghasilkan DPR serta Badan Konstituante. Hampir seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilu, kecuali hanya beberapa orang saja yang memang diperuntukkan bagi kelompok minoritas. Lembaga pemilu berjalan dengan baik dan independen meski terdapat kekurangan. Meski demikian pelanggaran-pelanggaran pemilu juga terjadi, meski tidak mempengaruhi hasil pemilu. Pemilu pertama ini diikuti oleh puluhan partai dan calon perorangan, dan menghasilkan empat besar pemenang yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Tidak ada yang meraih kemenangan mutlak sehingga kabinet dibentuk dengan koalisi. Sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional sehingga memungkinkan partai-partai kecil meraih kursi.

Sangat berbeda dengan pemilu pertama di atas, pemilu-pemilu sepanjang Orde Baru diwarnai oleh berbagai pelanggaran asas free and fair. Mulai dari landasan hukumnya, mulai dari undang-undang kepartaian, susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, serta undang-undang Pemilu telah didesain sedemikian rupa bagi kemenangan kekuatan Orde Baru yang dipimpin Soeharto. Kemengan kelompok Soeharto sudah bisa prediksi dengan sistem

pengangkatan anggota DPR dan MPR. Anggota DPR yang diangkat mencapai 100 orang dari total 500 anggota DPR. Sementara di MPR, Presiden Soeharto masih bisa memasukan lagi orang-orangnya melalui fraksi utusan golongan dan utusan daerah. Selama masa ini partai-partai politik non Golkar dikredikan dan hanya menjadi pelengkap demokrasi semu. Wajarlah jika sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru, meski diwarnai pasang dan surut, kemenangan selalu diraih Golkar dengan suara sekitar 70 persen tiap kali pemilu. Kecurangan yang paling menonjol adalah ketidakadilan penyelenggara pemilu yang menurut undang-undang memang menguntungkan partai berkuasa. Akibat ketidakadilan struktural dalam penyelenggaraan pemilu, pada pemilu-pemilu Orde Baru kemarahan rakyat yang tidak sepakat dengan pemerintah tercermin pada masa kampanye melalui tindakan-tindakan di luar hukum. Berbagai kecurangan pemilu, termasuk *money politics*, pemaksaan, intimidasi, dan sebagainya tidak diselesaikan karena pengawas pemilu pun cenderung berat sebelah, tentunya bagi keuntungan partai berkuasa, Golkar. Kecuali pada pemilu 1971, pemilu-pemilu Orde Baru hanya diikuti oleh tiga peserta pemilu, satu Golkar dan dua Partai politik yaitu PPP dan PDI. Kehadiran partai baru diharamkan. Pemilu pertama Orde Baru di tahun 1971 diikuti oleh 10 partai, sembilan partai yang pernah berlaga di pemilu 1955 ditambah kekuatan Orde Baru yaitu Golkar.

Pemilu-pemilu Orde Baru berakhir bersamaan runtuhnya Rezim Orde Baru dan tumbangnya Soeharto di tahun 1998. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca tumbangnya Soeharto dan dianggap merupakan pemilu di era

transisi demokrasi. Pengekangan hak politik rakyat oleh rejim sebelumnya, menimbulkan ledakan partisipasi atau euforia politik di kalangan masyarakat sehingga lahirlah lebih dari seratus partai politik. Hanya 48 dari partai-partai itu yang berhak ikut pemilu 1999.

Dari beberapa segi termasuk peraturan perundang-undangan tentang partai politik, pemilu, dan susunan dan kedudukan MPR/DPR/DPRD dianggap lebih baik dibanding era Orde Baru. Pada pemilu 1999, lembaga pelaksana pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum sudah lebih independen dari pengaruh pemerintah karena partai-partai terlibat di dalamnya secara lebih optimal, bukan sekedar hiasan sebagaimana Lembaga Pemilihan Umum pada pemilu-pemilu Orde Baru.

Begitupun dengan adanya Panitia Pengawas Pemilihan Umum yang kali ini terdiri dari unsur hakim, tokoh masyarakat, dan kalangan kampus sehingga lebih menjamin independensi dibanding lembaga yang sama di era Orde Baru. Sayangnya masih ada kelemahan dalam pelaksanaan tugas KPU dan Panwas. KPU dan organ pelaksanaannya yakni Panitia Pemilihan Umum dari tingkat pusat hingga bawah ternyata menjadi ajang pertarungan partai-partai di dalamnya. Sementara Panwas tidak cukup punya kewenangan menyelesaikan kasus-kasus tindak pidana pemilu. Seperti dalam undang-undang pemilu sebelumnya ada ketentuan pidana dalam UU No. 3 Tahun 1999, namun mekanisme penyelesaiannya sama saja dengan undang-undang pemilu

sebelumnya, dimana tindak pidana pemilu harus diselesaikan melalui proses peradilan pidana dari kepolisian, kejaksaan, hingga pengadilan.

Dari Pemilu 2004 hingga 2014 ada banyak perubahan perundang-undangan di bidang Pemilu, baik UU Pemilu legislatif, Pemilu Presiden, serta Pemilihan Kepala Daerah. Perdebatan soal apakah Pemilihan kepala daerah bagian dari rezim pemilu juga terjadi dan dampaknya terhadap bagaimana penyelesaian sengketa hasil pemilu mesti dilakukan dan lembaga mana yang menyelesaikan. Berbagai perubahan juga terjadi dalam sistem pemilu maupun kelembagaan pemilu dan persoalan penanganan pelanggaran pemilu.

Bab terakhir membahas kerangka hukum Pemilu 2019 yang diatur dalam satu UU yang mencakup substansi UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden, dan UU Penyelenggara Pemilu yakni dalam UU No 7 Tahun 2017.

Buku ini telah membahas baik dari aspek regulasinya, pelaksanaannya, hingga pengawasan dan penegakan hukumnya yang diulas secara deskriptif dan juga kritis terhadap berbagai hal yang masih memiliki kelemahan. Dengan pembahasan dalam buku ini, kita dapat membandingkan bagaimana perkembangan dari Pemilu ke Pemilu di Indonesia sejak 1955 hingga 2019. Kita juga dapat melihat perbedaan konteks politik dan hukumnya dari setiap pemilu tersebut. Sebagai negara demokrasi besar yang telah berhasil menyelenggarakan Pemilu secara rutin, semua hal itu dapat menjadi pembelajaran yang baik untuk perjalanan Pemilu di masa depan, serta bagaimana kerangka hukum Pemilu dapat mendukung Pemilu demokratis itu.

Perbuatan-perbuatan apa saja yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana pemilu? Ketentuan tentang tindak pidana pemilu telah dimuat baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Criminal Code), Undang-undang Pemilu (Election Act), ataupun dalam Undang-undang Khusus tentang Tindak Pidana Pemilu (election offences Act). Sejak awal abad 19 di Inggris, misalnya telah ada the Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883. Undang-undang ini meliputi suap (*bribery*), *treating*, *undue influence*, *personation* dan *unauthorised expenditure* yang disebut sebagai *corrupt practices*. Sementara di AS juga terdapat Corrupt Practices Act, 1925 dan the Hatch Political Activity Act, 1940.

Perundangan-undangan pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup.

Di dalam kerangka hukum menyangkut penegakan atas pelanggaran pemilu terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan, diantaranya: Pertama, perilaku yang tidak wajar baik langsung atau tidak langsung memengaruhi hasil pemilu seharusnya dilarang. Kedua, tindak pidana pemilu harus mencakup segala tindakan yang dilakukan yang mengancam proses pemilu; sehingga subyek tindak pidana pemilu harus tidak harus dibatasi kepada kandidat. Selain itu pula harus mencakup anggota masyarakat, pemilih, kandidat, dan partai politik, lembaga penyelenggara, staf, aparat pemerintah, staf keamanan, penegak hukum, bahkan masyarakat asing. Ketiga, ketentuan

terkait dengan tindak pidana pemilu harus melindungi secara memadai setiap tahapan pemilu. Alasannya karena pada masing-masing tahapan, setiap tindak pidana terhadap hak mendasar masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi hasil pemilu dapat terjadi. Karena seluruh tahapan pemilu sangat penting dalam proses pemilu, ketentuan-ketentuan terkait tindak pidana pemilu tidak hanya berfokus pada tahap tertentu (misalnya, tahap kampanye) tetapi juga kecurangan yang terjadi dalam pendaftaran pemilih yang banyak didukung oleh partai-partai atau kandidat tertentu yang justru belum terdaftar. Situasi ini baik secara langsung maupun tidak memengaruhi hasil pemilu. Hal yang sama juga terjadi dalam manipulasi perhitungan suara.

Di luar Indonesia praktek-praktek curang dalam penyelenggaraan pemilu dikenal dengan istilah *corrupt practices*. Istilah ini tidak ada arti yang baku dan berlaku untuk berbagai negara. Praktek-praktek yang disebut *corrupt practices* ini telah dinyatakan melawan hukum oleh banyak negara sejak awal abad ke- 19 karena dipandang dapat memengaruhi penggunaan hak memilih (*right to vote*).

Pengertian kepastakaan dari istilah ini lebih luas dibanding pengertian nya secara hukum. Oleh karena itu, kedua pengertian itu tidak persis sesuai satu sama lain. Menurut kamus kata ' *corrupt*' bermakna " yang merusakkan tabiat", " jahat", " untuk membuat tunduk kepada pengaruh yang tidak pantas", " untuk menurunkan dengan prinsip atau nilai moral tak waras; tak



kokoh"<sup>641</sup>," secara moral hina atau sesat dari prinsip yang benar", " merendahkan kesusilaan politis". Menurut kamus yang lain, istilah ' corrupt' berarti " untuk menghancurkan atau menyesatkan kesetiaan atau integritas seseorang, " untuk memengaruhi bertindak dengan curang atau dengan tidak benar, ' untuk membuat dapat disogok', Istilah ' Praktek' berarti " untuk menggunakan", " penggunaan", " mempekerjakan". Dengan begitu "corrupt practice" berarti untuk menggunakan suatu yang jahat di (dalam) pemilihan. Bagaimanapun, tidak semua jenis dari "evil or dishonest practice" berarti "corrupt practice di dalam perundang-undangan.

Cakupan dari corrupt practices ini juga berkembang sehingga cukup luas tidak hanya terkait dengan pelanggaran yang berhubungan dengan pendanaan atau uang. Di Amerika Serikat istilah *corrupts practices* ini dapat kita jumpai misalnya pada Corrupt Practices Act of 1925. Sementara di Inggris istilah ini dapat kita jumpai di dalam Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883. Menurut Corrupt and Illegal Practices Act, 1883 corrupt practices meliputi : (1) bribery, (2) treating, (3) undue influence, (4) personation, dan (5) unauthorised expenditure.

Sementara kecurangan lainnya seperti *paid conveyancing, advertising, hiring without authority committee rooms, voting without qualification*, dan sebagainya masuk dalam kategori *Illegal Practices*.<sup>642</sup> Agak berbeda dengan

---

<sup>641</sup> Webster's, Third New International Dictionary of the English Language, (1968) 512.

<sup>642</sup> Hans Raj Jhingta, *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951* (1996) 1-2.

itu, di India, menurut the Representation of the People Act, 1951 cakupan dari *corrupt practices* lebih luas lagi karena mencakup : (1) *bribery*, (2) *undue influence*, (3) *appeal to vote or refrain from voting on ground of religion, race, community or language and the use of or appeal to religious or national symbols*, (4) *promotion of enmity or hatred between different classes of the citizens on grounds of religion, race, caste, community, or language*, (5) *publication of false statement in relation to personal character or conduct of any candidate*, (6) *hiring or procuring vehicle or vessel*, (7) *incurring excessive expenditure*, (8) *obtaining or procuring or abetting or attempting to obtain or procure any assistance of government servant and booth capturing*.<sup>643</sup>

Sama halnya dengan istilah tindak pidana pemilu yang tidak diberi definisi, maka istilah *corrupt practice* di dalam the Representation of the People Act, 1951 telah digunakan secara umum menandakan kategori seperti tersebut di tempat itu tanpa penegasan maksud/arti yang konseptual. Dengan begitu istilah ini hanya berarti dan meliputi semua aktivitas itu dari suatu calon, agennya atau orang lain yang dilarang oleh Section/Bagian 123 dari undang-undang itu .

Dapat dikatakan bahwa *election offenses* dan *corrupt practises* mempunyai pengertian yang sama sebagaimana dikatakan oleh Prof. Sothi Rachagan yang menyatakan bahwa : “There are three election offences of

---

<sup>643</sup> Section 2 (c) and Section 123 of the Representation of the People Act, 1951.

particular relevance to campaigns treating, undue influence and bribery. The law treats these as corrupt practices and specifies severe penalties.”<sup>644</sup>

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrochman dkk. 2003. *Undang-Undang RI No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik*. Jakarta: BP. Cipta Jaya.
- Alfian. 1955. *Hasil Pemilihan Umum 1955*.
- Ali, Fachry dan Iqbal Abdurrauf Saimima. 1995. *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*.
- Andrighetti, Vikki dan Sunnai Phasuk. 2000. *Malaysia: Report of The 1999 Election Observation Mission 25 November- 1 Desember*. Bangkok: Anfrel dan Forum Asia.
- Arba MF, Syarofin. 1998. *Demitologisasi Politik Indonesia: Mengusung Elitisme dalam Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Cidesindo.

---

<sup>644</sup> S. Sothi Rachagan, Law and The Electoral Process in Malaysia (1993) 146.

- Ariwibowo, Aloysius Arena dkk. 1997. *Pemilu 1997: Antara Fenomena Kampanye Dialogis & Mega Bintang*. Jakarta: PT Pena Kencana.
- \_\_\_\_\_. dkk. 2000. *Kekerasan Politik Pemilu 1999*. Surabaya: Hipotesa.
- Australian Electoral Commission. 2001. *Electoral Officials International Conference*. Thailand.
- Azed, Abdul Bari (Ed). 2000. *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*. Depok: Badan Penerbit FHUI.
- Baker, Richard W. dkk. 1999. *Ndonesia: The Challenge of Change*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Black, Donald. 1984. *Toward a General Theory of Social Control*. London: Academic Press, INC.
- Budiarjo, Miriam, Prof. 1985. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Jakarta.
- Budhiarto, M. dan K. Wantjik Saleh. 1981. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara pidana 1981*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Cahyono, Heru dkk. 2000. *IMenabur Uang, Menuai Suara: Analisis kasus Money Politics pada Pemilu '99 di Delapan Daerah Pemantauan*. Jakarta: ACILS.
- Chapalgaonker, Narendra. Tanpa Tahun. *Law of Elections*. Nagpur: Congress Nagar.
- Cipto, Bambang. 2000. *Partai Kekuasaan dan Militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Corrine dkk. 1992. *Proceedings of The 1992 International Symposium Democratic Experience in Southeast Asian Countries*. Jepang.
- Crouch, Harold. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 1971 *Poliarchy: Participation and Opposition*.
- Dalip, dkk. *Mengintip Pelanggaran Pemilu '99 di Kalimantan Timur: Hasil Pemantauan Puskom TPP Kaltim*. Kaltim: Puskom TPP Kaltim dan YIPIKA.

- Dasi, .2000. *Wajah baru Pola Lama, Dinamika Pemilu '00 di NTT: Hasil pemantauan Puskom (Forapsi) NTT*. NTT: Puskom (Forapsi) dan YIPIKA.
- Dhakidae, Daniel. 1995. *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*. (Jakarta: LP3ES).
- Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo (Penyunting). 1996. *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and Internasional Studies.
- Donald, Parulian. 1997. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Elsam. 1997. *Membuat Setiap Suara Punya Arti: Pemantauan Pemilihan Umum di Asia*. Jakarta.
- Elster, Jon and Rune Slagstad (Editor). 1988. *Constitutionalism and Democracy*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Feith, Herbert. 1999. *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Forum for Democratic Reform. 2000. *Democratization Assessment Indonesia Recommendations on Constitutional Review*. Jakarta: IDEA.
- Friedrich, Carl J. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*,
- Forum Rektor Simpul Wilayah Jawa Timur. 2000. *Memantau Pemilu Mendorong Demokratisasi*. Jakarta.
- Gaffar, Afan. 1992. *Javanese Voters, A case Study of Election Under Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Geertz, Clifford. 1959. *The Religion of Java*, Free Press, New York.
- Geoff Forester. 1999. *Post- Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Goldman, Ralph M. 1999. *Encyclopedia of Violence, Peace, Conflict, Voleme 3*. Academic Press.
- Gondokusumo, Djody dan Amelz. 1951. *Parlemen Indonesia* Jakarta: Bulan Bintang.
- Hakkam, Rashidan, dkk. 1995. *Citation Style for Legal Works*. Malaysia: Law Library University of Malaya.

- Hanafiah, dkk. 2000. *Mengurai Pelanggaran di Balik Pesta Sumatera Selatan dan pemilu '00: Hasil Pemantauan Puskom (KIPPDA) Sumsel*. Sumsel: Puskom (KIPPDA) Sumsel dan YIPIKA.
- Haramain, A. Malik dan MF. Nurhuda Y. 2000. *Mengawal Transisi: Refleksi atas Pemantauan Pemilu '99*. Jakarta: JAMPPI-PB PMII dan UNDP.
- Haris, Syamsuddin. 1995. *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. dkk (Ed). 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI.
- \_\_\_\_\_. (Ed). 1999. *Kecurangan Pemilu dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilu 1997*. Jakarta: Yayasan Obor dan PPW-LIPI.
- Haryanto, Ignatius dan E. Pudjiachirusanto. 1999. *Pemilihan Umum 1999: Demokrasi atau Rebutan Kursi?* Jakarta: Lembaga Studi Pers dan Pembangunan.
- Hermawan, 2000. *Pemilu '99 Bandung, Pesta Rakyat atau Pesta Partai?: Hasil Pemantauan Puskom Civic Forum*. Jakarta: Puskom Civic Forum dan YIPIKA.
- Henry, Stuart. 1994. *Social control: Aspects of Non-State Justice*. England: Dartmouth.
- Hikam, Muhammad A.S. 1999. *Politik Kewarganegaraan: Landasan Redemokratisasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- IFES.
- Irwan, Alexander. dan Edriana. 1996. *Pemilu: Pelanggaran Azas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jeong, Ho-Won. 1999. *Encyclopedia of violence, Peace, Conflict, Volume 1*. Academic Press.
- Jhingta, Hans Raj. 1996. *Corrupt Practices in Elections: A Study Under The Representation of The People Act, 1951*. New Delhi: Deep and Deep Publications.
- Jones, Gavin W. and Terence H. Hull. (Ed). 1997. *Indonesia Assessment: Population and Human Resources*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

- JR, G. Bingham Powell. 2000. *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. London: Yale University.
- Kadish, Martimer R. and Sanford H. Kadish. 1973. *Discretion to Disobey: A Study of lawful Departures from Legal Rules*. California: Stanford University Press.
- Kaisiepo, Manuel. 1995. *Analisa Kekuatan Politik di Indonesia*.
- Kalra, J.S. dkk. 1996. *Digest on Election Cases: Supreme Court and Full Bench 1950-1995*. Candigarh: Punjab Law Agency.
- Karodirdjo, Sartono dkk. 1977. *Sejarah Nasional Indonesia VI*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Kementrian Penerangan, 1954. *Kepartaian dan Parleментарia Indonesia*.
- Komisi Pemilihan Umum. Tanpa Tahun. *Himpunan Peraturan Komisi Pemilihan umum Mengenai Pendaftaran Pemilih*. Jakarta.
- Komite Independen Pemantau Pemilu. *Laporan Pemantauan Pemilihan Umum 1999: Jakarta, Depok, Tangerang dan Bekasi*. Jakarta.
- Kristiadi, J. 1997. *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*. Jakarta: CSIS.
- \_\_\_\_\_. dkk (Penyunting). 1997. *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi*. Jakarta: CSIS.
- Kroef, Justus M. van der. 1971. *Indonesia Since Soekarno*. Singapura: Asia Pacific Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Kusumah, Mulyana W dkk. 1999. *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP.
- \_\_\_\_\_. dkk. 2000. *Menata Politik Paska Reformasi*. Jakarta: Komite Independen Pemantau Pemilu.
- Laura, Nader (Ed). Tanpa Tahun. *Law in Culture and Society*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Lande, Carl H. 1996. *Post-Marcos Politics: A Geographical and Statistical Analysis of The 1992 Presidential Election*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

- Liddle, R. William. 2001. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One countries*. London: Yale University.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Grafiti.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London: Yale University Press.
- Lindsey, Timothy. Tanpa Tahun. *Indonesia Law and Society*. Sidney: The Federation Press.
- LP3ES. 1995. *Annalisa Kekuatan Politik di Indonesia: Pilihan Artikel Prisma*. Jakarta.
- Lubis, Mochtar. 1988. *Citra Polisi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lubis, T. Mulya. 2002.
- Luwarso, Lukas dkk. 1999. *Bersikap Independen!: Pedoman Meliput Pemilu di Masa Demokrasi Transisi*. Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen.
- Masduki, Teten. 2002.
- Mashudi. 1993. *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-undang Dasar 1945*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Mashad, Dhurorudin. 1999. *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: CIDES.
- Ma'shum, Sauifullah. 2001. *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Marsono, Drs. 1996. *Pemilihan Umum 1997: Pedoman, Peraturan, dan Pelaksanaan*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Miftach, Agus, K.H. dkk. 2000. *Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Mahfud MD., Moh. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*.



- Purnomo, Wahyudi. 2002. *Model- Model Sistem Pemilihan di Indonesia*.
- Powell, JR, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*.
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pemilu* Usulan Cetro, GPSP, ICW, Inse, KIPP Indonesia, PBHI, PSHK, Solidaritas Perempuan, Walhi, Yappika, YLBHI.
- Rahardjo, Satjipto. Tanpa Tahun. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Bandung: Penerbit Sinar Baru.
- Relly, Benad Andrew Reynolds. 1994. *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*. Washington, D.C: National Academy Press.
- Salam, Alfitra. 1998. "Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah : Pengalaman 1955", *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Ed. Syamsuddin Harris)
- Salman, R. Otje. 1989. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Bandung: Penebit Alumni.
- Sanit, Arbi. 1997. *Partai, Pemilu dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saragih, Bintan B. 1987. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Sievers, Allen M. 1974. *The Mystical World of Indonesia Culture and Economic Development in Conflict*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Silaban, Sintong. 1992. *Tindak Pidana Pemilu: Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Silalahi, Harry Tjan. 1995. *Pemilihan Umum 1992 Suatu Evaluasi*.
- SP, Octaviana. 2000. *Menggugat Proses Pemilu '99 di Sumatra Utara: Hasil Pemantauan Puskom Sumut*. Sumut: Puskom Sumut dan YIPIKA.
- Sudjiman, Panuti dan Dendy Sugono. 1996. *Petunjuk Penulisan Karya Ilmiah*. Jakarta: Kelompok 24 Pengajar Bahasa Indonesia.
- Sudibjo, M (Penyunting). 1995. *Pemilihan Umum 1992: Suatu Evaluasi*. Jakarta: CSIS.

- Sulaiman Masri dan Ahmad Khair Mohd Nor. 2002. *Tata Bahasa Melayu: Mesra Pengguna*. Kuala Lumpur: Utusan Publications dan distributors SDN BHD.
- Sulistyo, Hermawan dkk. 2000. *Kekerasan Politik dalam Pemilu 1999: Laporan dari Lima Daerah*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Surbakti, Ramlan, dkk. 2011. *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih : Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar*. Jakarta: Kemitraan.
- Suryadinata, Leo. 1992. *Golkar dan Militer: Studi tentang Budaya Politik*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Elections and Politics in Indonesia*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- \_\_\_\_\_. dan Sharon Siddique. 1981. *Trends in Indonesia II*. Singapura: Singapore University Press.
- Suryakusumah, Julia I. Tanpa Tahun. *Almanak Parpol Indonesia*.
- Tanter, Richard dan Kenneth Young (Ed). 1990. *The Politics of Middle Class Indonesia*. Centre of Southeast Asian Studies.
- Tanya, Bernard L. 2011. *Politik Hukum; Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Thahir, H.A. Samad. Tanpa Tahun. *Buku Lampiran X Pemilihan Umum 1999: Sosialisasi Kegiatan Pemilihan umum 1999*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Thohari, Moh dkk. 2000. *Dari Balik Bilik Pemilu '99: Cerita yang Tercecer dari Jawa Timur: Hasil Pemantauan Puskom Jatim*. Jatim: Puskom Jatim dan YIPIKA.
- Tim Persiapan Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999 pada Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2000. *Sekilas Mengemban Tugas dalam Pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.
- Tim Peneliti Sistem Pemilu. 1998. *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Sebuah Laporan Penelitian*. Jakarta: LIPI dan Pustaka Sinar Harapan.

- Tim Redaksi LP3ES. 2003. *Politik Editorial Media Indonesia: Analisis Tajuk Rencana 1998-2001*. Jakarta: LP3ES.
- Tolkhah, Imam. 2001. *Anatomi Konflik Politik di Indonesia: Belajar dari Ketegangan Politik Varian di Madukuro*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Yamin, Muhammad. 1956. *Konstituante Indonesia Dalam Gelanggang Demokrasi*.
- Zaidun, Muhammad, dkk. 2002. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM Bekerja Sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia.