

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 13

Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 13

Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara



Danish International
Development Agency



Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara

BUKU 13

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti
Didik Supriyanto
Hasyim Asy'ari

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri
Agung Wasono
Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

September 2011

ISBN 978-979-26-9668-4

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

BA	: Berita Acara
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilihan
Dapil	: Daerah Pemilihan
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DCS	: Daftar Calon Sementara
DCT	: Daftar Calon Tetap
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
HPS	: Hasil Penghitungan Suara
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
NIK	: Nomor Induk Kependudukan
P4	: Partai Politik Peserta Pemilihan Umum
Panwas	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
TPSLN	: Tempat Pemungutan Suara luar negeri
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif Kemitraan

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB 1 Pendahuluan	1
BAB 2 Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara yang Berintegritas.....	7
A. Asas Pemilu Demokratis	7
B. Akurasi dan <i>Electoral Fraud</i>	11
BAB 3 Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara pada Pemilu Legislatif Tahun 2009	17
A. Sarana Konversi Suara Pemilih	17
B. Partisipasi Pemilih	18
C. Prosedur atau Tata Cara Konversi Suara Rakyat	20
D. Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara	24
E. Pemungutan dan Penghitungan Suara Ulang	31
F. Pembandingan Hasil Pemilu	31

G.	Hasil Pemilu Anggota DPR Tahun 2009 sebelum Putusan MK	32
H.	Hasil <i>Quick Count</i> Berbagai Lembaga	33
I.	Hasil Pemilu Setelah Amar Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum	34
J.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (<i>Electoral Contest</i>)	34

BAB 4	Rekomendasi Langkah untuk Menjaga Integritas Pemilu	37
A.	Sarana Konversi Suara Pemilih	37
B.	Partisipasi Pemilih	38
C.	Tata Cara Konversi Suara Rakyat	41
D.	Pemungutan dan Penghitungan Suara	43
E.	Pemungutan dan Penghitungan Suara Ulang	51
F.	Perselisihan Hasil Pemilu	51
	Daftar Pustaka	54

BAB 1

Pendahuluan

Untuk menyelenggarakan negara (baca: melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah) diperlukan sejumlah orang yang terpercaya sebagai penyelenggara negara (penjabat negara). Penyelenggara negara dalam bidang legislatif dan eksekutif di Indonesia adalah DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah. Karena konstitusi menentukan negara diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi), penentuan penyelenggara negara pun harus dilakukan dengan pemilihan umum. Pemilu adalah prosedur dan mekanisme konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

Untuk melakukan konversi ini diperlukan sistem pemilu (*electoral system*) untuk memilih masing-masing penyelenggara negara, proses penyelenggaraan seluruh tahap pemilu (*electoral processes*), dan sarana konversi suara rakyat (*means of conversion*) atau logistik pemilu.

Sistem pemilu diperlukan untuk konversi suara rakyat karena dalam sistem pemilu-lah akan ditentukan: (a) lingkup wilayah tempat suara rakyat diperebutkan dan jumlah kursi yang akan diperebutkan (besaran daerah pemilihan), (b) siapa yang menjadi peserta pemilu, siapa yang memenuhi syarat menjadi calon, dan bagaimana menentukan calon penyelenggara negara (pola pencalonan), (c) apa dan siapa yang akan dipilih, serta bagaimana pemilih menyatakan pilihannya secara sah (model penyuaan), dan (d) bagaimana membagi kursi di setiap daerah pemilihan kepada peserta pemilu dan/atau tata cara menentukan calon terpilih (formula pemilihan).

Proses penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu (*electoral processes*) pada dasarnya merupakan serangkaian kegiatan melakukan konversi suara rakyat menjadi penyelenggara negara. Proses penyelenggaraan pemilu secara berurutan mencakup kegiatan berikut: (a) penentuan daftar pemilih yang berhak memilih, (b) pendaftaran dan penentuan peserta pemilu, (c) alokasi kursi dan penentuan daerah pemilihan, (d) seleksi dan penetapan calon, (e) pelaksanaan kampanye pemilu dan pelaporan dana kampanye pemilu, (f) pemungutan dan penghitungan suara di tempat pemungutan suara (TPS), (g)

rekapitulasi hasil penghitungan suara di atas TPS, (h) penetapan hasil pemilu menurut parpol dan calon, (i) proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu, dan (j) penetapan calon terpilih.

Yang terakhir, proses konversi suara rakyat memerlukan sarana konversi berupa surat suara (*ballot*) kalau masih menggunakan cara manual (*manual voting and counting systems*) dan sarana teknologi informasi untuk pemungutan dan penghitungan suara kalau sudah menggunakan teknologi informasi (*electronic voting and counting system*), sertifikat hasil penghitungan suara, serta dokumen dan logistik lain yang diperlukan untuk pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara.

Dengan demikian, pemilu merupakan kegiatan yang kompleks yang melibatkan banyak pihak. Tidak saja para pemilih, peserta pemilu dan/atau calon, penyelenggara dan pelaksana pemilu, pengawas pemilu, dan pemerintah (pusat dan daerah), pemilu juga melibatkan pemantau pemilu (domestik dan internasional), organisasi masyarakat sipil, penegak hukum, rekanan pengadaan dan distribusi logistik pemilu, serta media massa. Karena pemilu merupakan proses konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara, dan peserta pemilu (parpol beserta calon yang diajukan dan/atau perseorangan) yang berupaya keras mendapatkan dan mengisi kursi penyelenggara negara, maka pemilu pun niscaya akan menghasilkan peserta yang menang dan peserta yang kalah.

Godaan untuk memenangkan kursi sebanyak-banyaknya dengan cara yang curang dan bertentangan dengan hukum sangatlah tinggi karena yang dipertaruhkan sangat tinggi. Tidak saja dana, tenaga, dan waktu, pemilu juga merupakan pertarungan ideologi, harga diri, dan kepentingan pendukung. Peserta atau calon yang tidak mampu menahan godaan seperti ini hendak menentukan hasil pemilu sebelum pemungutan dan penghitungan suara dilakukan. Apabila praktik kecurangan (seperti jual-beli suara, intimidasi dan paksaan, serta manipulasi) cukup banyak terjadi, legitimasi proses penyelenggaraan pemilu akan dipertanyakan. Penyelenggaraan pemilu tanpa integritas seperti ini niscaya akan mencederai asas-asas pemilu yang demokratis.

Lawan dari integritas pemilu adalah berbagai bentuk praktik manipulasi pemilu (*electoral fraud*). Manipulasi pemilu merupakan intervensi tidak sah terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Tindakan intervensi ini akan mempengaruhi hasil penghitungan suara, baik dengan menambah suara peserta pemilu/

calon tertentu atau dengan mengurangi perolehan suara peserta pemilu/ calon lainnya. Penyimpangan lain yang termasuk manipulasi perhitungan suara adalah pendaftaran pemilih secara ilegal, intimidasi terhadap pemilih, dan penghitungan suara yang tidak tepat (misalnya menyatakan tidak sah terhadap surat suara yang sesungguhnya sah atau mencatat suara seorang pemilih lebih dari sekali).

Jenis tindakan manipulasi yang masuk kategori dilarang dalam undang-undang bervariasi antarnegara. Secara teknis-legalistik, semua bentuk manipulasi pemilu termasuk kategori dilarang dalam undang-undang. Akan tetapi terdapat tindakan yang sah secara hukum (secara legalistik tidak termasuk yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan), tetapi secara moral tidak dapat diterima, bertentangan dengan semangat undang-undang pemilu atau merupakan pelecehan terhadap prinsip-prinsip demokrasi.

Pemilu yang hanya memungkinkan seorang calon saja yang dapat menang acapkali dikategorikan sebagai manipulasi pemilu (yang secara teknis disebut "*show elections*") walaupun tidak melanggar undang-undang. Dalam pemilu yang hasilnya berbeda tipis, manipulasi perhitungan suara dalam jumlah sedikit saja akan dapat mengubah hasil pemilu. Walaupun manipulasi perhitungan suara tidak mempengaruhi hasil akhir, tindakan itu masih dapat mengurangi kepercayaan publik terhadap demokrasi apabila yang melakukan tindakan manipulasi itu tidak mendapatkan sanksi setimpal. Karena sebagian "*politics is matter of perception*", persepsi publik mengenai adanya manipulasi hasil penghitungan suara secara luas akan dapat menyebabkan masyarakat menolak untuk menerima hasil pemilu.

Integritas pemilu biasanya lebih dipandang sebagai masalah khas negara yang tengah mengalami transisi dari otoritarian (dan nondemokratik lainnya) menuju demokrasi karena negara transisi seperti ini belum memiliki semua infrastruktur pemilu yang demokratik, seperti seperangkat pengaturan yang menjamin kepastian hukum, sistem penegakan hukum, sistem kepartaian dan sistem perwakilan rakyat, pemilih rasional, dan kelembagaan yang mapan untuk menyelenggarakan pemilu.

Akan tetapi, apa yang terjadi pada pemilihan presiden di Negara Bagian Florida, Amerika Serikat pada tahun 2000 (praktik pendaftaran pemilih dan format surat suara) dan manipulasi suara yang disampaikan melalui pos di Inggris pada tahun 2005 menunjukkan betapa integritas pemilu bukan

hanya menjadi perhatian negara-negara yang tengah mengalami transisi demokrasi, tetapi juga menjadi masalah di negara demokrasi yang sudah mapan sekalipun.

Manipulasi pemilihan terdiri atas dua tipe, yaitu mencegah warga yang berhak memilih untuk memberikan suara secara bebas (bahkan ada kalanya mencegah warga untuk memilih) serta dapat pula terjadi dalam bentuk mengubah hasil pemungutan dan penghitungan suara. Akan tetapi tujuan manipulasi pemilihan ini hanya satu, yaitu memenangkan suatu parpol/calon tertentu dan/atau mencegah suatu parpol/calon memenangkan pemilihan.

Manipulasi pemilu dapat terjadi pada tahapan apa saja dalam proses penyelenggaraan pemilu, tetapi yang paling sering terjadi pada pendaftaran/pemutakhiran daftar pemilih, kampanye pemilu, pemungutan dan penghitungan suara, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara pada tingkat di atas TPS/KPPS. Penggabungan berbagai wilayah yang menjadi basis pendukung suatu partai menjadi suatu daerah pemilihan (*gerrymandering*), pemindahan penduduk yang menjadi pendukung suatu parpol (karena satu atau lain hal) ke daerah lain atau suatu daerah pemilihan sehingga parpol tersebut menjadi mayoritas daerah pemilihan tersebut (manipulasi demografi), dan pembatasan hak pilih dalam bentuk ketentuan yang hanya memperkenankan pendaftaran pemilih secara *de jure* (sehingga, misalnya, banyak mahasiswa dan pekerja di kota besar tidak dapat memberikan suara), petugas tidak mengirimkan surat pemberitahuan pemungutan suara kepada pemilih yang dianggap pendukung parpol/calon tertentu, tidak mengadakan pendaftaran pemilih dan/atau tidak mendirikan TPS di lembaga pemasyarakatan, dan tidak menyediakan TPS Khusus bagi pasien dan petugas medis di rumah sakit (*disenfranchisement*), merupakan sejumlah bentuk manipulasi pemilihan.

Selain itu, manipulasi pemilihan dapat pula terjadi dalam bentuk intimidasi terhadap seorang atau sekelompok pemilih agar memilih suatu parpol/calon atau agar tidak memilih suatu parpol/calon lain dengan cara kekerasan atau ancaman kekerasan, merusak TPS, dan ancaman ekonomi (misalnya, seorang pemilih akan kehilangan pekerjaan bila tidak memilih parpol/calon tertentu). Praktik jual-beli suara (*vote buying*), penyebaran informasi negatif yang tidak benar mengenai suatu parpol/calon tertentu (*black campaign, misinformation*), desain dan format surat suara yang membingungkan pemilih, kehadiran pemilih yang tidak sah (menggunakan nama pemilih siluman atau pemilih yang berhalangan datang memberikan suara) untuk ikut memberikan

suara, seorang pemilih memberikan suara lebih dari sekali, orang yang diminta bantuan memberikan tanda pilihan oleh pemilih tunanetra memberikan suara kepada parpol/calon yang tidak sesuai dengan kehendak pemilih tunanetra, petugas mengkategorikan suara yang diberikan para pemilih secara tidak konsisten (misalnya manakala tanda yang sama pada suatu ketika dinyatakan sah, tetapi pada kesempatan lain dinyatakan tidak sah), petugas mencatat suara seorang pemilih dua kali, dan merusak surat suara yang sudah diberi tanda oleh pemilih, merupakan bentuk lain dari manipulasi pemilihan yang niscaya akan mempengaruhi hasil pemilu.

Integritas pemilu (*electoral integrity*), atau secara lebih lengkap integritas proses penyelenggaraan dan integritas hasil pemilu, merupakan salah satu dari enam parameter proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis (*democratic electoral processes*)¹. Kajian tentang integritas pemilu ini secara khusus akan difokuskan pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Tidak saja karena proses tersebut merupakan puncak dari proses penyelenggaraan pemilu, tetapi juga karena tahapan itu menjadi obyek manipulasi dari pihak yang bernafsu mendapatkan kursi/jabatan dengan segala cara.

Karena itu pemilu dapat dikategorikan berintegritas apabila proses pemungutan dan penghitungan suara²:

1. diselenggarakan berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel.

1 Keenam parameter tersebut adalah: (1) pengaturan semua tahapan pemilu mengandung kepastian hukum (tidak ada kekosongan hukum, tidak ada kontradiksi antarpasal dalam suatu UU atau antar-UU, tidak multitafsir, dan operasional sehingga dipahami dan dilaksanakan sama oleh seluruh daerah), (2) pengaturan semua tahapan pemilu dirumuskan berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel, (3) pengaturan dan pelaksanaannya menjamin integritas proses dan hasil pemilu (*electoral integrity*), (4) semua sengketa pemilu (pelanggaran peraturan pidana pemilu, peraturan administrasi pemilu, dan kode etik pemilu) diselesaikan oleh penegak hukum secara adil dan cepat, sedangkan perselisihan hasil pemilu (*electoral contest*) diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi secara terbuka, adil, prosedural, dan akurat, (5) pemilu diselenggarakan tidak hanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga sesuai dengan tahap, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilu dan sesuai dengan perencanaan operasional yang dipersiapkan oleh KPU, dan (6) penyelenggara pemilu yang tidak hanya memiliki kemampuan dalam melaksanakan tiga tugas utamanya, tetapi juga melaksanakan tugas secara independen.

2 ACE Electoral Knowledge Network, *Encyclopaedia: Electoral Integrity: Guiding Principles of Electoral Integrity, Electoral Integrity-Guiding Principles.htm*, 26 April 2011.

Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara

2. dilakukan secara akurat, bebas dari kesalahan dan manipulasi, sehingga hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU sama dengan suara yang diberikan oleh para pemilih.
3. dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu (KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota) dan Panitia Pelaksana Pemilihan (KPPS, PPS, dan PPK) berdasarkan Undang-Undang Pemilu, Peraturan KPU, Tahapan, Program dan Waktu Penyelenggaraan Pemilu, serta Kode Etik Penyelenggara Pemilu.
4. diawasi oleh peserta pemilu, lembaga pemantau pemilu, dan pemilih, serta media massa.
5. ditegakkan secara konsisten, imparial, dan tepat waktu (*timely*) oleh berbagai institusi penegak peraturan pemilu.

Integritas pemungutan dan penghitungan suara pada khususnya dan integritas pemilu pada umumnya, sangat penting diwujudkan karena akan menjamin legitimasi dan penerimaan atas proses penyelenggaraan dan hasil pemilu.

Setelah Bab Pendahuluan ini akan diketengahkan proses pemungutan dan penghitungan suara yang berintegritas, khususnya menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Berikutnya, pada Bab 3 akan disajikan proses pemungutan dan penghitungan suara yang terjadi pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Tahun 2009. Pada bab terakhir akan diketengahkan sejumlah rekomendasi mengenai berbagai langkah untuk menjaga integritas pemilu (*electoral integrity*).

BAB 2

Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara yang Berintegritas

Proses pemungutan dan penghitungan suara di Indonesia dipilah 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 sesuai dengan jenis penyelenggara negara yang dipilih. Proses pemungutan dan penghitungan suara yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah seluruh kegiatan, mulai dari persiapan, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara di TPS, dan pengiriman hasil perhitungan suara dari TPS ke PPK, serta persiapan, pelaksanaan, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK.

A. Asas Pemilu Demokratis

Tahap pemungutan dan penghitungan suara merupakan puncak kegiatan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Tidak hanya karena hari pemungutan suara (*polling day*) berada pada tahapan ini dan karena itu pada hari itulah rakyat yang berhak memilih menyatakan kedaulatannya melalui pemberian suara, tetapi juga karena pada tahapan inilah seluruh asas pemilu yang demokratis diterapkan. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” Dengan demikian asas-asas pemilu yang demokratis menurut UUD 1945 adalah “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil” (*luber jurdil*).

Pemberian suara diberikan oleh rakyat yang berhak memilih secara langsung, tanpa perantara. Siapapun tidak bisa mengatasnamakan orang lain dalam memberikan suara, termasuk kepala suku tidak diperkenankan memberikan suara atas nama warga sukunya ataupun suami tidak boleh memberikan suara atas nama istri. Penyandang cacat (*kaum difabel*), termasuk yang tidak memiliki kedua lengan, tidak bisa diwakili oleh orang lain dalam memberikan suara kecuali atas permintaan yang bersangkutan. Hal ini dilandasi oleh suatu pengakuan akan kemampuan warga negara yang sudah berhak memilih untuk menentukan nasibnya sendiri.

Pemberian suara juga berlangsung secara umum dalam arti semua warga negara yang pada hari pemungutan suara telah berusia 17 tahun atau lebih atau sudah atau pernah kawin, berhak didaftarkan/mendaftarkan diri sebagai pemilih apapun latar belakang pekerjaan, pendidikan, status ekonomi, jenis kelamin, suku, agama, kondisi fisik, tempat tinggal, dan domisilinya. Karena itu dari segi cakupan pemilih (jumlah warga negara berhak memilih yang terdaftar), kemutakhiran, dan akurasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) harus mencapai derajat tinggi, sekurang-kurangnya sekitar 95 persen. Asas ini tidak saja menggambarkan persamaan hak antar-warga negara, tetapi juga menunjukkan kesetaraan antar-warga negara karena setiap warga negara yang berhak memilih hanya memiliki satu suara dan hak itu bernilai setara.

Setiap pemilih-terdaftar memberikan suaranya secara bebas sesuai dengan pertimbangan dan pilihan sendiri tanpa intimidasi ataupun paksaan dari siapapun dan dalam bentuk apapun. Untuk menjamin kebebasan dalam menentukan pilihan, alat negara berseragam (tentara dan polisi) tidak diperkenankan hadir di sekitar TPS sehingga pemilih tidak merasa terintimidasi. Karena itu pengamanan langsung terhadap TPS tidak dilakukan oleh polisi, melainkan aparat pertahanan sipil (Hansip). Tidak ada yang boleh mengetahui nama parpol dan/atau nama calon yang dipilih oleh seorang pemilih kecuali yang bersangkutan.

Asas rahasia seperti itu dimaksudkan agar pemilih dengan leluasa dan aman menentukan pilihannya. Untuk menjamin kerahasiaan dalam pemungutan suara, tidak diperkenankan seseorang berlalu-lalang atau berada di belakang pemilih ketika memberikan suara, jarak antar-bilik suara tidak memungkinkan seorang pemilih melihat pilihan pemilih lain, dan surat suara yang sudah diberi tanda harus dilipat. Bahkan seseorang yang diminta seorang pemilih yang masuk kategori difabel untuk menuliskan pilihannya, wajib menandatangani surat pernyataan untuk merahasiakan pilihan pemilih difabel tersebut.

Setiap pemilih mempunyai hak yang sama dan karena itu siapapun pemilih dan apapun statusnya hanya memiliki satu suara. Begitu kuat asas adil itu dipegang sehingga tidak saja setiap pemilih yang baru saja selesai memberikan suara langsung diberi tanda khusus (tinta) pada jarinya, tetapi juga apabila terbukti seorang pemilih memberikan suara lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS berbeda maka KPPS harus mengadakan pemungutan suara ulang di TPS tempat kejadian.

Asas jujur diberlakukan pada semua aspek, tetapi terutama dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Artinya proses pemungutan dan penghitungan suara sepenuhnya dilakukan menurut ketentuan yang berlaku, baik UU Pemilu dan peraturan pelaksanaannya maupun Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Rapat pleno pemungutan suara di TPS misalnya, hanya dapat dimulai apabila sudah ada saksi dan pemilih yang hadir. Tidak hanya untuk mengecek apakah semua kotak suara masih tersegel rapat dan menyaksikan pembukaan kotak suara, tetapi dalam rapat itu mereka juga menghitung jumlah semua jenis perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara. Proses seperti ini dimaksudkan untuk menjamin asas jujur dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Secara khusus, asas jujur ini diarahkan pada proses penghitungan suara, yaitu suara pemilih dihitung secara akurat, tanpa kesalahan dan manipulasi.

Untuk menjamin perhitungan suara berlangsung apa adanya, dalam melaksanakan proses penghitungan suara, ketua dan anggota KPPS tidak hanya diawasi oleh Pengawas Pemilu Lapangan, dipantau oleh pemantau pemilu yang terakreditasi, disaksikan oleh saksi peserta pemilu, dan para pemilih; tetapi proses itu juga harus dilakukan secara transparan: dalam suasana terang sehingga dapat dilihat oleh semua orang yang hadir dan dengan ucapan yang jelas sehingga dapat didengar dan dipahami oleh semua yang hadir. Bila terdapat dugaan akan adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, saksi peserta pemilu atau Pengawas Pemilu Lapangan dapat menyampaikan keberatan sehingga langsung sehingga dapat diperbaiki oleh KPPS bila dugaan itu betul terjadi. Hal ini juga menjadi wujud dari asas transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Untuk menjamin pelaksanaan asas transparansi, hasil penghitungan suara di TPS tidak hanya diteruskan kepada PPK melalui PPS dan salinannya diberikan kepada saksi peserta pemilu yang hadir, tetapi juga ditempelkan di tempat umum sehingga dapat dibaca oleh warga masyarakat.

Semua UU yang mengatur pemilu di Indonesia (Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) juga mengedepankan asas transparansi dan akuntabilitas dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Begitu penting asas transparansi ini sehingga bila ketua KPPS membacakan hasil pengecekan surat suara yang sudah diberi tanda dengan suara yang

tidak jelas, saksi peserta pemilu dapat mengingatkan KPPS untuk segera mengoreksi. Atau kalau proses penghitungan suara dilakukan dalam suasana gelap atau remang-remang (pada sore hari tanpa penerangan yang memungkinkan semua pihak dapat melihat dengan jelas apa yang ditulis), saksi peserta pemilu pun wajib meminta KPPS menghentikan kegiatan untuk segera menyediakan lampu penerangan.

Apabila hal itu diketahui setelah selesai proses pemungutan dan penghitungan suara, PPK wajib memerintahkan KPPS melakukan penghitungan suara ulang. Pemungutan suara ulang, misalnya, wajib dilakukan apabila terdapat seorang pemilih atau lebih memberikan suara lebih dari sekali. Pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang merupakan dua bentuk akuntabilitas yang wajib dilakukan oleh KPPS. Karena itu asas-asas pemilu yang demokratik yang digunakan di Indonesia secara empirik tidak saja “luber” dan “jurdil”, tetapi juga transparan dan akuntabel. Asas-asas pemilu demokratik (*democratic principles of election*) yang digunakan di Indonesia lebih lengkap daripada yang biasa digunakan secara internasional, yaitu *free and fair election*.

Pengamanan merupakan unsur yang sangat penting dalam proses pemungutan dan penghitungan suara, baik dalam arti lingkungan yang aman bagi pemilih untuk memberikan suara secara bebas maupun keamanan material sensitif (seperti surat suara) untuk pemilu. Pengamanan lingkungan dapat dipilah menjadi lingkungan luar dan lingkungan TPS. Lingkungan luar dijaga oleh polisi (dan bila diperlukan juga tentara) dan karena jaraknya dari TPS cukup jauh sehingga tidak dilihat oleh pemilih. Lingkungan TPS dijaga oleh petugas keamanan TPS yang berasal dari kalangan sipil. Polisi dan tentara berseragam harus jauh dari TPS sehingga pemilih tidak merasa terintimidasi oleh seragam dan senjata yang digunakan petugas tersebut.

Ketika *trust* atau saling percaya dalam masyarakat (baca: antar-peserta pemilu, antara peserta pemilu dengan pemerintah, antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu) belum begitu tinggi, pengamanan surat suara menjadi perhatian semua pihak. Karena itu, kertas untuk surat suara ataupun berita acara (BA) dan hasil penghitungan suara (HPS) diproduksi dari bahan khusus (*security paper*), yang tidak dapat ditemukan di pasar sehingga tidak mungkin dipalsukan oleh pihak lain. Selain menggunakan kertas khusus, pencetakan surat suara, BA, dan HPS itu hanya boleh dilakukan oleh percetakan yang sudah memenuhi persyaratan keamanan (*security printing*). Kalau jenis kertas yang digunakan untuk surat suara, BA, dan HPS sama dengan yang ada di pasar,

untuk menjamin keamanannya dapat juga dilakukan dengan menempelkan hologram pada surat suara yang akan digunakan oleh pemilih.

Namun, setelah menyelenggarakan pemilu beberapa kali dan sudah terbukti tidak terjadi pemalsuan surat suara –sehingga sikap saling percaya semakin meningkat– biasanya pengamanan surat suara, BA, dan HPS dilakukan dengan cara lain. Kertas untuk surat suara, BA, dan HPS tidak lagi terbuat dari kertas khusus, tetapi dengan kertas yang mudah ditemukan di pasar. Selain faktor adanya sikap saling percaya, penggunaan kertas khusus ditiadakan karena pertimbangan efisiensi. Biaya yang diperlukan untuk pembuatan kertas khusus sangat mahal karena kandungan materialnya dan juga karena kemungkinan produksi berlebih sangat besar sebab ketika proses penetapan pabrik yang akan memproduksi kertas tersebut dilakukan, jumlah peserta pemilu belum diketahui dengan pasti. Penggunaan hologram juga ditiadakan karena dianggap sudah cukup dengan tanda tangan ketua KPPS.

Meski demikian, pencetakan surat suara, BA, dan HPS wajib dilakukan oleh percetakan yang memenuhi standar pengamanan yang prima. UU Pemilu yang baru menugaskan KPU untuk mengatur tata cara pengamanan pencetakan surat suara. Hal ini menyangkut: siapa saja yang boleh hadir di percetakan selain petugas kepolisian; siapa petugas pengawas dari Sekretariat Jendral KPU; mencatat berapa lembar yang rusak dan berapa lembar yang baik; pengamanan surat suara yang rusak; pengepakan, pengiriman/distribusi surat suara; pengamanan film surat suara yang sudah digunakan; dan pembuatan berita acara pencetakan surat suara. Seluruh aktivitas ini haruslah terekam dalam berita acara pencetakan surat suara.

B. Akurasi dan *Electoral Fraud*

Hasil pemungutan dan perhitungan suara direkam dalam berita acara (BA) dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) yang ditanda-tangani oleh panitia pelaksana atau penyelenggara pemilu serta para saksi yang mewakili peserta pemilu. Untuk menjamin agar proses pemungutan dan penghitungan suara terekam secara akurat dalam BA dan agar hasil penghitungan suara pemilih tercatat secara akurat dalam sertifikat HPS, format BA dan sertifikat HPS harus mampu menampung sejumlah aspek informasi yang diperlukan, mudah dipahami dan diisi oleh petugas, dan mengandung mekanisme yang mampu mencegah setiap upaya memanipulasi isi kedua dokumen penting tersebut.

Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara

Data yang paling penting pada BA adalah data pemilih (seperti jumlah pemilih terdaftar, jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih, dan jumlah suara sah) serta data surat suara (seperti jumlah surat suara yang diterima, jumlah surat suara yang digunakan, dan jumlah surat suara rusak). Data yang paling penting dari sertifikat HPS sudah barang tentu adalah jumlah suara yang diperoleh parpol dan calon.

Yang dimaksudkan dengan mekanisme yang mampu mencegah manipulasi isi kedua dokumen tersebut adalah:

- (a) sebutan dalam kata-kata di depan setiap angka perolehan suara setiap parpol dan calon (Misalnya, 125 disertai pula dengan “seratus duapuluh lima”);
- (b) paraf saksi peserta pemilu yang hadir pada setiap halaman BA dan sertifikat HPS;
- (c) tanda tangan ketua dan anggota KPPS di TPS (dan tanda tangan ketua dan anggota PPK untuk rekapitulasi hasil penghitungan suara tingkat kecamatan) dan saksi peserta Pemilu yang hadir pada halaman terakhir kedua dokumen tersebut;
- (d) jenis kertas khusus untuk sertifikat HPS;
- (e) setiap saksi peserta pemilu menerima salinan BA dan sertifikat HPS; dan
- (f) selembaar salinan BA dan sertifikat HPS ditempelkan di tempat yang mudah dilihat dan dibaca oleh para pemilih dan warga masyarakat.

Penjelasan pasal yang mengatur alat kelengkapan pemungutan dan penghitungan suara dalam UU No. 10/2008 menggolongkan formulir BA dan sertifikat HPS sebagai alat kelengkapan lain yang dibutuhkan demi keamanan, kerahasiaan, dan kelancaran pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara. Fungsi BA dan sertifikat HPS jelas tidak berkaitan dengan keamanan, kerahasiaan, dan kelancaran pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara. BA dan sertifikat HPS merupakan rekaman tertulis pernyataan kedaulatan rakyat dan merupakan rekaman puncak proses penyelenggaraan pemilu.

Karena itu fungsi BA dan sertifikat HPS sangat berkaitan dengan integritas proses dan hasil pemilu.

Karena pemilu legislatif dilaksanakan secara serentak, jumlah BA dan HPS yang harus dicetak juga sangat besar, yaitu: (1) empat macam BA dan empat macam sertifikat HPS (pemungutan dan penghitungan suara pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) di setiap TPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi seluruh Indonesia, dan KPU, (2) salinan sebanyak saksi peserta pemilu dan sebanyak pengawas pemilu di setiap tingkatan, dan (3) salinan yang dikirimkan kepada PPS untuk ditempelkan di tempat umum.

Karena BA dan sertifikat HPS merupakan alat kelengkapan yang sangat penting dan karena jumlah formulir untuk keperluan ini sangat besar, alat kelengkapan ini seharusnya tidak dikategorikan sebagai alat perlengkapan lain (yang disejajarkan dengan tanda pengenal, lem/perekat, spidol, dan karet pengikat surat suara) seperti yang dirumuskan dalam penjelasan UU Pemilu. BA dan Sertifikat HPS mempunyai fungsi yang jauh lebih esensial daripada tinta, misalnya. Tanpa tinta, pemungutan dan penghitungan suara dapat berjalan. Sedangkan pemungutan dan penghitungan suara tidak mungkin berjalan tanpa BA dan sertifikat HPS.

Lawan dari akurasi adalah kesalahan tidak sengaja (*honest mistake*) dan kesalahan yang disengaja berupa penyimpangan pemilu (*electoral fraud*). Kesalahan dalam penghitungan (menjumlah, mengurangi, atau membagi) yang dilakukan secara manual dan melakukan penjumlahan pada tingkat PPK karena mengira semua hasil penghitungan suara TPS sudah dihitung, merupakan sejumlah contoh kesalahan tidak sengaja dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Kesalahan tidak sengaja seperti ini sangat manusiawi (misalnya karena sudah terlalu lelah), tetapi kesalahan seperti tetap harus dapat dicegah. Penyelenggara pemilu harus menciptakan mekanisme yang dapat mencegah kemungkinan tersebut, seperti hasil penghitungan yang dilakukan oleh seorang petugas wajib dicek ulang oleh petugas lain (bukan cek dan ricek, melainkan cek dan *counter* cek).³

3 Yang sering dilakukan adalah dua orang petugas bersama-sama melaksanakan penghitungan atau seorang petugas melakukan ricek atas penghitungan yang sudah dilakukannya. Kedua kebiasaan ini cenderung tidak menemukan kekeliruan karena dilakukan oleh orang yang sama.

Penyimpangan pemilu adalah tindakan sengaja memanipulasi kegiatan pemilu atau yang berkaitan dengan material pemilu untuk mempengaruhi hasil pemilu yang mungkin mempengaruhi atau bertentangan dengan kehendak pemilih. Penyimpangan pemilu dapat dibedakan menjadi dua, yaitu manipulasi hasil penghitungan suara sehingga mengubah pembagian kursi atau mengubah pemenang serta pelanggaran pemilu yang tidak mengubah pembagian kursi atau pemenang.

Kedua bentuk penyimpangan pemilu ini merupakan tindak pidana yang harus ditindak sesuai dengan hukum.⁴ Akan tetapi tindakan manipulasi hasil penghitungan suara mempunyai implikasi politik yang serius karena memungkinkan penetapan hasil pemilu berbeda dengan kehendak rakyat. Tindakan memanipulasi hasil penghitungan suara merupakan tindakan penipuan atas proses pemungutan dan penghitungan suara yang bertujuan mencegah hasil pemilu sesuai dengan kehendak rakyat. Singkat kata, manipulasi hasil penghitungan suara adalah tindakan yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat.

Manipulasi terhadap hasil penghitungan suara merupakan bentuk penyimpangan pemilu yang paling buruk dan paling serius. Hasil pemilu yang tidak akurat bisa terjadi karena praktik jual-beli suara antara calon dengan pemilih (dengan atau tanpa perantara) dan praktik manipulasi hasil penghitungan suara karena kolusi antara calon dengan panitia pelaksana (KPPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan sebagainya). Ketidakakuratan juga mungkin terjadi karena kesalahan manusiawi, seperti tidak akurat dalam menjumlah karena kelelahan bekerja tanpa henti selama 10 jam sebagaimana banyak dialami ketua dan anggota KPPS atau anggota PPK merkapitulasi hasil penghitungan suara hanya sebagian dari jumlah TPS keseluruhan karena mengira sudah mencakup semuanya (*honest mistake*).

Penyimpangan pemilu yang sering terjadi adalah *irregularities* yang berkaitan dengan kelemahan dan kegagalan administratif, seperti nama pemilih salah eja dalam DPT, nama calon salah eja dalam surat suara, pilihan pemilih ditandai secara kurang jelas dalam surat suara, kualitas tinta pemilu yang rendah, penjumlahan yang tidak sinkron, perbedaan jumlah suara pada beberapa tingkat penghitungan, kekurangan surat suara, dan kegagalan perangkat

4 Rafael Lopez-Pintor, *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*, International Foundation for Electoral System (IFES), Desember 2010, h. 7-8.

teknologi informasi dalam proses pengiriman suara. Penyimpangan seperti ini sudah barang tentu harus diatasi secepat mungkin.

Manipulasi terhadap hasil penghitungan suara seringkali terjadi karena tindakan sengaja panitia pelaksana pemilihan yang berkolusi dengan calon/parpol tertentu atau tindakan pihak lain (seperti saksi peserta pemilu, calon, pengurus partai, atau pejabat pemerintah) yang dibiarkan terjadi oleh panitia pemilihan. Penyimpangan lain yang termasuk manipulasi perhitungan suara adalah pendaftaran pemilih secara ilegal, intimidasi terhadap pemilih, dan penghitungan suara yang tidak tepat (misalnya menyatakan tidak sah terhadap surat suara yang sesungguhnya sah atau mencatat suara seorang pemilih lebih dari sekali). Akibat dari manipulasi ini tidak saja hasil penghitungan suara menjadi tidak akurat, tetapi juga hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU tidak murni berasal dari suara pemilih.

Yang perlu diketahui lebih jauh adalah lingkup manipulasi hasil penghitungan suara tersebut, yaitu terkait dengan mekanisme material dan psikologis macam apakah yang digunakan untuk manipulasi hasil penghitungan suara tersebut. Yang dimaksud dengan mekanisme material tidak saja menyangkut intervensi terhadap aspek fisik pemilu, seperti DPT, surat suara, kotak suara, sertifikat hasil penghitungan suara, dan perangkat komputer, tetapi juga campur tangan dalam bentuk penawaran pekerjaan, ancaman pemecatan dari pekerjaan, pembayaran komisi atas jasa yang diberikan, janji (secara lisan atau tertulis) akan mendapatkan proyek dari pemerintah yang akan datang, menawarkan uang dalam jumlah kecil ataupun makan, dan jual-beli suara.

Mekanisme psikologis berkaitan dengan intimidasi terhadap para pemilih, baik secara individual atau suatu komunitas secara kolektif. Tindakan intimidasi dapat berupa penggunaan kekerasan, tetapi dapat pula berupa deprivation barang dan jasa tertentu yang diharapkan dari pemerintah dan pemimpin lokal.

Bentuk penyimpangan pemilu lainnya adalah jual-beli suara. Jual-beli suara merupakan korupsi politik yang paling kasar. Parpol/calon memberikan uang dan/atau barang kepada pemilih sebagai tukar dari suara yang diberikan. Pemilih menjual suaranya dengan harga tertentu, parpol/calon membeli suara pemilih tersebut dengan harga yang disepakati bersama. Sangatlah sukar mengetahui seberapa luas praktik jual-beli suara ini terjadi. Sejumlah

survei menunjukkan seberapa sering pemilih dibeli di beberapa negara⁵.

Di Filipina, sekitar 7 persen pemilih menerima berbagai bentuk pembayaran pada pemilu tingkat Barangay (Desa). Di Thailand sekitar 30 persen ibu rumah tangga mengaku ditawari uang pada Pemilu tahun 1996. Dan di Brasil sekitar 7 persen pemilih mengaku ditawari uang pada pemilu perkotaan pada tahun 2001. Jual-beli suara biasanya terjadi manakala parpol lemah karena pemilu berfokus pada calon daripada pada parpol. Pemilih kadangkala dibeli oleh petahana (*incumbents*) dengan menggunakan dana publik.

Di Meksiko misalnya, para pemilih memberi kesaksian bahwa mereka diancam tidak akan menerima subsidi dana pengentasan kemiskinan bila tidak memberikan suara kepada petahana tersebut. Anggaran negara yang bersifat populis (pemberian subsidi, bantuan tunai langsung, ataupun pemberian kredit usaha kecil tanpa jaminan) yang diberikan enam bulan sampai setahun sebelum pemungutan suara patut dicurigai sebagai upaya membeli suara pemilih menggunakan anggaran negara.

5 Ibid.

BAB 3

Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara pada Pemilu Legislatif Tahun 2009

Pada bab ini akan disajikan data hasil pengamatan atas integritas Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 yang mencakup materi mengenai sarana konversi suara pemilih, partisipasi pemilih, prosedur atau tata cara konversi suara rakyat, proses pemungutan dan penghitungan suara, kesesuaian hasil pemilu dengan pilihan rakyat, pemungutan dan penghitungan suara ulang, perbandingan hasil pemilu resmi dengan hasil perhitungan cepat (*quick count*) yang dilakukan sejumlah lembaga survei, serta perselisihan hasil pemilu.

A. Sarana Konversi Suara Pemilih

Yang termasuk kategori sarana konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara adalah surat suara sebagai wahana menyatakan pilihan rakyat, berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) di TPS, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah sarana konversi suara rakyat ini memberi kemudahan bagi pemilih dalam menyatakan pilihan dan memberi perlindungan kepada suara yang sudah dinyatakan pemilih? Juga, apakah sarana itu memberi jaminan perlakuan yang sama kepada peserta pemilu dan calon? *Pertama*, format surat suara yang kompleks karena berisi sebanyak 38 Papol Peserta Pemilu dan banyak calon, 120 persen dari jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil, akibatnya ukuran kolom nama calon menjadi kecil. Format surat suara yang kompleks menyulitkan pemilih dalam memilah dan menentukan pilihan, sehingga jumlah calon untuk Dapil DPR antara 152 sampai dengan 456 orang dan jumlah calon untuk Dapil DPRD antara 152 sampai dengan 532 orang. Sedangkan ukuran kolom nama calon yang kecil tidak saja menyulitkan pemilih membaca nama calon yang ditulis dengan huruf yang kecil, tetapi juga nama calon yang panjang terpaksa ditulis dengan huruf yang lebih kecil daripada nama calon yang pendek.

Kedua, proses pencetakan surat suara di percetakan tidak mendapatkan pengawasan yang memadai dari KPU sesuai dengan perintah UU No. 10/2008 sehingga banyak surat suara rusak dan cacat didistribusikan ke KPU

Kabupaten/Kota. Petugas KPU seharusnya melakukan verifikasi terhadap surat suara yang dicetak, yang dinyatakan rusak, berapa yang sudah dikirim, atau berapa yang masih belum terkirim, Kualitas cetakan surat suara yang buruk menyebabkan pada surat suara sukar dibedakan antara tanda centang yang diberikan pemilih dengan bintik warna-warni dari percetakan yang tersebar pada surat suara. Lebih dari 50 persen surat suara mengandung cacat dan sebagian besar dinyatakan oleh KPU sebagai sah⁶. Surat suara cacat yang dinyatakan KPU sebagai sah melalui surat edaran itulah yang menjadi salah satu sebab mengapa jumlah surat suara tidak sah mencapai 14,41 persen.

Pengawasan terhadap surat suara yang didistribusikan dari percetakan juga tidak memadai. Pengecekan surat suara yang dikirimkan dari KPU Kabupaten/Kota kepada PPS yang kurang teliti menyebabkan pengiriman surat suara di banyak daerah salah alamat.

Ketiga, format sertifikat HPS tidak mengandung mekanisme yang mampu mencegah kemungkinan manipulasi hasil penghitungan suara. Setiap halaman sertifikat HPS tidak diparaf oleh para saksi peserta pemilu, melainkan hanya halaman terakhir saja yang ditandatangani para saksi peserta pemilu. Selain itu tidak ada sebutan di depan angka perolehan suara. Akibatnya sertifikat HPS di TPS mudah dimanipulasi oleh seorang calon atau lebih dengan berkolusi dengan KPPS. KPU memperlakukan sertifikat HPS sebagai lampiran Berita Acara, sedangkan UU Pemilu menempatkan keduanya dalam posisi setara. Bagaimana mungkin sertifikat HPS di TPS diperlakukan dalam Lampiran?

Hal ini terjadi karena KPU bekerja tidak mengikuti UU Pemilu, melainkan cenderung bekerja menurut tradisi (apa yang dikerjakan pada pemilu sebelumnya). Sertifikat HPS di TPS ataupun sertifikat rekapitulasi HPS dari PPK sampai KPU tidak menunjukkan status sebagai "sertifikat" karena menggunakan kertas biasa sehingga mudah sekali digandakan oleh setiap orang sehingga tidak memenuhi syarat dari segi perlindungan suara rakyat.

B. Partisipasi Pemilih

Pertama, berdasarkan audit yang dilakukan Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap Daftar Pemilih Sementara (DPS) Pemilu 2009 diperkirakan derajat cakupan pemilih yang

⁶ Keterangan Biro Logistik Sekjen KPU, Media Indonesia, 2009.

masuk dalam DPT baru mencapai sekitar 80 persen, derajat pemutakhiran dan akurasi DPT kurang dari 80 persen. Jumlah “pemilih siluman”, yaitu seorang pemilih tercatat lebih dari satu kali, pemilih yang sudah lama pindah domisili masih tercatat, pemilih yang sudah lama meninggal dunia masih tercatat sebagai pemilih, ataupun orang yang belum berhak memilih tercatat sebagai pemilih dalam DPT masih dalam jumlah yang cukup besar. Pendaftaran pemilih dilakukan berdasarkan asas domisili *de jure* (KTP/Nomor Induk Kependudukan) sehingga banyak warga yang secara *de facto* berdomisili di suatu tempat tetapi tidak memiliki KTP di tempat tersebut sehingga tidak dapat menggunakan hak pilih.

Di perkotaan masih cukup banyak mahasiswa dan pekerja pendatang yang tidak bisa memberikan suara di tempat ia berdomisili karena harus mendapatkan surat keterangan di daerah asal untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih tambahan di TPS tempat ia berdomisili paling lambat empat hari sebelum hari pemungutan suara. Sosialisasi tentang pendaftaran pemilih serta tentang siapa yang berhak memilih, kapan, di mana, bagaimana, dan mengapa memilih dilakukan secara terbatas. Akses warga masyarakat terhadap DPS sangat terbatas.

Kedua, jumlah pemilih terdaftar lebih dari 171 juta tetapi 30 persen di antaranya tidak menggunakan hak pilih (*nonvoters*). Jumlah pemilih terdaftar yang datang menggunakan hak pilih (*voting turn-out*) secara nasional mengalami penurunan untuk Pemilu Legislatif, yaitu dari 87 persen lebih pada Pemilu 2004 menjadi 70 persen pada Pemilu 2009. Jumlah partisipasi pemilih untuk Pemilu Presiden 2004 lebih tinggi sekitar 2 persen dibandingkan dengan partisipasi pemilih pada Pemilu Presiden 2009. Pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilihnya dapat dipilah menjadi beberapa kelompok.

Kelompok pertama adalah mereka yang tidak menggunakan hak pilih karena harus bekerja untuk menghidupi keluarganya.

Kelompok kedua adalah mereka yang tidak menggunakan hak pilih karena harus ke luar kota untuk berbagai urusan yang tidak dapat ditunda.

Kelompok ketiga adalah mereka yang tidak menggunakan hak pilih karena tidak percaya pada sistem pemilu dan juga kepada sistem politik yang berlangsung. Kelompok yang memilih untuk tidak memilih inilah yang disebut “golongan putih” (*golput*).

Kelompok keempat adalah mereka yang apatis atau tidak peduli tentang pemilu.

UU ataupun peraturan KPU tidak menjamin kemudahan bagi pemilih yang memiliki kebutuhan khusus untuk memberikan suaranya, seperti TPS Khusus, TPS Keliling (*mobile polling stations*), dan *absentee voting*. Partisipasi pemilih paling tinggi pada Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 terjadi di Aceh yang mencapai lebih dari 80 persen. Hal itu terjadi karena pemilih di Aceh tidak lagi merasa takut ke TPS, tidak lagi mengalami trauma kalau melihat sepatu tentara, dan karena parpol lokal menjadi peserta pemilu tingkat lokal.

Ketiga, sebanyak 14,41 persen dari 70 persen jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih dinyatakan tidak sah (*invalid votes*). Jumlah suara tidak sah yang mencapai sekitar 16 juta jelas merupakan akibat dari kompleksitas surat suara dan tata cara pemberian suara yang masih membingungkan sebagian pemilih. Jumlah suara tidak sah mencapai 14,41 persen atau sekitar 16 juta suara rakyat tidak berdaulat. Kalau dijumlahkan keseluruhan jumlah WNI yang berhak memilih tetapi tidak terdaftar, jumlah pemilih terdaftar tetapi tidak menggunakan hak pilih, jumlah “pemilih siluman”, dan jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih tetapi tidak sah; total warga yang tidak berpartisipasi dalam pemilu akan mencapai jumlah yang besar.

Dan *keempat*, partisipasi pemilih dalam melakukan pengawasan juga dinilai makin menurun bila dibandingkan dengan pemilu sebelumnya karena Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atau Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) lebih banyak menjadi alasan bagi warga masyarakat dan parpol peserta pemilu untuk tidak melakukan pengawasan ketimbang mendorong partisipasi warga masyarakat dan parpol melakukan pengawasan pemilu.

C. Prosedur atau Tata Cara Konversi Suara Rakyat

Sekurang-kurangnya ditemukan enam tata cara konversi suara ;

Pertama, tata cara pemberian suara yang ditentukan KPU tidak berdasarkan prinsip yang tegas. Pada satu sisi bersifat tidak terbatas karena lebih dari satu jenis tanda yang dapat digunakan pemilih, tetapi pada pihak lain bersifat terbatas karena ada sejumlah tanda yang dinyatakan tidak sah bila digunakan pemilih. Kriteria suara sah yang ditentukan oleh KPU menimbulkan tafsiran

yang berbeda dari satu TPS ke TPS lain. Surat edaran KPU mengenai surat suara cacat yang dianggap sah dan surat suara cacat yang dianggap tidak sah, ditafsirkan berbeda di lapangan.

Kedua, KPU mengesahkan penggunaan surat suara daerah pemilihan lain. Berdasarkan catatan Bawaslu, lebih dari 300 daerah pemilihan mengalami distribusi surat suara yang salah alamat. Sebagian kesalahan terjadi di percetakan (karena percetakan juga merangkap sebagai distributor, tetapi dikontrakkan pada perusahaan lain) dan sebagian lagi terjadi karena ketidaktepatan KPU Kabupaten/Kota dalam menyortir dan mengirim surat suara. Sikap KPU menghadapi kasus penggunaan surat suara dari daerah pemilihan lain bersifat mendua atau tidak konsisten. Sebagian kecil KPU Kabupaten/Kota melaksanakan pemungutan suara ulang, tetapi sebagian besar lainnya dinyatakan sah oleh KPU (tetapi suara diberikan kepada parpol) melalui surat edaran KPU.

Sikap KPU seperti ini melanggar prinsip keadilan prosedural yang diadopsi dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu (kasus yang sama wajib ditangani dengan metode dan solusi yang sama). Selain itu, dengan mengesahkan penggunaan surat suara yang berasal dari daerah pemilihan lain tidak saja mengingkari sistem pemilu proporsional yang menganut besaran daerah pemilihan medium dan formula penetapan calon terpilih berdasarkan urutan perolehan suara, tetapi juga mengurangi kedaulatan pemilih (karena suara pemilih hanya untuk parpol). Surat edaran KPU yang mengesahkan penggunaan surat suara dari daerah pemilihan lain sepanjang disetujui oleh saksi peserta pemilu dan Panwas merupakan “persekongkolan segi tiga” untuk mengurangi kedaulatan rakyat.

Ketiga, tidak ada definisi yang jelas mengenai suara yang diberikan kepada calon dan sekaligus juga tentang konversi suara yang diberikan pemilih kepada parpol. Kalau sebagian atau seluruh pemilih memberikan suara kepada calon, bagaimana menentukan perolehan kursi parpol? Hal ini dikemukakan karena dalam UU No. 10/2008 sama sekali tidak ada ketentuan yang menyatakan pemberian suara kepada seorang calon dari Partai A sekaligus merupakan pemberian suara kepada Partai A. Dalam praktik pelaksanaan Pemilu 2009, suara yang diberikan kepada seorang calon dianggap otomatis juga diberikan kepada parpol yang mencalonkannya. Hal ini lebih merupakan tafsiran daripada berdasarkan ketentuan hukum.

Kalau sebagian atau sebagian besar pemilih memberikan suara kepada parpol, bagaimana menentukan calon terpilih dari parpol tersebut: kepada calon yang mana suara parpol itu akan diberikan? UU Pemilu tidak mengatur hal ini. Dalam praktik, suara yang diberikan pemilih kepada parpol (baik atas pertimbangan sendiri maupun penggunaan surat suara yang salah tetapi disahkan oleh KPU) hanya ikut menentukan perolehan kursi parpol, tetapi tidak ikut menentukan calon terpilih. Praktik seperti ini jelas mengurangi kedaulatan pemilih karena hanya berdaulat sebanyak 50 persen.

Keempat, UU No. 10/ 2008 tidak menentukan jenis surat suara apa saja yang wajib diberikan kepada pemilih yang tidak dapat memberikan suara di TPS tempat ia terdaftar dan memberikan suara di TPS daerah lain. Ketentuan seperti ini tidak pernah ketinggalan dalam UU Pemilu sebelumnya. Karena UU tidak mengaturnya, KPU mengambil jalan pintas dengan memberikan empat macam surat suara, yaitu surat suara Pemilu Anggota DPR, surat suara Pemilu Anggota DPD, surat suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan surat suara Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota, kepada setiap pemilih yang memberikan suara di TPS daerah lain tersebut.

Kalau seorang pemilih yang terdaftar di suatu TPS di Surabaya, tetapi karena sesuatu hal terpaksa memberikan suara di suatu TPS di Jakarta; pemilih seperti ini tidak berhak mendapatkan satu jenis surat suara pun karena bersifat lintas-provinsi. Kalau seorang pemilih yang terdaftar di suatu TPS di Surabaya tetapi karena sesuatu hal terpaksa memberikan suara di suatu TPS di Malang; pemilih ini berhak mendapatkan surat suara Pemilu Anggota DPD karena Surabaya dan Malang termasuk dalam satu Dapil DPD. Akan tetapi pemilih yang bersangkutan tidak mendapatkan surat suara pemilu anggota DPR dan DPRD Jatim karena Surabaya dan Malang masuk Dapil DPR dan DPRD yang berbeda. Akan tetapi kalau seorang pemilih yang terdaftar di suatu TPS di Surabaya, tetapi karena sesuatu hal terpaksa memberikan suara di suatu TPS di Kecamatan Porong (Kabupaten Sidoarjo); pemilih akan berhak mendapatkan surat suara Pemilu Anggota DPR, surat suara Pemilu Anggota DPD, dan surat suara Pemilu Anggota DPRD Jawa Timur karena Surabaya dan Sidoarjo masuk ke dalam daerah pemilihan DPR dan DPRD Jatim yang sama.

Kelima, pembagian sisa kursi berdasarkan prinsip “urutan sisa suara terbanyak” (*the largest remainder*) dilakukan berdasarkan definisi “sisa suara” yang tidak jelas. UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD merumuskan “sisa suara” dalam arti luas, yaitu jumlah suara yang

tertinggal setelah dibagi bilangan pembagi pemilihan (BPP) dan jumlah suara Partai Politik Peserta Pemilu (P4) yang tidak mencapai BPP. UU No. 10/2008 sama sekali tidak memberikan definisi yang jelas tentang sisa suara.

Peraturan KPU kemudian menafsirkan sisa suara tersebut seperti yang diatur dalam UU No. 12/2003. Mahkamah Agung, dalam menanggapi permohonan yang diajukan oleh sejumlah P4, kemudian membatalkan Peraturan KPU tersebut. Akan tetapi Mahkamah Konstitusi kemudian 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 (misal Partai A) yang memiliki jumlah suara sah empat kali lebih banyak dari jumlah suara sah parpol lain (misal Partai B) sama-sama mendapatkan satu kursi.⁷

Dan *keenam*, 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. Tata cara konversi suara rakyat menjadi kursi untuk Pemilu Anggota DPR, khususnya di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu daerah pemilihan anggota DPR, berbeda dan juga jauh lebih rumit daripada tata cara konversi untuk Pemilu Anggota DPRD.

Sebanyak 13 dari 33 provinsi di Indonesia terdiri atas lebih dari satu daerah pemilihan anggota DPR.⁸ Pembagian sisa kursi setelah tahap pertama di setiap daerah pemilihan di 13 provinsi ini kepada P4 dilakukan berdasarkan BPP baru pada tingkat provinsi. BPP baru tingkat provinsi diperoleh dengan menjumlahkan semua sisa suara dari setiap P4 daerah pemilihan di provinsi tersebut untuk kemudian dibagi dengan jumlah sisa kursi seluruh daerah pemilihan di provinsi tersebut. Sisa kursi itu kemudian diberikan kepada P4

7 Sebagai contoh. Partai A memiliki jumlah suara sah sebanyak 250.000, sedangkan Partai B memperoleh suara sah sebanyak 51.000. BPP di daerah pemilihan tersebut sebesar 200.000 sehingga Partai A mendapat satu kursi dengan sisa suara sebanyak 50.000. Karena tinggal satu kursi yang belum terbagi, menurut prinsip "urutan sisa suara terbanyak," sisa kursi tersebut dialokasikan kepada Partai B karena memiliki sisa suara lebih banyak daripada sisa suara Partai A. Pembagian sisa kursi seperti ini dipandang tidak adil karena jumlah suara Partai A hampir 5 kali lebih banyak daripada suara yang diperoleh Partai B, tetapi keduanya sama-sama memperoleh satu kursi.

8 Ke-13 provinsi tersebut adalah DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Selatan.

dengan cara membagi jumlah sisa suara yang diperoleh dengan BPP provinsi tersebut. Kursi yang diperoleh P4 tersebut dialokasikan kepada daerah pemilihan yang kursinya belum terisi sepenuhnya.

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 keterwakilan (kesetaraan warga negara tercermin pada prinsip "satu orang, satu suara, dan nilainya setara") 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.

D. Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara

Ditemukan sejumlah penyimpangan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK yang terjadi pada Pemilu 2009.

Pertama, belum semua peserta pemilu (parpol dan calon) mengajukan saksi pada pemungutan dan penghitungan suara di TPS. Akan tetapi, hampir semua peserta pemilu mampu menghadirkan saksi di PPK. Karena penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD berdasarkan urutan suara terbanyak, kebanyakan saksi yang hadir lebih mencerminkan kepentingan calon tertentu (pada umumnya ketua DPC yang memberikan mandat kepada saksi parpol) daripada mewakili parpol.

Kedua, Pasal 170 ayat (1) UU No. 10/ 2008 menyatakan bahwa hanya Pengawas Pemilu Lapangan saja yang dapat mengajukan keberatan ataupun memberikan saran perbaikan apabila terjadi penyimpangan pelaksanaan pemungutan suara oleh KPPS, sedangkan saksi hanya menyaksikan saja. Ketentuan ini tidak efektif karena jumlah Pengawas Pemilu Lapangan hanya satu orang di setiap desa/kelurahan sedangkan jumlah TPS di suatu desa/

kelurahan lebih dari satu. Ketentuan tersebut juga tidak menjamin keadilan prosedural karena tidak memberikan hak kepada saksi peserta pemilu untuk mengajukan keberatan.

Ketiga, sejumlah praktik pemberian suara dari pemilih yang tidak sah.⁹ Praktik pertama, sejumlah pemilih yang tidak terdaftar ternyata dapat menggunakan hak pilih di sejumlah TPS di Jakarta (“pemilih siluman”) karena ketidaktepatan KPPS dalam mengirimkan undangan kepada pemilih yang sah dan/atau daftar pemilih yang sering berubah. Sedangkan di sejumlah TPS lain di Jakarta, sebanyak 16 pemilih yang tidak terdaftar yang membawa undangan untuk memilih, berhasil digagalkan. Praktik kedua adalah pemberian suara ganda (“pemilih super”), sebanyak 68 orang pemilih memberikan suara di lebih dari satu TPS. Praktik ketiga, sejumlah pemilih menggunakan nama pemilih yang sudah meninggal atau nama pemilih yang bekerja sebagai TNI/Polri (“pemilih hantu”) ternyata berhasil memberikan suara.¹⁰ Hal seperti ini terjadi terutama di kota besar ketika ketua dan anggota KPPS tidak mengenal seluruh pemilih yang terdaftar.

Keempat, penggunaan surat suara yang salah karena distribusi surat suara yang salah alamat. Sebagian kecil kesalahan ini dengan segera dapat diperbaiki karena diketahui pada tahap awal pemungutan suara. Akan tetapi sebagian besar kesalahan ini baru diketahui setelah selesai pemungutan suara. KPU justru mengesahkan surat suara yang salah alamat itu melalui surat edaran dengan memberikan suara kepada parpol. Akibatnya pemilih yang menggunakan surat suara yang salah tersebut hanya berdaulat sebanyak 50 persen karena suaranya hanya ikut menentukan perolehan kursi parpol, tetapi tidak ikut menentukan calon terpilih. Hanya di dua kabupaten saja dari 317 kabupaten kesalahan ini diperbaiki kemudian atas putusan Mahkamah Konstitusi.

9 Ramdansjah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Jakarta: Rumah Demokrasi, 2010, h. 283-287

10 Sebagai contoh. Partai A memiliki jumlah suara sah sebanyak 250.000, sedangkan Partai B memperoleh suara sah sebanyak 51.000. BPP di daerah pemilihan tersebut sebesar 200.000 sehingga Partai A mendapat satu kursi dengan sisa suara sebanyak 50.000. Karena tinggal satu kursi yang belum terbagi, menurut prinsip “urutan sisa suara terbanyak,” sisa kursi tersebut dialokasikan kepada Partai B karena memiliki sisa suara lebih banyak daripada sisa suara Partai A. Pembagian sisa kursi seperti ini dipandang tidak adil karena jumlah suara Partai A hampir 5 kali lebih banyak daripada suara yang diperoleh Partai B, tetapi keduanya sama-sama memperoleh satu kursi.

Kelima, KPU tidak saja dengan sengaja tidak merumuskan tata cara pengisian BA dan sertifikat HPS di TPS yang mudah dipahami dan dikerjakan, tetapi juga tidak menentukan kebijakan tata cara pengisian salinan sertifikat HPS di TPS dalam jumlah besar yang akan diberikan kepada PPS, PPK, para saksi peserta pemilu, dan Pengawas Pemilu Lapangan. Sebagian besar KPPS mengalami kesulitan mengisi BA dan sertifikat HPS. Tidak saja karena tanpa tata cara pengisian yang mudah dipahami, tetapi karena terlalu banyak informasi yang harus diisi dalam sertifikat HPS di TPS dan terlalu banyak dokumen yang harus diisi. Jumlah dokumen yang harus diisi oleh KPPS terlalu banyak, yaitu 5 jenis dikalikan dengan empat lembaga penyelenggara negara.

Akibatnya, proses pengisian BA dan sertifikat HPS memerlukan waktu lama, sekaligus juga menyulitkan KPPS. Sejumlah KPPS tidak bersedia atau tidak mau mengisi sertifikat HPS di TPS karena tidak mampu mengisi, sudah tidak sanggup mengerjakan karena kelelahan (ketua dan anggota KPPS sudah bekerja sejak pukul 06.00 sampai tengah malam), atau tidak ada waktu lagi karena sudah pagi. Karena KPU tidak menentukan kebijakan tentang cara penggandaan BA dan sertifikat HPS di TPS, sejumlah KPPS tidak memberikan salinan sertifikat HPS TPS kepada saksi peserta pemilu dan tidak menyerahkan salinan sertifikat HPS kepada PPS untuk ditempelkan pada kantor desa/kelurahan karena tidak sempat mengisi salinan.

Keenam, pengaturan tentang mekanisme PPK melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara tidak terinci lengkap sehingga PPK tidak hanya memerlukan waktu yang lebih lama melaksanakan tugasnya, tetapi juga memaksa PPK melakukan improvisasi sesuai dengan kenyataan lapangan. Peraturan KPU sama sekali tidak memberi solusi atas kendala waktu yang dihadapi PPK yang harus merekapitulasi lebih dari 400 TPS dalam waktu lima hari. Sejumlah PPK melakukan rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara setelah sebelumnya secara informal melakukan rekapitulasi untuk semua jenis pemilu tetapi dapat dilihat oleh para saksi.¹¹ Bukankah setiap saksi peserta pemilu juga sudah melakukan rekapitulasi sendiri sehingga

11 Yang dimaksud dengan rekapitulasi secara informal adalah PPK dan Sekretariat melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara hasil penghitungan suara untuk keempat lembaga perwakilan tanpa mengikuti protokol, tetapi dapat disaksikan oleh para saksi peserta pemilu. Hasil rekapitulasi hasil penghitungan suara hasil penghitungan suara ini kemudian dalam rapat pleno rekapitulasi hasil perhitungan suara ditampilkan melalui program *Power Point* di layar lebar sehingga dapat diikuti oleh semua saksi peserta pemilu, pengawas, pemantau, dan para pemilih. Para saksi peserta pemilu tinggal mencocokkan hasil rekapitulasi yang ia lakukan dengan hasil rekapitulasi yang ditampilkan PPK melalui layar lebar.

pada rapat pleno tersebut pada dasarnya setiap saksi mencocokkan hasil rekapitulasi yang ia lakukan dengan hasil rekapitulasi yang disajikan PPK di layar lebar melalui program *Power Point*.

Sebagian besar PPK melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara berurutan. Akan tetapi, sejumlah PPK melakukan rekapitulasi secara paralel, yaitu sebagian anggota PPK melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPR dan sebagian lagi melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi. Sebagian improvisasi yang dilakukan PPK berlangsung jujur dan adil juga efisien, tetapi sebagian lagi muncul berupa kolusi yang menguntungkan parpol dan/atau calon tertentu yang berarti juga merugikan pemilih, parpol, dan/atau calon lain.

Peraturan KPU sama sekali tidak mengatur batasan waktu, persyaratan undangan, dan persyaratan jumlah kehadiran siapa saja, untuk dapat melaksanakan rapat rekapitulasi penghitungan suara oleh PPK. Selain itu, peraturan KPU juga tidak mengatur persyaratan jumlah saksi dan pemilih yang harus hadir dan prosedur yang harus dipatuhi oleh PPK untuk membuka kembali rapat pleno yang sebelumnya ditunda sementara. Salah satu bentuk kolusi tersebut adalah rapat rekapitulasi ditunda sementara dalam jangka waktu yang tidak jelas untuk kemudian dibuka kembali pada pukul 03.00 dini hari setelah saksi dari parpol yang sering mempersoalkan proses rekapitulasi sudah meninggalkan tempat acara.

Ketujuh, rekapitulasi HPS yang bertingkat-tingkat (dari TPS ke PPK, dari PPK ke KPU Kabupaten/Kota, dari KPU Kabupaten/Kota ke KPU Provinsi, dan dari KPU Provinsi ke KPU), membuka peluang manipulasi hasil penghitungan suara. Dari keluhan yang disampaikan banyak calon maupun dari amar putusan Mahkamah Konstitusi perihal perselisihan hasil pemilu, kebanyakan manipulasi hasil penghitungan suara terjadi di PPK. Distribusi perolehan suara kepada parpol dan calon hasil rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh PPK berbeda dengan distribusi perolehan suara kepada parpol dan calon berdasarkan hasil penghitungan suara di TPS.

Kedelapan, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU tidak berupaya secara maksimal untuk menjawab pertanyaan atau keberatan yang diajukan oleh saksi peserta pemilu, pemantau pemilu, ataupun pemilih, sesuai dengan kewenangan masing-masing. Aparat penyelenggara pemilu hanya

mempersilakan ketiga pihak itu mengajukan gugatan kepada penegak hukum atau Mahkamah Konstitusi. Sikap dan perilaku yang tidak akuntabel seperti ini merupakan salah satu penyebab mengapa Panwas, penegak hukum, dan MK menerima banyak kasus yang sebagian sesungguhnya dapat diselesaikan pada tingkat bawah. Perilaku seperti ini menunjukkan betapa penyelenggara pemilu mengabaikan asas akuntabilitas.

Kesembilan, praktik jual-beli suara antara calon dengan pemilih (transaksi atau pertukaran antara pemilih yang memberikan suara dengan calon memberikan uang dan/atau bahan kebutuhan pokok), baik atas prakarsa calon maupun atas prakarsa pemilih, baik secara individual maupun kolektif, dengan atau tanpa perantara. Praktik *vote buying* ini sangat meluas. Sebagian kasus ini terungkap ke permukaan ketika sebagian calon yang memberikan uang dan/atau barang sebagai sarana mendapatkan suara menuntut kepada pemilih untuk mengembalikan uang dan/atau barang karena pemilih yang menerima uang dan/atau barang tersebut ternyata ingkar janji memilih pemberi uang dan/atau barang dalam pemungutan suara. Yang diberikan kepada pemilih untuk mendapatkan suara antara lain adalah uang, barang, kebutuhan pokok, semen, dan material untuk pembangunan jalan¹².

Kesepuluh, pengalihan suara dari satu atau lebih calon kepada calon lain dari parpol yang sama dan dalam daerah pemilihan yang sama dengan atau tanpa imbalan, dengan atau tanpa persetujuan bersama. Pengalihan suara seperti ini terdiri atas tiga pola.

Pola pertama, suara yang dialihkan kepada calon lain itu diambil dari calon yang tidak memiliki kemungkinan terpilih ataupun tidak memiliki kemungkinan menjadi pengganti antarwaktu (PAW). Pengalihan suara seperti ini biasanya dilakukan atas persetujuan bersama dengan imbalan tertentu untuk mengganti uang yang telah dikeluarkan selama kampanye. Modus manipulasi hasil penghitungan suara seperti ini adalah contoh berikut. Seorang calon (A) menggandakan sertifikat HPS dan mengisinya dengan mengurangi jumlah suara calon lain dan menambah suara untuknya. Suara yang diperoleh para calon dari parpol lain tidak berubah, tetapi jumlah suara yang diperoleh satu atau lebih calon dari parpol sendiri mengalami perubahan. Kemudian sang calon A bersama saksi dari parpol tersebut meminta ketua dan anggota KPPS menandatangani salinan sertifikat HPS yang telah diisi

12 Wawancara ANTV dengan calon yang kecewa pada 10 April 2009.

tersebut. Ketua dan anggota KPPS menandatangani salinan sertifikat HPS tersebut tanpa mengecek apakah datanya sesuai dengan sertifikat asli ataukah tidak. Jumlah perolehan suara parpol tidak mengalami perubahan. Yang berubah hanya perolehan suara calon dari suatu parpol. Akibatnya PPK menerima dua atau lebih sertifikat HPS (formulir C1). Karena format dan jenis kertas sertifikat HPS di TPS tidak berbeda (karena tidak jelas mana yang asli dan mana yang duplikat), kebanyakan PPK menggunakan sertifikat HPS yang diterima belakangan dari calon A.

Pola kedua, suara yang dialihkan kepada calon lain diambil dari calon yang mempunyai kemungkinan terpilih ataupun mempunyai kemungkinan menjadi pengganti antarwaktu (PAW). Pengalihan seperti ini niscaya tanpa persetujuan pemilik suara. Contoh nyata terjadi di DKI Jakarta. Sejumlah suara Mrs. W, seorang calon PAN untuk DPRD DKI Jakarta dicuri oleh Mr. X, seorang pengurus PAN DKI Jakarta, sehingga bakal calon terpilih kemudian berubah dari Mrs. W ke Mr. X. Karena mempunyai data hasil penghitungan suara resmi dari tingkat TPS sampai PPK sangat lengkap, Mrs. W kemudian menuntut Mr. X untuk segera mengembalikan suara yang dicuri. Untuk menghindari gugatan hukum dan rasa malu, Mr. X kemudian mengembalikan suara yang dicuri tersebut sehingga Mrs. W dinyatakan sebagai calon terpilih.

Pola ketiga, seorang calon yang dari segi jumlah suara akan ditetapkan sebagai salah satu calon terpilih, tetapi calon yang bersangkutan sudah mengajukan pengunduran diri sebagai calon kepada parpol sebelum masa kampanye. Parpol setuju pengunduran diri tersebut, tetapi sengaja tidak mengajukan permintaan pengunduran diri calon tersebut kepada KPU Kabupaten/Kota. Suara yang diperoleh calon tersebut kemudian dibagikan kepada sejumlah calon yang dikehendaki sehingga terpilih sebagai anggota DPRD Kabupaten/Kota. Praktik seperti ini jelas tidak mengurangi jumlah suara parpol, tetapi mengingkari suara pemilih karena pengalihan suara calon tersebut menyebabkan calon yang terpilih menjadi berbeda dari apa yang dikehendaki suara pemilih.

Kesebelas, pengalihan suara dari suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih (pemilih tidak memberikan suara kepada calon melainkan kepada partai) kepada calon lain dengan persetujuan KPPS atau PPK, dengan atau tanpa imbalan. Calon dan saksi parpol peserta pemilu meminta persetujuan ketua dan anggota KPPS serta ketua dan anggota PPK dengan alasan pengalihan suara dari parpol kepada calon merupakan urusan internal parpol.

Ketua dan anggota KPPS serta ketua dan anggota PPK juga menganggap hal itu sebagai urusan internal parpol. Pengalihan suara seperti ini jelas merupakan pelanggaran prinsip pengajuan daftar calon menurut nomor urut (Pasal 55 ayat (1) UU No. 10/ 2008) karena suara yang diberikan kepada parpol seharusnya diberikan kepada calon nomor urut 1 (satu), 2 (dua), dan seterusnya. Hal ini terjadi karena UU No. 10/ 2008 maupun peraturan KPU tidak mengatur kepada siapa suara yang diterima parpol secara langsung akan diberikan. Suara yang diterima langsung oleh parpol ini bagaikan suara tidak bertuan sehingga menjadi "*bancakan*" bagi calon tertentu. Menurut keterangan pers Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD, lebih dari 10 persen dari kasus gugatan yang dikabulkan MK merupakan manipulasi hasil penghitungan suara di PPK.

Dan *keduabelas*, pengalihan suara dari satu atau lebih calon dari suatu parpol kepada satu atau lebih calon parpol lain dari daerah pemilihan yang sama melalui perantara (*broker*) dengan membayar sejumlah uang. Di sejumlah daerah yang menjadi perantara adalah orang parpol, di daerah lain yang menjadi perantara adalah orang luar parpol yang mempunyai hubungan dengan berbagai parpol, dan di sejumlah daerah lain yang menjadi perantara justru anggota KPU Kabupaten/Kota.¹³ Pada sejumlah kasus, yang melakukan prakarsa pembelian suara seperti ini adalah perantara, sedangkan pada kasus lain yang melakukan prakarsa justru calon dari parpol. Bahkan seorang calon harus membeli suaranya sendiri yang sebelumnya dicuri oleh pihak lain.¹⁴

Penyimpangan yang ke-8, ke-9, ke-10, dan ke-11 adalah sebagian bentuk manipulasi hasil penghitungan suara (*electoral fraud*). Manipulasi hasil penghitungan suara seperti ini adalah produk sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka (baca: penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak). Sistem pemilu seperti ini memberi insentif bagi calon, parpol, ataupun pemilih untuk melakukan manipulasi terhadap hasil penghitungan suara. Penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak tidak saja memungkinkan calon mengetahui berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat dinyatakan terpilih, tetapi juga memungkinkan

13 Seorang anggota DPR 2004-2009 menceritakan pengalamannya ditawari oleh seorang anggota KPU Kabupaten/Kota untuk mendapatkan suara tambahan. Bahkan yang bersangkutan menilai kegagalannya terpilih lagi menjadi anggota DPR untuk periode 2009-2014 karena suaranya dicuri oleh pihak lain melalui perantara tersebut.

14 Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesoris Demokrasi Indonesia*.

pemilih mengetahui suaranya dapat ditukar dengan uang atau materi lainnya.¹⁵

E. Pemungutan dan Penghitungan Suara Ulang

Berdasarkan ketentuan Pasal 219 dan Pasal 220 UU No. 10/2008, penyimpangan terhadap tata cara pemungutan suara diganjar dengan pemungutan suara ulang. Sementara berdasarkan ketentuan Pasal 221 sampai dengan Pasal 227 UU No. 10/ 2008, penyimpangan terhadap tata cara penghitungan suara diganjar dengan penghitungan suara ulang dalam batas waktu yang ditentukan oleh UU. Kenyataan menunjukkan bahwa PPK tidak memerintahkan pemungutan suara ulang untuk TPS yang menggunakan surat suara dari daerah pemilihan lain.

Praktik pemberian suara oleh pemilih yang tidak sah sebagaimana dikemukakan di atas seharusnya ditindaklanjuti dengan pemungutan suara ulang. Akan tetapi persiapan pemungutan suara ulang yang sudah dipersiapkan oleh KPU Jakarta Timur dan Jakarta Selatan, misalnya, dibatalkan oleh KPU. Pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang lebih banyak terjadi karena putusan sela Mahkamah Konstitusi ketimbang karena keputusan PPK.

F. Pemandangan Hasil Pemilu

Salah satu indikator hasil pemilu yang memiliki integritas adalah hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU tidak berbeda secara signifikan dengan hasil hitung-cepat (*quick count*), *exit poll*, ataupun perhitungan menyeluruh menggunakan jenis teknologi informasi tertentu yang dilakukan oleh berbagai kalangan.

Apakah demikian kenyataannya pada Pemilu 2009?

1. Penggunaan teknologi informasi dalam melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara ternyata gagal total. Tidak hanya dalam capaian (persentase jumlah suara yang dihitung melalui teknologi informasi) yang hanya mencapai sekitar 13 juta (sekitar 15 persen) suara, tetapi juga kualitas data yang buruk (seorang calon dari

15 Sarah Birch, "Electoral Systems and Electoral Misconduct" dalam *Comparative Political Studies*, Volume 40, Nomor 12, Desember 2007.

Sulawesi Selatan sampai memperoleh 11 juta suara). Akibatnya hasil penghitungan suara melalui teknologi informasi tidak hanya gagal berfungsi sebagai pembanding hasil penghitungan suara secara manual, tetapi juga gagal berfungsi sebagai pencegah spekulasi hasil penghitungan suara.

2. *Quick count* yang dilakukan oleh sejumlah lembaga menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU. Yang menjadi persoalan adalah *quick count* yang dilakukan oleh lembaga penelitian tersebut adalah jumlah suara yang diperoleh parpol di ribuan TPS, sedangkan manipulasi hasil penghitungan suara tidak terjadi antarpol melainkan pengalihan suara dari satu atau lebih calon kepada calon lain dari parpol yang sama dan di daerah pemilihan yang sama, demikian pula pengalihan suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih kepada calon lain tidak terjadi antar parpol melainkan kepada calon dari parpol yang sama di dapil yang sama. Hitung-cepat seperti ini sudah barang tentu tidak dapat mendeteksi pengalihan suara dari satu calon kepada calon lain dari parpol yang sama dan di daerah pemilihan yang sama.

G. Hasil Pemilu Anggota DPR Tahun 2009 sebelum Putusan MK

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi	%
1.	Demokrat	21.703.137	20,85	150	26,8
2.	Golkar	15.037.757	14,45	107	19,1
3.	PDI-P	14.600.091	14,03	95	17
4.	PKS	8.206.955	7,88	57	10,2
5.	PAN	6.254.580	6,01	43	7,7
6.	PPP	5.533.214	5,32	37	6,6
7.	PKB	5.146.122	4,94	27	4,8
8.	Gerindra	4.464.406	4,46	26	4,6
9.	Hanura	3.922.870	3,77	18	3,2

Sumber: Lampiran II Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Parpol Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 2009

H. Hasil *Quick Count* Berbagai Lembaga

No.	Nama Partai	KPU (%)	LSI (%)	LSN (%)	Lingkaran Survei Ind (%)	CIRUS (%)
01	Demokrat	20,85	20,46	20,22	20,34	20,61
02	Golkar	14,45	13,98	14,79	14,85	14,57
03	PDI-P	14,03	14,41	13,98	14,07	14,26
04	PKS	7,88	7,84	7,37	7,82	7,45
05	PAN	6,01	5,74	4,97	6,07	5,8
06	PPP	5,32	5,23	5,33	5,29	5,31
07	PKB	4,94	5,18	4,62	5,20	5,63
08	Gerindra	4,46	4,59	6,51	4,20	4,27
09	Hanura	3,77	3,72	3,43	3,49	3,5

Dikumpulkan dari berbagai sumber.

Perbedaan hasil pemilu resmi menurut KPU dengan hasil *quick count*:

1. 0,24 - 0,63 persen untuk Partai Demokrat,
2. 0,12 - 0,47 persen untuk Partai Golkar,
3. 0,4 - 0,38 persen untuk PDI-P,
4. 0,04 - 0,41 persen untuk PKS,
5. 0,06 - 1,04 persen untuk PAN,
6. 0,01 - 0,09 persen untuk PPP,
7. 0,32 - 0,69 persen untuk PKB,
8. 0,02 - 2,05 persen untuk Partai Gerindra, dan
9. 0,05 - 0,34 persen untuk Partai Hanura.

Perbedaan yang relatif berarti (1 sampai dengan 2 persen) terjadi pada PAN dan Partai Gerindra. Akan tetapi hasil resmi Pemilu 2009 yang dikemukakan di atas sebelum amar putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil Pemilu 2009.

I. Hasil Pemilu Setelah Amar Putusan MK tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Data di bawah ini menunjukkan terdapat perubahan yang dialami oleh 7 (tujuh) parpol, baik yang mengalami penambahan ataupun pengurangan. Belum diketahui seberapa banyak terjadi perubahan kursi di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

No.	Nama Partai	Jumlah Kursi Sebelum	Jumlah Kursi Setelah	Putusan MK
01	Partai Demokrat	150	148	(-2)
02	Partai Golkar	107	106	(-1)
03	PDI-P	95	94	(-1)
04	PKS	57	57	
05	PAN	43	46	(+3)
06	PPP	37	38	(+1)
07	PKB	26	28	(+2)
08	Partai Gerindra	26	26	
09	Partai Hanura	18	17	(-1)

Sumber: KPU, *Pemilu 2009 dalam Angka*, Jakarta: KPU, 2010.

J. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (*Electoral Contest*)

Hasil pemilu yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU dapat digugat oleh peserta pemilu kepada Mahkamah Konstitusi sesuai dengan prinsip keadilan prosedural. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi membahas gugatan dari peserta pemilu tidak hanya berdasarkan keadilan prosedural, tetapi juga dilakukan secara akurat sesuai dengan konstitusi.

Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional, peserta pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Untuk Pemilu 2009, keputusan KPU yang dapat digugat oleh peserta pemilu adalah Keputusan KPU Nomor 255/Kpts/KPU/ Tahun 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara Nasional. Yang berhak mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara secara nasional, khususnya hasil Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan

DPRD Kabupaten/Kota adalah pengurus pusat Parpol Peserta Pemilu. Dengan kata lain, MK hanya berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu Anggota DPR dan DPRD antar-Parpol Peserta Pemilu.

Karena peserta Pemilu Anggota DPD adalah perseorangan, MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu Anggota DPD antarcalon. Pada Pemilu 2009, jumlah kasus perselisihan hasil pemilu antarcalon dalam daerah pemilihan dan dari parpol yang sama diperkirakan jauh lebih banyak daripada perselisihan hasil pemilu antarparpol. Perselisihan hasil pemilu antarcalon terjadi karena praktik pengalihan suara dari calon yang satu kepada calon lain sebagaimana dikemukakan di atas. Padahal MK tidak memiliki kewenangan menangani perselisihan hasil Pemilu Anggota DPR dan DPRD antarcalon dari parpol yang sama dan dalam daerah pemilihan yang sama.

Jumlah perkara perselisihan hasil Pemilu 2009 yang didaftarkan kepada Mahkamah Konstitusi mencapai 642 kasus dan diajukan oleh 71 pihak, yaitu 42 Parpol Peserta Pemilu (Nasional dan Lokal) dan 29 peserta perseorangan. Keputusan MK mengenai perkara tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

- (a) 542 daerah pemilihan ditolak
- (b) 23 daerah pemilihan dikabulkan
- (c) 48 daerah pemilihan dikabulkan sebagian
- (d) 18 daerah pemilihan mendapat putusan sela
- (e) 6 daerah pemilihan dicabut
- (f) 3 daerah pemilihan putusan campuran
- (g) 2 daerah pemilihan tidak mendapat putusan.

Akan tetapi, untuk penyelesaian PHPU Tahun 2009, MK membuat penafsiran yang lebih luas mengenai kewenangan MK. Menurut Ketua MK, tugas konstitusional MK adalah mengadili sengketa hasil pemilu, bukan hanya terkait perhitungan suara.¹⁶ Kalau hanya menghitung hasil suara, nama Mahkamah

16 Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebut kewenangan MK: ".....dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum." Pasal 258 ayat (1) UU No. 1/ 2008 mengartikan perselisihan hasil pemilu sebagai "perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional," sedangkan ayat 2 Pasal ini mendefinisikan perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional sebagai "perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu." Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hasil Pemilu 2004 membatasi diri sepenuhnya menurut UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang isinya persis sama dengan Pasal 258 UU No. 10/ 2008 tersebut.

Konstitusi harus diganti menjadi Mahkamah Kalkulasi. Menurut Ketua MK, putusan atas sengketa hasil Pemilu dapat menyangkut kemungkinan salah dalam menghitung atau merekapitulasi suara (kuantitatif) dan kemungkinan salah dalam proses penyelenggaraan pemilu (kualitatif). Penafsiran seperti ini, khususnya terkait dengan kemungkinan kesalahan dalam proses penyelenggaraan pemilu, akan menyebabkan MK menjadi “keranjang sampah” seluruh dugaan penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Bila kemungkinan kesalahan dalam proses penyelenggaraan pemilu tidak dibatasi secara spesifik, bukan tidak mungkin MK akan mengambil-alih tugas KPU dalam menegakkan peraturan administrasi pemilu.

Berdasarkan penafsiran yang lebih luas tersebut, MK pada Pemilu 2009 tidak hanya mengadili dan memutus perselisihan hasil penghitungan suara, tetapi juga mengadili dan mengeluarkan putusan sela dalam bentuk perintah kepada KPU untuk melakukan pemungutan suara ulang di Nias Selatan, Rokan Hilir, dan Yahukimo; melakukan penghitungan suara ulang di daerah lain; dan mengadili dan mengeluarkan putusan sela dalam bentuk perintah kepada KPU untuk melakukan penetapan calon terpilih berdasarkan tata cara yang ditetapkan oleh MK sehubungan dengan tata cara pembagian kursi tahap ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 205 UU No. 10/2008.

Setidaknya terdapat dua kejanggalan dalam putusan MK tentang gugatan terhadap hasil pemilu yang ditetapkan oleh KPU. Sejumlah gugatan yang diajukan kepada MK tidak diumumkan secara terbuka oleh MK (KPU dan peserta pemilu lainnya tidak menerima pemberitahuan, tidak ada dalam *website* MK, tidak ada dalam papan pengumuman MK, dan tanpa pemberitahuan kepada semua pihak yang berhak mengetahuinya. Akibatnya persidangan MK mengenai gugatan itu hanya dihadiri oleh pemohon, sedangkan KPU/ KPU Daerah, peserta pemilu yang akan terkena dampak gugatan tersebut tidak hadir karena tidak tahu. Hal yang terakhir ini pada salah satu daerah pemilihan DPRD Kabupaten Karo (Provinsi Sumatera Utara). Hasil Pemilu sejumlah TPS (misalnya TPS 1, 2, 3, dan 6) yang ditetapkan oleh KPU digugat oleh peserta pemilu kepada MK. Akan tetapi, gugatan ini dikabulkan oleh MK tanpa mempertimbangkan objek gugatan (TPS 1, 2, 3, dan 6) melainkan mengkaji hasil TPS yang tidak dipersoalkan oleh penggugat. Hal ini terjadi pada Daerah Pemilihan 1 DPRD Kabupaten Karo (Sumatera Utara).

BAB 4

Rekomendasi Langkah untuk Menjaga Integritas Pemilu

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap integritas proses pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu 2009, berikut akan dikemukakan sejumlah rekomendasi demi peningkatan integritas proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS dan PPK.

A. Sarana Konversi Suara Pemilih

Sesuai dengan hasil evaluasi tentang kualitas sarana konversi suara pemilih pada Bab 3, perlu dikemukakan rekomendasi tentang sarana konversi suara pemilih untuk menjaga integritas proses pemungutan dan penghitungan suara.

1. Format surat suara Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota perlu disederhanakan, baik dari segi ruang maupun dari segi isi. Dari segi isi, jumlah Parpol Peserta Pemilu dan jumlah calon yang dapat diajukan oleh partai perlu dikurangi sehingga alternatif pilihan menjadi lebih sedikit dan lebih baik. Dari segi ruang, ukuran kolom nama calon perlu lebih besar sehingga mampu memuat nama calon yang panjang dengan ukuran huruf (*font*) yang mudah dibaca. Dengan demikian, calon yang namanya pendek maupun yang panjang akan dapat ditulis dengan ukuran dan jenis huruf yang sama.
2. Kualitas surat suara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 yang buruk terjadi karena KPU tidak melaksanakan pengawasan terhadap proses pencetakan surat suara sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 146 UU 10/2008. Ketentuan Pasal 146, khususnya ayat (3) perlu disempurnakan sehingga yang wajib diverifikasi oleh KPU adalah jumlah surat suara yang telah dicetak dan jumlah surat suara yang sudah dikirim dan/atau jumlah surat suara yang masih tersimpan, serta kesesuaian kualitas surat suara yang dicetak dengan spesifikasi teknis yang ditetapkan KPU. Selain itu, KPU wajib menolak surat suara yang dicetak tidak sesuai dengan spesifikasi teknis yang ditetapkan.

3. Jumlah surat suara cadangan perlu ditambah, tetapi dengan prosedur penggunaan yang terkontrol. Juga optimalisasi fungsi PPK dan PPS untuk menjamin kecukupan surat suara di semua TPS di wilayahnya (misalnya pengalihan surat suara dari TPS yang berlebih ke TPS yang kekurangan surat suara).
4. Format Sertifikat Hasil penghitungan suara di TPS dan format Sertifikat Rekapitulasi Hasil penghitungan suara di PPK perlu diperbaiki sehingga mengandung mekanisme yang mampu mencegah kemungkinan manipulasi hasil penghitungan suara. Kertas yang digunakan untuk mencetak sertifikat haruslah khusus, yang tidak saja berbeda dengan kertas yang digunakan untuk dokumen lain, tetapi juga tidak ditemukan di pasaran sehingga tidak sembarang orang dapat menggandakan dan menggunakannya¹⁷. Setiap lembar sertifikat harus diparaf oleh saksi peserta pemilu yang hadir, sedangkan pada halaman terakhir ditandatangani oleh ketua dan anggota KPPS beserta saksi peserta pemilu yang hadir. Selain itu, di depan setiap angka perolehan suara perlu dituliskan sebutan dengan kata-kata. Ketiga hal ini dimaksudkan sebagai mekanisme kontrol untuk menjaga integritas hasil pemungutan suara.

B. Partisipasi Pemilih

Untuk menjaga integritas proses pemungutan dan penghitungan suara, partisipasi pemilih wajib ditingkatkan. Untuk meningkatkan partisipasi pemilih perlu dilakukan sejumlah kebijakan berikut:

1. Kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) wajib ditingkatkan melalui sejumlah langkah berikut. Proses pemutakhiran DPT untuk sementara perlu dipisahkan dari Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sampai SIAK ini sudah berhasil di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. KPU beserta seluruh jajarannya diwajibkan memutakhirkan DPT setiap tahun berdasarkan DPT pemilu terakhir bekerjasama dengan perangkat desa/kelurahan yang mengenal dan dikenal oleh warga setempat. Definisi pemilih perlu dibatasi dalam arti *de facto* (telah tinggal selama enam bulan

¹⁷ Yang termasuk kertas khusus antara lain yang mengandung *security paper*, dicetak dengan format khusus dan kalau digandakan akan terbaca tulisan *copy* pada lembar *foto copy*.

atau lebih di pemukiman tersebut). KPU beserta jajarannya wajib mengembangkan sejumlah inovasi yang memudahkan warga masyarakat mengecek namanya dan anggota keluarganya dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS), seperti pemasangan DPS di kedai kopi, DPS *online*, dan pemasangan komputer yang berisi DPS di berbagai tempat yang banyak dikunjungi oleh warga masyarakat.

2. Jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilih (*nonvoters*) cenderung naik karena berbagai alasan. Setidak-tidaknya dua langkah perlu dilakukan untuk mengurangi jumlah *nonvoters*. Pertama, UU dan peraturan KPU perlu menjamin kemudahan bagi pemilih yang memiliki kebutuhan khusus untuk memberikan suaranya, seperti TPS Khusus, TPS Keliling (*mobile polling stations*), pemberian suara beberapa hari sebelum hari pemungutan suara bagi mereka yang tidak bisa hadir di TPS pada hari pemungutan suara (*absentee voting*), ataupun pemberian suara melalui pos (*mail voting*). Dan kedua, sosialisasi pemilu dan pendidikan politik yang menarik sehingga semakin banyak pemilih terdaftar menggunakan hak pilihnya.
3. Jumlah suara tidak sah yang sangat tinggi pada Pemilu 2009 terjadi karena banyak hal, seperti kualitas sebagian surat suara yang buruk, format surat suara yang kompleks, dan kriteria sah dan tidak sah yang membingungkan pemilih dan KPPS. Karena itu sejumlah langkah perlu dilakukan untuk menjaga integritas proses pemungutan dan penghitungan suara. Surat suara yang cacat harus dinyatakan tidak dapat digunakan oleh KPPS. Surat edaran tentang surat suara cacat yang sah dan tidak sah tidak berguna sama sekali. Fomat surat suara disederhanakan dan ukuran kolom diperluas sehingga nama calon yang panjang dapat ditulis dengan jenis dan ukuran huruf yang sama. Dalam UU harus dinyatakan secara tegas satu cara pemberian suara yang sah, yaitu memberi satu tanda centang (V) pada kolom nama calon atau pada kolom tanda gambar parpol.

Ketika melakukan pengecekan terhadap surat suara yang sudah ditandai oleh pemilih, KPPS perlu memilah surat suara menjadi tiga kategori: surat suara yang secara jelas mengikuti UU (memberi tanda centang pada kolom nama calon atau pada kolom tanda gambar partai), surat suara yang secara jelas tidak sah, dan surat suara yang ditandai tidak dengan tanda centang. Setelah selesai pengecekan

terhadap surat suara yang sudah ditandai oleh pemilih, KPPS beserta para saksi, pengawas, dan pemantau melakukan pengecekan ulang terhadap surat suara kategori ketiga. Apabila tanda yang diberikan bukan tanda centang, tetapi secara jelas menunjukkan intensi pemilih untuk memberikan suara kepada satu calon atau parpol tertentu, surat suara seperti ini harus dinyatakan sebagai sah.

4. Partisipasi pemilih untuk mengawasi proses pemungutan dan penghitungan suara cenderung menurun. Tidak saja karena sebagian orang menganggap sudah Panwas melakukan pengawasan, tetapi juga karena lembaga pemantau pemilu semakin sedikit karena tidak memiliki dana. Untuk meningkatkan partisipasi pemilih melakukan pengawasan terhadap proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS dan PPK, sejumlah langkah perlu dilakukan.

Pertama, KPU wajib menyusun kebijakan tentang mekanisme menampung dan menindaklanjuti pengaduan dari pemilih, lembaga pemantau pemilu, dan peserta pemilu secara cepat dan adil. Kebijakan ini wajib dilaksanakan secara proaktif mulai dari KPU sampai KPPS. Penyelenggara dan pelaksana pemilu yang responsif akan mendorong motivasi dan kesediaan melaporkan setiap penyimpangan yang terjadi.

Kedua, APBN perlu menyediakan dana pemantauan pemilu yang diberikan sebagai *block grant* kepada lembaga pemantau yang proposalnya dinilai sesuai dengan kriteria yang ditentukan. Dalam UU Pemilu perlu ditetapkan sejumlah ketentuan berikut: pemantauan terhadap pemungutan dan penghitungan suara harus dilakukan secara menyeluruh terhadap semua provinsi seluruh Indonesia, pemantauan dapat pula dilakukan secara khusus untuk isu tertentu, seperti audit DPT dan audit pelaporan dana kampanye, dan proposal yang diajukan lembaga pemantau pemilu yang terakreditasi dinilai oleh suatu tim yang beranggotakan kalangan/ unsur KPU, pemantau pemilu, dan akademisi yang mempunyai keahlian tentang pemilu.

Dan *ketiga*, seperti kasus dugaan pelanggaran pidana lainnya, Polri wajib menampung secara langsung dan menindaklanjuti pengaduan tentang dugaan pelanggaran pidana pemilu.

C. Tata Cara Konversi Suara Rakyat

Terdapat sejumlah rekomendasi yang dapat diajukan untuk menjamin integritas proses pemungutan dan penghitungan suara dalam tata cara konversi suara rakyat.

1. Dalam UU Pemilu perlu dinyatakan secara tegas tata cara pemberian suara yang sah sebagaimana dikemukakan pada rekomendasi menyangkut partisipasi pemilih.
2. Tindakan KPU mengesahkan penggunaan surat suara yang salah alamat tidak saja merupakan pelanggaran undang-undang, tetapi juga menurunkan kedaulatan pemilih menjadi hanya 50 persen. Karena itu KPU harus melakukan pengawasan yang ketat terhadap kualitas surat suara yang dicetak di percetakan, terhadap kualitas sortir dan pengepakan surat suara yang akan dikirimkan, serta terhadap kesesuaian surat suara dengan alamat distribusi sehingga KPU tidak perlu mengesahkan penggunaan surat suara yang salah alamat.
3. UU Pemilu harus menetapkan surat suara apa saja yang diberikan kepada pemilih yang karena sesuatu hal tidak dapat memberikan suara di TPS tempat ia terdaftar dan memberikan suara di TPS daerah lain. Jenis surat suara yang dapat digunakan oleh pemilih bersangkutan sudah barang tentu tergantung pada apakah TPS tempat ia memberikan suara bersifat lintas-provinsi atau lintas-daerah pemilihan ataukah tidak.

Kalau masih dalam daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota yang sama, pemilih tersebut berhak mendapatkan empat macam surat suara. Kalau sudah bersifat lintas-daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota tetapi masih dalam lingkup daerah pemilihan DPRD Provinsi yang sama, pemilih tersebut berhak mendapatkan surat suara Pemilu Anggota DPR, surat suara Pemilu Anggota DPD, dan surat suara Pemilu Anggota DPRD Provinsi. Kalau bersifat lintas-daerah pemilihan DPRD Kabupaten/ Kota dan lintas-daerah pemilihan DPRD Provinsi, pemilih tersebut berhak mendapatkan surat suara Pemilu Anggota DPR dan surat suara Pemilu Anggota DPD. Kalau bersifat lintas-daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota,

lintas-daerah pemilihan DPRD Provinsi, dan lintas-daerah pemilihan DPR, pemilih tersebut berhak mendapat surat suara Pemilu Anggota DPD. Akan tetapi kalau bersifat lintas-provinsi, pemilih yang bersangkutan tidak berhak mendapatkan surat suara apapun.

4. Dalam UU Pemilu harus dinyatakan secara tersurat bahwa memberikan suara kepada seorang calon adalah otomatis juga memberikan suara kepada parpol yang mencalonkannya. Kalau pemilih memberikan suara tidak kepada calon, tetapi kepada suatu parpol, suara yang diberikan oleh pemilih kepada parpol tersebut harus ikut menentukan perolehan kursi parpol sekaligus juga menentukan siapa calon terpilih.

Rumusan yang diajukan adalah sebagai berikut. Parpol mengalokasikan suara yang diterima secara langsung dari pemilih kepada calon nomor urut kecil dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Calon yang menempati nomor urut kecil adalah calon terbaik menurut kriteria parpol. Apabila calon dengan nomor urut 1 (satu) tidak lagi memerlukan tambahan suara untuk dinyatakan sebagai calon terpilih, suara itu dialokasikan kepada calon nomor 2 (dua). Demikian seterusnya.

5. Kalau masih menggunakan metode kuota (Bilangan Pembagi Pemilihan, BPP) dan sisa kursi dialokasikan kepada P4 berdasarkan "urutan sisa suara terbanyak", demi keadilan, dalam UU Pemilu perlu ditentukan bahwa P4 yang tidak mencapai jumlah suara sama dengan BPP hanya dapat ikut pembagian sisa kursi apabila P4 tersebut memiliki suara sekurang-kurangnya sama dengan 50 persen dari BPP.
6. Pembagian kursi DPR dan DPRD harus selesai tuntas di setiap daerah pemilihan dengan menggunakan metode pembagian kursi yang adil dan mudah dipahami oleh pemilih awam. Metode pembagian kursi yang adil adalah yang memungkinkan setiap Parpol Peserta Pemilu mendapatkan kursi proporsional dengan jumlah suara yang diperoleh. Setidak-tidaknya tersedia dua pilihan metode yang dapat digunakan. *Pertama*, metode kuota (Hare) yang di Indonesia dikenal dengan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP), sedangkan sisa kursi dialokasikan kepada Parpol Peserta Pemilu berdasarkan urutan

siswa suara terbanyak dengan satu catatan. Catatan yang dimaksud adalah P4 yang memperoleh jumlah suara sah kurang dari BPP hanya dapat ikut dalam pembagian sisa kursi apabila memiliki jumlah suara sah sekurang-kurangnya sama dengan 50 persen dari BPP. *Kedua*, menggunakan metode divisor Webster yang membagi seluruh kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan hanya satu tahap.

D. Pemungutan dan Penghitungan Suara

Sekurang-kurangnya 15 rekomendasi di bawah ini dapat diajukan untuk menjamin integritas proses pemungutan dan penghitungan suara:

1. Pada satu pihak, Pasal 154 ayat (2) UU No. 10/ 2008 menegaskan hak saksi peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, dan pemilih (warga masyarakat) menghadiri kegiatan KPPS. Akan tetapi pada pihak lain, ketentuan Pasal 169 UU tersebut melarang warga masyarakat –yang tidak memiliki hak pilih atau tidak sedang memberikan suara– berada di dalam TPS/TPSLN. Larangan serupa juga berlaku bagi pemantau. Apakah dengan demikian, saksi peserta pemilu dan pengawas pemilu dapat berada di dalam TPS/TPSLN? Berkaitan dengan itu, dalam peraturan KPU perlu ditegaskan pengertian “di dalam TPS/TPSLN” dan “apakah saksi peserta pemilu dan pengawas pemilu dapat berada di dalam TPS”. Pada satu pihak, penegasan ini perlu dilakukan untuk menjamin transparansi dan integritas pemungutan dan penghitungan suara serta kelancaran dan ketertiban pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada pihak lain.
2. Setiap peserta pemilu perlu diwajibkan menghadirkan saksi yang sudah terlatih di setiap TPS dan PPK. Hampir semua peserta pemilu mampu menghadirkan saksi pada saat rekapitulasi hasil perhitungan suara di PPK. Kalau P4 mengeluarkan banyak dana untuk kampanye, mengapa P4 tidak bersedia melatih anggotanya menjadi saksi di setiap TPS? Pelatihan terhadap anggota menjadi saksi niscaya jauh lebih efektif dalam menjaga perolehan suara daripada kampanye.
3. Ketentuan Pasal 170 ayat (1) perlu direvisi menyangkut klausus bahwa Pengawas Pemilu Lapangan yang ditugaskan “memberi

saran perbaikan disaksikan oleh saksi yang hadir” apabila terdapat penyimpangan dalam proses pemungutan suara di TPS. Seharusnya saksi peserta pemilu-lah yang berhak mengajukan keberatan dan mengajukan saran perbaikan apabila terjadi penyimpangan. Selain itu Pengawas Pemilu Lapangan hanya satu orang untuk setiap desa/ kelurahan sehingga tidak setiap saat berada di suatu TPS.

Rumusan Pasal 170 ayat (1) ini juga tidak senada dengan rumusan Pasal 178 ayat (1) yang memungkinkan tidak hanya Pengawas Pemilu Lapangan, tetapi juga peserta pemilu, saksi peserta pemilu, dan masyarakat untuk mengajukan keberatan apabila terdapat penyimpangan dalam proses penghitungan suara. Rumusan Pasal 178 ayat (1) ini juga sedikit berlebihan karena peserta pemilu dan seorang saksi juga dapat mengajukan keberatan. Bukankah saksi adalah wakil dari peserta pemilu?

Karena itu perlu diadopsi rumusan yang memberikan hak kepada saksi peserta pemilu mengajukan keberatan dan/atau saran perbaikan kepada KPPS apabila terjadi penyimpangan dalam pemungutan suara ataupun penghitungan suara. Mengajukan keberatan apabila terjadi penyimpangan merupakan hak saksi peserta pemilu. Pemantau pemilu juga dapat mengajukan keberatan apabila melihat terjadi penyimpangan, tetapi harus disampaikan melalui saksi peserta pemilu ataupun Pengawas Pemilu Lapangan.

4. Ketika membuka kotak suara pada awal rapat pleno pemungutan suara, KPPS wajib meneliti apakah dokumen yang diterima sesuai dengan peruntukannya sehingga setiap kesalahan sudah dapat diketahui sejak awal. Misalnya, apakah surat suara yang diterima sesuai dengan daerah pemilihan tempat TPS itu bernaung.
5. KPU harus menyadari Berita Acara dan sertifikat Hasil Penghitungan Suara di TPS merupakan hal yang terpenting. Tidak saja karena dalam kedua dokumen inilah suara rakyat dicatat, tetapi dokumen tersebut menjadi sumber data utama untuk menentukan hasil pemilu. Karena itu kedua dokumen ini wajib dipersiapkan secara seksama sehingga tidak saja mudah dipahami, tetapi juga mudah dikerjakan oleh ketua dan anggota KPPS. Sebelum ditetapkan secara sebagai dokumen resmi, KPU wajib melakukan simulasi

kepada ketua dan anggota KPPS (atau mantan ketua dan anggota KPPS kalau belum ditetapkan secara resmi) sehingga kelemahan dapat segera diperbaiki.

Tidak ada gunanya anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota memiliki kompetensi tinggi kalau kedua dokumen ini tidak dapat dipahami dan dikerjakan oleh para anggota KPPS. Tidak ada gunanya KPU menggunakan peralatan teknologi informasi yang canggih dalam mengirim dan menghitung suara kalau kualitas data yang tertulis dalam kedua dokumen itu mengandung banyak kesalahan karena KPPS tidak memahami dan tidak dapat mengerjakan kedua dokumen tersebut secara akurat.

Selain itu, KPU perlu melakukan simulasi dan pelatihan bagi para anggota KPPS untuk mengerjakan kedua dokumen tersebut. Diperlukan biaya yang sangat besar untuk melakukan simulasi dan pelatihan bagi sekitar 4 juta anggota KPPS seluruh Indonesia. Akan tetapi biaya besar untuk menjamin integritas proses pemungutan dan penghitungan suara sungguh sangat pantas dan berguna.

6. Untuk menjamin ketua dan anggota KPPS mampu mengerjakan semua dokumen yang diperlukan, perlu ditempuh langkah berikut:
 - (a) Sekurang-kurangnya empat dari tujuh anggota KPPS harus mampu mengerjakan semua dokumen yang harus diisi, seperti guru dan pegawai negeri lainnya di desa/kelurahan;
 - (b) Honorarium yang diberikan kepada ketua dan anggota KPPS perlu dibedakan menjadi dua kategori, yaitu honor bulanan yang diterima dalam jumlah yang sama oleh ketua dan anggota serta honor sesuai dengan beban dan tanggung jawab (partisipasi dalam rapat persiapan, peran yang dilakukan dalam pemungutan suara, dan peran yang dilakukan pada penghitungan suara) sehingga ketua dan anggota yang mengisi Berita Acara dan sertifikat HPS sepatasnya menerima honor lebih besar dari anggota lain.

Dikatakan sekurang-kurangnya empat dari tujuh anggota KPPS harus terlatih dalam pengisian Berita Acara dan sertifikat HPS,

karena KPPS –tidak hanya harus mengisi empat macam Berita Acara dan sertifikat HPS (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) untuk disampaikan kepada PPK, tetapi juga menyediakan salinan sertifikat HPS kepada saksi, Pengawas Pemilu Lapangan, dan kepada PPS untuk ditempelkan di tempat umum. Untuk daerah yang sudah memiliki mesin fotokopi sampai tingkat desa/kelurahan, pembuatan salinan BA dan sertifikat HPS tersebut mungkin tidak terlalu menjadi masalah. Akan tetapi, karena di sebagian besar pedesaan di Indonesia belum tersedia mesin fotokopi, pelatihan untuk anggota KPPS tersebut menjadi keharusan.

7. Ketua dan anggota KPPS di kota besar tidak mengenal seluruh pemilih. Karena itu untuk mencegah pemberian suara oleh pemilih yang tidak sah, ketua dan anggota KPPS dibantu para saksi peserta pemilu perlu meningkatkan ketelitian dalam mengecek dan memberikan suara kepada setiap pemilih yang membawa undangan sehingga dapat mencegah praktik pemberian suara yang menyimpang.
8. Peraturan yang dibuat KPU tentang tata cara rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK hendaklah bersifat rinci dan detail sehingga dapat menjadi pegangan bagi PPK dalam mengatasi segala kemungkinan persoalan. Peraturan tersebut setidaknya-tidaknya mengatur hal-hal berikut.

Pertama, KPU harus menentukan tahap-tahap yang harus dilaksanakan untuk melakukan rekapitulasi HPS.

Kedua, persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat membuka rapat pleno rekapitulasi, persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat membuka kembali rapat pleno yang diskorsing sementara, baik dalam hal pemberitahuan, kehadiran saksi peserta pemilu, serta batas waktu mulai dan berakhirnya suatu rapat. *Ketiga*, harus menetapkan prosedur rekapitulasi di PPK yang membawahkan lebih dari 100 TPS sehingga mereka harus merekapitulasi lebih dari 400 BA dan sertifikat HPS. Salah satu cara untuk melakukan rekapitulasi HPS di PPK yang memiliki lebih dari 100 TPS adalah PPK dan staf maupun masing-masing saksi peserta pemilu melakukan penghitungan lebih dahulu secara terpisah.

Hal ini mensyaratkan setiap peserta pemilu mengirim seorang saksi ke setiap TPS. Pada rapat pleno rekapitulasi, PPK kemudian menyajikan hasil rekapitulasi tersebut ke layar lebar melalui program *Power Point*. Para saksi peserta pemilu mengecek hasil rekapitulasi tersebut dengan membandingkannya dengan rekapitulasi yang sudah dilakukan berdasarkan salinan sertifikat HPS setiap TPS.

9. Rekapitulasi HPS yang bertingkat-tingkat merupakan salah satu sumber manipulasi hasil penghitungan suara. Setelah rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS dihapuskan, permasalahan berpindah ke rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK. Rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota tidak menimbulkan persoalan yang berarti. Karena itu segala daya upaya harus dilakukan oleh KPU untuk mencegah manipulasi hasil penghitungan suara di PPK.
10. Berdasarkan asas akuntabilitas, KPU beserta seluruh jajarannya di daerah wajib memberikan penjelasan selengkap dan setuntas mungkin atas setiap pertanyaan atau keberatan yang diajukan oleh peserta pemilu, pemantau pemilu, dan juga pemilih. Apabila penjelasan yang terang-benderang, tertulis maupun lisan, sudah diberikan tetapi belum dapat diterima oleh peserta pemilu atau pemantau pemilu atau pemilih; yang mengajukan pertanyaan atau keberatan dapat dipersilakan untuk mengajukan pertanyaan dan keberatan tersebut setingkat lebih tinggi (KPPS ke PPS, PPS ke PPK, PPK ke KPU Kabupaten/Kota, dan seterusnya).

Kalau penjelasan yang diberikan oleh dua atau tiga tingkat hierarki pelaksana pemilu sama saja, yang mengajukan pertanyaan dan keberatan itu sudah barang tentu dapat saja mengajukan kasus itu kepada penegak hukum. Kalau penjelasan yang diberikan KPU belum dapat diterima, KPU dapat menganjurkan kepada pihak yang mengajukan pertanyaan atau keberatan untuk mengajukan kasus itu kepada penegak hukum kalau menyangkut pidana pemilu dan kepada Mahkamah Konstitusi kalau menyangkut perselisihan hasil pemilu.

11. Salah satu rekomendasi yang dapat diajukan untuk menghilangkan/mengurangi praktik jual-beli suara, pengalihan suara antar-calon

dari parpol yang sama, pengalihan suara parpol kepada calon tertentu, dan pengalihan suara calon dari suatu parpol kepada calon dari parpol lain adalah kembali menerapkan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup (*PR with close list system*).

Parpol sebagai peserta pemilu mengajukan daftar calon berdasarkan nomor urut menurut persyaratan dan kriteria yang disepakati bersama oleh parpol sebagai institusi. Nomor urut tidak saja menggambarkan urutan terbaik berdasarkan pertimbangan parpol, tetapi juga menunjukkan nomor urut calon mendapatkan kursi parpol. Keempat bentuk praktik manipulasi hasil penghitungan suara ini merupakan produk sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009.

12. Apabila tetap menggunakan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka, rekomendasi yang dapat diajukan untuk mengatasi keempat bentuk penyimpangan pemilu, termasuk untuk menghilangkan/mengurangi praktik jual-beli suara, adalah sebagai berikut.

Pertama, para penyelenggara negara hasil pemilu memenuhi apa yang dijanjikan kepada pemilih ketika melakukan kampanye pemilu. Langkah ini disarankan karena salah satu alasan mengapa pemilih mau menjual suaranya kepada calon adalah bagi mereka lebih menguntungkan menerima sejumlah uang dari calon sebagai tukar atas suara yang diberikan walaupun jumlah uang yang diberikan tidak terlalu banyak namun pasti diperoleh sekarang. Mereka tidak memberikan suara kepada parpol/calon yang tidak memberi uang karena mereka memberikan janji akan memberikan sesuatu yang besar tetapi pemenuhannya di masa nanti yang belum pasti.

Kedua, pendidikan politik kewargaan perlu dilakukan agar para warga negara yang berhak memilih tidak mengorbankan martabatnya sebagai warga negara yang berdaulat dengan sejumlah uang yang tidak berarti. Sikap menerima uang dari parpol/calon tetapi memberikan suara sesuai dengan pertimbangan sendiri, tidak saja bukan merupakan sikap warga negara yang berdaulat, tetapi juga sikap pribadi yang tidak berintegritas.

Ketiga, larangan terhadap praktik jual-beli suara harus dinyatakan secara eksplisit dalam UU Pemilu, baik pada masa kampanye dan masa tenang, maupun pada hari dan setelah hari pemungutan suara dan penghitungan suara.

Dan *keempat*, pengawasan yang meluas dan pemberian sanksi berat bagi pemberi dan penerima uang dan/atau barang perlu pula dilakukan secara konsisten.

13. Praktik pengalihan suara dari satu calon kepada calon lain dari parpol yang sama dapat dicegah dengan sejumlah langkah berikut:
 - (a) mengadopsi format sertifikat HPS yang mengandung mekanisme pencegah manipulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dikemukakan pada poin ketiga Bagian Sarana Konversi Suara Rakyat, yaitu: (1) menggunakan jenis kertas khusus yang berbeda dengan kertas untuk dokumen lain dan juga tidak ditemukan di pasaran, (2) paraf para saksi peserta pemilu yang hadir pada setiap halaman dari sertifikat dan tanda-tangan ketua dan anggota KPPS serta saksi peserta pemilu yang hadir pada halaman terakhir sertifikat, dan (3) penulisan sebutan dengan kata-kata di depan setiap angka perolehan suara.
 - (b) agar yang dilakukan oleh ketua dan anggota KPPS serta ketua dan anggota PPK dapat dikontrol oleh publik, salinan sertifikat HPS harus dibagikan kepada semua saksi yang hadir dan ditempelkan di tempat umum.
 - (c) Sertifikat HPS yang diterima PPK adalah sertifikat asli dengan jenis kertas khusus yang sangat berbeda dengan salinan HPS yang menggunakan kertas biasa seperti kertas untuk dokumen lain.
 - (d) kepada ketua dan anggota KPPS serta ketua dan anggota PPK perlu diingatkan bahwa pengalihan suara dari satu calon kepada calon lain dari parpol yang sama tidak hanya bukan merupakan urusan internal parpol, tetapi juga merupakan pelanggaran pidana pemilu. Pelakunya, baik calon dan saksi maupun anggota KPPS dan anggota PPK, dapat dikenakan pidana penjara.

14. Praktik pengalihan suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih dapat dicegah apabila UU Pemilu mengatur kepada siapa suara itu akan diberikan. Karena parpol mengajukan daftar calon menurut nomor urut, ketika sejumlah pemilih memberikan suara tidak kepada calon tetapi kepada parpol, suara itu wajib diberikan kepada calon yang menempati nomor urut kecil. Pemberian suara kepada parpol harus dianggap pemilih percaya kepada pilihan parpol bersangkutan.

Calon yang menempati nomor urut kecil adalah calon terbaik menurut kriteria yang ditetapkan oleh parpol. Karena itu, suara tersebut wajib diberikan kepada calon nomor urut 1 (satu), kecuali apabila ia tidak lagi memerlukan suara tambahan untuk dinyatakan terpilih. Dalam hal yang terakhir ini, suara tersebut diberikan kepada calon yang menempati nomor urut 2 (dua). Demikian seterusnya. Pengaturan seperti ini tidak saja akan mencegah pengalihan suara secara tidak sah, tetapi juga menjamin perlakuan yang sama kepada suara seluruh pemilih.

15. Praktik jual-beli suara yang menggunakan perantara akan dapat dicegah dengan sejumlah langkah berikut:
 - (a) mengadopsi format sertifikat Hasil penghitungan suara(b) sebagaimana dikemukakan di atas;
 - (c) setiap peserta pemilu menghadirkan saksi yang terlatih;
 - (d) Sertifikat HPS yang asli (dengan kertas khusus) diserahkan kepada PPK, sedangkan salinan sertifikat HPS (dengan jenis kertas biasa) diterima oleh setiap saksi peserta pemilu yang hadir dan ditempelkan di tempat umum; dan
 - (e) Pengawasan yang meluas dan penegakan hukum yang konsisten terhadap pelaku, baik perantara maupun pembeli dan penjual suara.

E. Pemungutan dan Penghitungan Suara Ulang

Ketentuan tentang jenis penyimpangan apa saja yang harus ditindaklanjuti dengan pemungutan atau penghitungan suara ulang sebagaimana dikemukakan pada Pasal 219 UU No. 10/2008 perlu diperbaiki karena tidak memasukkan jenis penyimpangan berupa pemberian suara oleh pemilih yang tidak terdaftar dan pemilih yang memberikan suara lebih dari satu kali. Ketentuan Pasal 219 ayat (2) perlu ditambah empat jenis pelanggaran baru, yaitu:

- a. apabila terbukti seorang atau lebih pemilih yang tidak terdaftar memberikan suara di suatu TPS;
- b. apabila terbukti seorang pemilih menggunakan nama pemilih terdaftar yang sudah meninggal dunia atau sudah pindah ke tempat lain untuk memberikan suara;
- c. apabila terbukti seorang pemilih terdaftar tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagai pemilih (belum berumur 17 tahun dan belum pernah menikah) telah memberikan suara di suatu TPS; dan
- d. apabila terbukti seorang bukan WNI yang terdaftar sebagai pemilih telah memberikan suara di suatu TPS.

F. Perselisihan Hasil Pemilu

Penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU tampaknya berkaitan erat dengan proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Pasal 258 UU No. 10/2008 menyebutkan bahwa perselisihan hasil pemilu sebagai perselisihan antara KPU dengan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Apabila suatu Parpol Peserta Pemilu keberatan (tetapi hanya keberatan yang mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu) dengan hasil Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk daerah pemilihan tertentu yang ditetapkan oleh KPU secara nasional, pengurus parpol tingkat kabupaten/kota melalui pengurus pusat parpolnya dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.

Demikian pula halnya dengan pengurus parpol tingkat provinsi, yang apabila mempunyai bukti yang kuat adanya dugaan penyimpangan dalam penghitungan suara atau dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara, yang dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan KPU tentang hasil pemilu melalui pengurus pusat parpolnya kepada MK.

Untuk menghadapi kemungkinan keberatan dari peserta pemilu terhadap keputusan KPU mengenai hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk lebih dari 2.000 daerah pemilihan seluruh Indonesia, KPU memang harus mempersiapkan petugas yang akan tampil mewakili KPU di MK dan dokumen (BA dan sertifikat HPS) yang diperlukan. Wakil dari KPU wajib mewakili KPU di MK apabila hasil pemilu yang dipertanyakan menyangkut daerah pemilihan anggota DPR dan DPD. Wakil dari KPU Provinsi wajib mewakili KPU di MK apabila hasil pemilihan yang dipertanyakan menyangkut daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi yang bersangkutan. Demikian pula, KPU Kabupaten/Kota wajib mewakili KPU di MK apabila hasil pemilu yang dipertanyakan menyangkut daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Yang mewakili KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota di persidangan MK, bukan pengacara melainkan haruslah anggota atau pejabat Sekretariat Jenderal KPU atau Sekretariat KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota. Mereka yang ditugasi adalah yang menguasai tidak saja tata cara pemungutan dan penghitungan suara serta rekapitulasi hasil penghitungan suara, tetapi juga menguasai data hasil pemilu menurut daerah pemilihan berdasarkan BA dan sertifikat HPS. Bantuan pengacara, bila diperlukan, hanya untuk mendampingi wakil yang ditetapkan. Namun, yang bertanggung jawab tampil tetaplah wakil yang sudah dipersiapkan dan ditetapkan oleh KPU.

KPU juga perlu melarang ketua dan anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota, Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, pejabat Sekretariat Jenderal KPU/Sekretariat KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota, serta ketua dan anggota KPPS/PPS dan PPK menjadi saksi bagi peserta pemilu yang mengajukan keberatan di persidangan MK karena yang digugat di MK adalah keputusan KPU (berserta seluruh aparatnya di daerah) mengenai hasil pemilu.

Persiapan lain yang perlu dilakukan oleh KPU adalah membangun kesepahaman dengan MK perihal dokumen yang dapat digunakan sebagai bukti dalam mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU. Dokumen

yang dapat digunakan sebagai bukti gugatan haruslah sebagaimana ditetapkan dalam UU, yaitu salinan sertifikat Hasil Penghitungan Suara yang ditandatangani oleh sejumlah pelaksana/penyelenggara yang bersedia menandatangani dan saksi yang bersedia menandatangani. Surat keterangan yang dibuat dan ditandatangani oleh ketua ataupun anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/KPU Kota ataupun surat keterangan yang dibuat dan ditandatangani oleh pejabat sekretariat ataupun catatan yang dibuat oleh saksi peserta pemilu perihal hasil penghitungan suara tidak dapat dijadikan bukti gugatan di MK.

Daftar Pustaka

- ACE Electoral Knowledge Network, *Encyclopaedia: Electoral Integrity: Guiding Principles of Electoral Integrity, Electoral Integrity-Guiding Principles.htm*, 26 April 2011.
- Birch, Sarah, "Electoral Systems and Electoral Misconduct" dalam *Comparative Political Studies*, Volume 40, Nomor 12, Desember 2007.
- KPU, *Pemilu 2009 Dalam Angka*, Jakarta: KPU, 2010.
- Lopez-Pintor, Rafael, *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*, International Foundation for Electoral System (IFES), Desember 2010.
- Ramdansjah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Jakarta: Rumah Demokrasi, 2010.
- Keputusan KPU Nomor 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara Nasional.
- Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Parpol Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 2009, beserta Lampiran I dan II.
- Keputusan KPU Nomor 378/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Perubahan Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Parpol Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu 2009.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.



ISBN 978-979-26-9668-4

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>