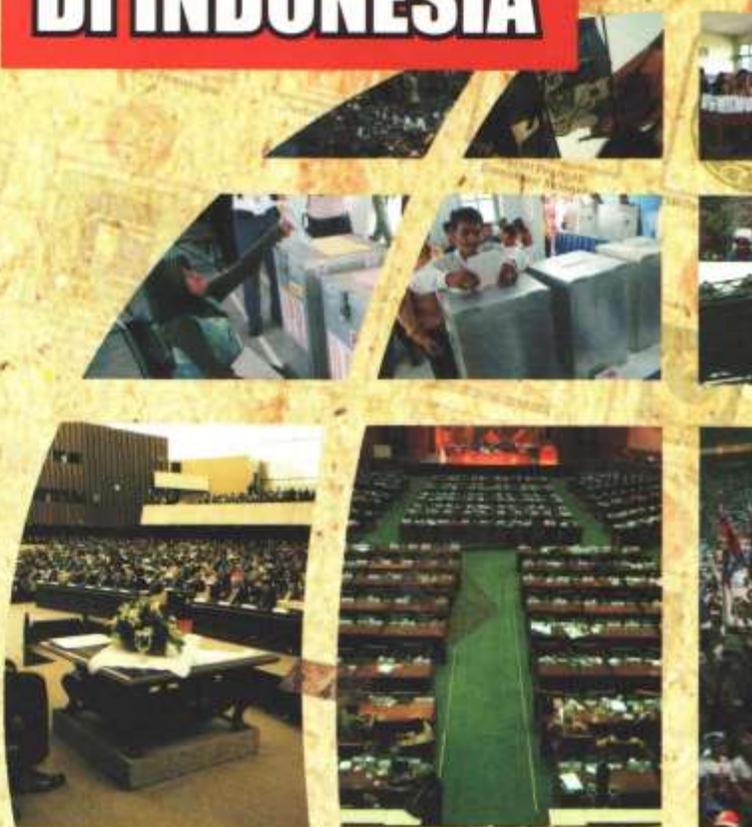




NUR HIDAYAT SARDINI

RESTORASI PENYELENGGARAAN PEMILU DI INDONESIA



Pengantar : Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.



NUR HIDAYAT SARDINI

**RESTORASI
PENYELENGGARAAN
PEMILU
DI INDONESIA**

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Nur Hidayat Sardini
Restorasi Penyelenggaraan PEMILU Di Indonesia /
Penulis - Nur Hidayat Sardini / Cet. 1 - Yogyakarta : Fajar
Media Press, 2011
362 + xxvi Halaman: 14 x 21 cm
ISBN : 978-602-98351-4-4

**RESTORASI PENYELENGGARAAN
PEMILU DI INDONESIA**

Penulis : Nur Hidayat Sardini
Editor : Rahman Yasin
Desain : Sholeh
Layout dan Tata Letak : Team Fajar Media Press

Cetakan Pertama, Maret 2011

Diterbitkan oleh : Fajar Media Press
Alamat: Perum Griya Wirokerten Indah,
Yogyakarta, Telp. 0274-7197801
Email: fajarmedia_press@yahoo.com
www.fajarmediapress.blogspot.com

Hak Cipta @ 2011, dilindungi Undang-Undang

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana terkait pada Ayat (1) dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

PENGANTAR PENERBIT

Pemilihan Umum (Pemilu) yang diselenggarakan di Indonesia pasca reformasi tahun 1999, memiliki perbedaan cukup signifikan dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, baik pada era pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru. Sistem Pemilu yang baru lebih mengedepankan aspek substansial daripada prosedural formal yang cenderung dijadikan sebagai legitimasi politik kekuasaan rezim yang berkuasa. Produk undang-undang Pemilu pada masa reformasi setidaknya jadi titik tolak menuju perubahan sistem politik nasional yang lebih demokratis.

Dalam rangka mengawal proses pesta demokrasi yang disertai dengan proses suksesi kepemimpinan baik di tingkat lokal dan nasional, dan agar kualitas demokrasi dapat terukur secara kualitatif maupun kuantitatif, maka perlu ada kebijakan strategis, produktif dan inovatif untuk merespon tuntutan publik.

Banyak persepsi dan interpretasi tentang seberapa jauh titik tekan keberhasilan kita melakukan reformasi dan demokratisasi. Perubahan iklim politik nasional yang dibarengi dengan amandemen UUD 1945 yang sudah berjalan keempat kalinya, namun, fakta yang muncul menunjukkan betapa proses implementasi sistem acapkali menimbulkan kekacauan sistem politik nasional sehingga timbul kecenderungan yang mengarah pada distorsi-distorsi. Agenda reformasi dan

demokratisasi berjalan tanpa kontrol yang efektif maka secara teoritis sebagai akibat bias kepentingan elit masyarakat politik akan semakin leluasa memanfaatkan suasana kegaduhan reformasi.

Tugas dan fungsi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam kurun waktu pasca reformasi telah memberi arti penting bagi proses penyelenggaraan Pemilihan Umum yang demokratis. Meskipun di negara-negara modern dan maju tidak menggunakan sistem pengawasan sebagaimana yang ada di Indonesia, namun bagi standar kualitas berdemokrasi di Indonesia jelas masih memerlukan institusi formal seperti Bawaslu dan Panwaslu untuk membangun sistem demokrasi yang berkualitas. Banyak di antara kita yang semula meragukan kinerja lembaga pengawasan Pemilu, akan tetapi pengalaman penyelenggaraan Pemilu sejak tahun 1999, 2004, dan 2009 setidaknya mengingatkan bangsa ini terus memperbaiki sistem penyelenggara Pemilu baik dari sisi regulasi maupun instrumen teknis penyelenggara.

Dalam karya ini, Ketua Bawaslu RI, memaparkan berbagai hal, dan berbagai dinamika termasuk keakutan birokrasi penyelenggara Pemilu dalam menjalankan tugas dan fungsi yang cenderung kooptatif bahkan distorsif. Kelebihan mendasar dari uraian buku ini ialah dipetakan persoalan-persoalan Pemilu masa era reformasi sekaligus menawarkan gagasan-gagasan produktif.

Yogyakarta, Januari 2011

Penerbit

PENGANTAR PENULIS

Salah satu visi dari gerakan reformasi yang diusung kalangan mahasiswa, intelektual, dan para pegiat demokrasi lainnya pada tahun 1998 adalah perlunya revisi sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sehingga lebih demokratis serta berbasis pada asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, serta Jujur dan Adil (Luber dan Jurdil). Sejumlah kisi-kisi reformasi bidang Pemilu yang merupakan amanat reformasi telah ditindaklanjuti, yang kemudian dituangkan dalam sejumlah ketentuan dalam UUD 1945 hasil amandemen. Apabila dilaksanakan secara sungguh-sungguh, pokok pikiran-pokok pikiran dalam sistem penyelenggaraan Pemilu sebagaimana ketentuan dalam konstitusi kita tersebut, diyakini akan menggaransi terwujudnya visi reformasi dimaksud.

Pemilu pertama di era reformasi dimaksudkan untuk menjawab kekhawatiran akan terulangnya praktik-praktik kecurangan yang telah menciderai integritas penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana diyakini terjadi pada Pemilu-Pemilu Orde Baru. Dapat dikatakan bahwa Pemilu tahun 1999 adalah Pemilu "edisi revisi", sekaligus juga Pemilu "eksperimen", serta suatu Pemilu "ujian" bagi demokratisasi di Indonesia.

Pemilu kedua di era reformasi digelar pada tahun 2004. Pemilu ini merupakan Pemilu penuntasan agenda reformasi

sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Konstruksi Pemilu demokratis dan yang berasaskan Luber dan Jurdil disempurnakan, dengan menambah sifat penyelenggara yang nasional, tetap, dan mandiri. Format pengawasan Pemilu diperkuat, diperluas keswadayaan masyarakat, relasi antara Pemilu dengan peran pemerintah, dan seterusnya.

Bagaimana dengan Pemilu tahun 2009? Di mata penulis, Pemilu tahun 2009 adalah Pemilu yang seharusnya menguatkan agenda reformasi. Suatu Pemilu yang berpijak pada "sequensi" dengan kedua Pemilu sebelumnya. Andaikan visi Pemilu tahun 1999 adalah Pemilu koreksi terhadap Pemilu non asas Luber dan Jurdil di era Orde Baru, sementara visi Pemilu tahun 2004 adalah Pemilu peningkatan dan penyempurnaan agenda reformasi bidang Pemilu yang telah dimulai sejak Pemilu 1999, maka visi Pemilu tahun 2009 seharusnya adalah suatu Pemilu perwujudan "demokrasi substansial" guna mempercepat terbentuknya "demokrasi yang terkonsolidasi".

Namun sayang, alih-alih memiliki sequensi dari kedua Pemilu sebelumnya, sekadar untuk bekerja dalam taraf yang lebih baik saja, Pemilu tahun 2009 dapat dinilai "telah gagal dalam menjalankan terwujudnya visi" dimaksud. Dalam warna umum, Pemilu tahun 2009 terlampau sibuk dengan urusan-urusan teknik administratif, Pemilu yang terjebak dengan kubangan klerikal, serta Pemilu dengan pertanyaan-pertanyaan integritas, profesionalitas, dan Pemilu "debat kusir" yang melibatkan antara penyelenggara Pemilu di satu sisi, serta antara penyelenggara dengan khalayak ramai terkait dengan daftar pemilih yang bermasalah di sisi yang lain. Pendek kata, Pemilu tahun 2009 adalah Pemilu yang telah kehilangan "elan vital"—dalam konteks Pemilu sebagai bagian dari sekuensi agenda reformasi.

Gema Pemilu tahun 2009 masih terdengar hingga kini. Revisi UU No. 22 Tahun 2007 adalah salah satu gema yang saya maksud. Sayup-sayup terdengar dari gedung parlemen, bahwa para pembentuk undang-undang telah bersepakat untuk mempercepat perodesasi jabatan para anggota penyelenggara Pemilu. Terdengar pula dari gedung wakil rakyat, sejumlah pengaturan Pemilu nasional dan Pemilu lokal akan dan sedang diperbaiki. Suatu perbaikan yang mengarah pada terbangunnya kembali agenda reformasi bidang Pemilu, yang sempat terinterupsi oleh kinerja lembaga penyelenggara Pemilu yang dinilai di bawah standar tersebut. Kita berharap agenda para pembentuk undang-undangan terwujud, sesuai kehendak visi reformasi.

* * * *

Judul buku "Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia" ini mungkin dinilai provokatif, mungkin pula latah, karena kebetulan sebuah ormas yang sedang bergiat di Indonesia belakangan ini sedang getol-getolnya menyebut kata "restorasi". Bagi penulis sendiri, andaikan asumsi tersebut bersemayam dalam benak para pembaca, saya kira hak masing-masing pihak untuk menerbitkan jalan pikirannya. Saya kira tidak ada masalah, meskipun sejatinya tidak dinisbatkan untuk ke arah sana. Bila akhirnya terminologi tersebut benar-benar dipilihnya sebagai frasa judul dalam buku ini, tentu pula bukannya tanpa maksud.

Terus terang saja, untuk keperluan studi di pasca sarjana, penulis sendiri sedang banyak mempelajari restorasi a la Meiji (Meiji Ishin) di negeri Jepang sana, sehingga saat menyusun serpihan-serpihan materi yang kemudian dibantu Sdr. Rahman Yasin menjadi buku ini, penulis langsung menyetujui penggunaan istilah itu.

Syahdan, hiduplah seorang Kaisar Meiji yang digelar Kaisar Matsuhito (1866-1869), yang menyadari pentingnya modernisasi Jepang pada waktu itu. Di bawah kekuasaan sebelumnya, Jepang menjalankan politik xenophobia, yakni bahwa pengusiran kepada warga asing, serta Jepang mengisolasi diri dari pengaruh-pengaruh luar. Ini karena Jepang merasa lebih hebat daripada negara-negara lain, apalagi perasaan penisbatan sebagai keturunan langsung dari dewa, menyebabkan superioritas kekaisaran bila dibandingkan dengan kekuasaan lain. Negeri matahari terbit yang semula mengisolasi diri, oleh Kaisar Matsuhito dibuka serta sejak itu berusaha mengikatkan diri dalam sejumlah traktat internasional pada waktu itu.

Selain itu, sang Kaisar menjalankan paket modernisasi di hampir segala segi perikehidupan, sebagaimana yang dilakukan Negara-negara Barat kenamaan yang telah maju terlebih dahulu. Paket modernisasi yang dilakukan Kaisar diarahkan bagi pemajuan bidang pendidikan, sehingga pengiriman putra-putri Jepang ke negeri Eropa seperti Jerman dan Prancis dilakukan. penerjemahan khasanah kepustakaan ilmu pengetahuan dilakukan besar-besaran ke dalam bahasa Jepang. Anggaran pendidikan juga ditingkatkan secara menyolok, dan wajib belajar diberlakukan bagi kanak-kanak Jepang.

Dalam Ensiklopedia Jepang yang dibuat Louis-Frederic Nussbaum dan Nussbaum (2005), Kaisar menerbitkan doktrin yang terdiri atas lima pasal. Dari sejumlah sumber kepustakaan, kelima bunyi doktrin tersebut diterjemahkan sesuai tafsir masing-masing. Namun, sekurang-kurangnya teks "Lima Doktrin Restorasi Meiji" (Five Charter Oath, 1868) tersebut, adalah (1) Dibentuknya dewan yang secara luas di daerah-daerah, sebagai bagian dari permusyawaratan bersama

dalam menghadapi masalah; (2) Setiap kalangan, baik yang memiliki strata sosial atas maupun bawah, hendaknya bersatu dalam melaksanakan urusan-urusan negara; (3) Pada rakyat kebanyakan, dan demikian halnya dengan para pejabat di tingkat pusat dan militer, dibebaskan untuk menjalankan atas apa yang diinginkan guna menghindari kejenuhan; (4) Terhadap kebijakan lama yang dinilai buruk harus ditinggalkan, sementara hal-hal lain harus berlandaskan pada aturan hukum alam; dan (5) Ilmu pengetahuan harus diburu hingga ke seluruh jagat untuk menguatkan dasar-dasar kedaulatan kaisar.

Efek dari Restorasi Meiji memang luar biasa bagi bangsa Jepang. Rangkaian perubahan pada struktur politik, sosial, budaya, dan pendidikan di Jepang, sejak doktrin ini dijalankan secara konsisten. Revolusi atau pembaruan di segala bidang terjadi. Dan keberhasilan Jepang dewasa ini merupakan efek dari Restorasi Meiji dimaksud. Mereka mampu menjadi bangsa yang disegani di muka bumi ini. Jepang tahu bahwa aspek pendidikan dan perubahan sikap atau perilaku menjadi kunci utama untuk kemajuan. Dari yang semula karut-marut, kini tertata rapi, profesional, dan terhindar dari konflik primordial yang sudah barang pasti akan berujung kesiasiaan. Mereka tahu, perubahan menjadi keniscayaan. Ia tak dapat dielakkan pada kehidupan sosial, karena merupakan tuntutan zaman.

Bangsa Jepang merasa diforsir dengan Restorasi Meiji itu, betapapun bobot kemajuan bangsa Jepang sangat besar, namun efek negatifnya juga bukannya tanpa ada. Karena sebuah pemberontakan, sadar bagi sang Kaisar untuk tidak terlampau ketat dan memaksakan kehendak bagi modernisasi dimaksud. Yang dikhawatirkan, karena modernisasi, akhirnya akan menjadikan bangsa Jepang sebagai bangsa yang tidak lagi berpijak di tanah negeri sakura tersebut. Menyadari

akan kekekhilafan akibat dampak negatif, Kaisar akhirnya memfatwakan tagline yang sangat terkenal, yakni betapapun majunya bangsa Jepang, namun nilai-nilai budaya harus tetap dilestarikan. Suatu pernyataan "betapapun pakaian dan senjataku diimpor dari Barat, namun hatiku tetaplah dari Timur".

Apa relevansi ilustrasi di atas dengan Pemilu yang dibicarakan dalam buku ini? Tak lain, bahwa setiap insan apapun dan kapanpun niscaya akan berubah. Jangan pernah menyikapi segala sesuatu sehingga seolah-olah kita akan abadi, apalagi sikap-sikap kita. Dalam Restorasi Meiji jelas, bahwa kesadaran betapapun terlambat datangnya, tetaplah lebih baik daripada justru melawan terhadapnya. Lebih baik, kesadaran untuk berubah tidak karena orang lain. Scharusnya kesadaran untuk berubah justru datang dari bilik hatinya. Karena bobot diri sendiri lebih terhormat, daripada dari orang lain itu.

Itulah Restorasi Meiji, salah satu serpihan gagasan, yang kemudian penulis inginkan untuk dikutip bagi penulisan judul dari buku ini. Dalam talian dengan Pemilu, Pemilu yang sudah pernah berlangsung di Indonesia kali ketiga sejak reformasi, hendaknya menjadi semangat untuk perbaikan Pemilu terakhir di era reformasi tersebut. Apa yang sudah terjadi, dalam catatan Pemilu tahun 2009, hendaknya dijadikan pijakan untuk perbaikan pada Pemilu berikutnya. Sama seperti Jepang di era Tokugawa, yang semula mengisolasi diri, oleh Meiji dibuka kembali. Artinya, Pemilu tahun 2009 biarlah jadi bagian dari sejarah, namun harus menjadi pelajaran paling berharga untuk perbaikan sehingga Pemilu pertama setelah ini akan lebih baik lagi. Jalan untuk memperbaiki keadaan pun ditempuh dengan cara yang baik. Sama seperti bangsa Jepang, menyadari akan kesalahannya pada kurun-kurun sebelumnya, akhirnya bangkit dengan cara

yang baik, dan tentu saja dengan hasil yang lebih baik dan bahkan lebih menakjubkan.

Kira-kira itulah yang dapat dipetik penulis dari pelajaran Restorasi Meiji, guna memperbaiki performa Pemilu. Pada bab terakhir, Penulis menawarkan diri untuk mengasosiasi perubahan sebagaimana retas jalan restorasi. Dalam bab keenam, dengan tajuk Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, suatu preposisi awal. Penulis menyadari, tak secara detil pada bab ini preposisi apa yang hendak ditawarkan guna perbaikan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia ini. Tentu pengertian restorasi dimulai dari sedikit latar belakang yang mendahuluinya. Pada bab terakhir sedikit dikupas, secara kualitatif apa yang menurut penulis terjadi.

Sebelum jatuhnya ke bab terakhir, bab kelima mendahului konsep perubahan apa yang dimaksud. Dengan tajuk reorientasi paradigma pengawasan Pemilu, penulis berharap agar saban pembaca mendapati sekilas gambaran yang jelas, sebelum akhirnya masuk ke bab terakhir. Di sini juga penulis ingin mengajak untuk melihat urgensi pengawasan Pemilu, sebagai salah satu cara untuk tetap mengawal Pemilu, sehingga berjalan secara demokratis dan berbasis pada asas Luber dan Jurdil. Dan, sebelum itu, penulis hadirkan sekelumit persoalan Pemilu dari aspek pengawasan. Apa yang telah dilakukan lembaga pengawas Pemilu, sedikit-dikitnya disinggung pada bab keempat. Langkah Bawaslu dalam melihat keadaan, dituangkan dalam buku ini.

Pada bab ketiga, penulis bermaksud untuk mengajak pembaca yang budiman, untuk melihat peta persoalan dalam Pemilu kita. Didahului dengan lembaga pengawas Pemilu di awal-awal dibentuknya, hingga sekarang ini. Nah, sebelum masuk ke sana, baiknya pembaca menyimak dulu di bab

kedua, yang kira-kira memuat karakter Pemilu yang kita gelar. Pemilu kita itu sudah digelar sejak medio abad ke-19 lampau, hingga ke awal abad ke-21 ini. Tak salah, bila penulis hadirkan terlebih dahulu tentang profil Pemilu-Pemilu kita. Sekadar untuk kita mengetahui di titik mana kita berada, pernah ada di mana kita berasal, dan akhirnya ke arah mana kita akan bertuju pada langkah berikutnya.

Konsep restorasi a la Meiji, Jepang, adalah bagian dari serpihan gagasan yang turut menginspirasi penulis dalam menyelesaikan penulisan buku ini. Memilih judul sebuah buku memang tidaklah mudah apalagi muatan substansi buku umumnya digambarkan dalam judul atau sebaliknya sehingga menjadi semacam tema perhatian pembaca. Walaupun demikian, titik tekan utama memilih kata restorasi pada judul buku ini adalah agar keinginan penulis untuk lebih menekankan pada pentingnya bangsa ini menata perubahan sistem Pemilu dengan berani mengambil kebijakan-kebijakan progresif dan proporsional—sebagaimana visi reformasi. Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia merupakan tuntutan, suatu keniscayaan. Agenda utama reformasi adalah perubahan sistem politik termasuk sistem Pemilu.

Reformasi sistem politik yang dibarengi dengan reformasi sistem Pemilihan Umum pasca gerakan reformasi tahun 1998 silam setidaknya telah menjadi titik tekan bangsa ini menuju pada demokratisasi yang lebih elegan dan proporsional. Kehadiran institusi-institusi baru berperan memperkuat sistem Pemilu di Indonesia merupakan terobosan fundamental bagi proses politik di Indonesia. Produk UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan sebuah langkah yang cukup konstruktif dalam konteks pengawasan Pemilu. Artinya, eksistensi institusi pengawas Pemilu yang ada saat ini secara otomatis menjadikan instrumen penyelenggara

Pemilu semakin mengalami peningkatan cukup baik sehingga diperlukan sikap kearifan lokal dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam merespon keberadaan lembaga pengawasan Pemilu.

Produk undang-undang terdahulu secara substansial menempatkan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) hanya pada kerangka pengawasan bersifat ad hoc, sementara dalam UU No. 22 Tahun 2007 secara eksplisit menjelaskan eksistensi Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) diubah menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam hal ini, maka keberadaan lembaga Bawaslu merupakan instrumen demokrasi yang bersifat permanen. Dari sisi kewenangan acapkali menimbulkan mispersepsi, meski dengan jelas dalam UU No. 22 Tahun 2007 dikatakan, keberadaan Bawaslu sesungguhnya bersifat permanen, namun ini hanya berlaku bagi Bawaslu (tingkat pusat) sementara untuk Panwaslu Kada tetap bersifat ad hoc.

Dalam kenyataan, pada tahap implementasi peraturan dan perundang-undangan menyangkut tugas dan fungsi Bawaslu dan Panwaslu Kada seringkali menimbulkan mispersepsi antara KPU dan Bawaslu yang terlihat cukup tajam. Silang penafsiran terkait otoritas konstitusi dalam menjalankan UU No. 22 Tahun 2007 meski masih dalam kerangka yang wajar, namun hal ini apabila terjadi pembiaran maka ke depan akan terus membawa implikasi yang tidak kondusif khususnya Bawaslu dan Panwaslu Kada dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan Pemilu.

Terlepas dari ada tidaknya kepentingan KPU, akan tetapi bagaimana pun keberadaan Bawaslu dan Panwaslu Kada sebagai instrumen pengawasan Pemilu sangat diperlukan. Fakta telah menunjukkan betapa peran dan kontribusi

nyata keberadaan Bawaslu dan Panwaslu Kada dalam proses penyelenggaraan Pemilu terutama pasca reformasi. Secara demikian, berdasarkan keterbatasan dan kelemahan otoritas Bawaslu dan Panwaslu Kada yang diamanatkan UU No. 22 Tahun 2007, maka jelas dibutuhkan kemauan politik yang kuat dari semua pihak untuk secara terus-menerus memikirkan ke depan agar tugas dan fungsi Bawaslu dan Panwaslu Kada lebih ditingkatkan.

Buku ini merupakan bagian dari ikhtiar penulis dalam merespon dinamika penyelenggaraan Pemilu serta gambaran secara faktual mengenai cita-cita dan orientasi perubahan melalui Bawaslu dan Panwaslu Kada untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis dan berkualitas. Sebagian isi buku ini merupakan kumpulan artikel, ataupun gagasan-gagasan lepas mengenai reformasi sistem penyelenggaraan Pemilu, serta sebagian yang lain mengenai apa yang telah dilakukan selama penulis di Bawaslu, di samping mengemukakan interaksi dengan lembaga-lembaga lain seperti kolega KPU dan seterusnya. Tak kalah pentingnya, muatan buku ini, keinginan reorientasi sistem penyelenggaraan Pemilu pada masa-masa yang akan datang. Termasuk di dalamnya konteks proses demokratisasi dengan menjadikan kekuatan masyarakat madani (*civil society*) dan peran pengawasan Pemilu sebagaimana yang diharapkan. Maksud penulis adalah menyemai pemikiran agar Pemilu ke depan lebih baik lagi daripada Pemilu tahun 2009 serta tahun-tahun sebelumnya.

Saya minta maaf bila dalam muatan serta substansi yang ditampilkan dalam buku ini masih serba kekurangan dan kelemahan, semata-mata karena niat baiklah menyusun buku ini, di sela-sela waktu sebagai Ketua Bawaslu, yang sebenarnya tidak memungkinkan. Hanya saja, dalam benak penulis, apapun alasan waktu yang tidak memungkinkan itu, akhirnya

memaksa untuk menulis buku ini juga, dengan sangat terseok-seok. Untunglah, di sela-sela tugasnya sebagai staf Bawaslu, Sdr Rahman Yasin masih sempatkan untuk membantu saya merampungkan draf buku yang sebenarnya sudah saya persiapkan sejak awal-awal saya di Bawaslu itu. Untuk itu, saya berterima kasih kepada Sdr Rahman, putera Flores yang menyunting gadis Pandeglang, Banten, yang dicintainya. Ucapan yang sama kepada Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., atas kesediaannya memberi kata pengantar untuk buku ini. Untuk para pihak lain, saya ucapkan terima kasih, termasuk kepada penerbit Fajar Media Press, Yogyakarta. Terima kasih untuk semuanya.

Akhirnya. Penulis menyadari bahwa buku ini, sekali lagi, masih terdapat kekurangan dan kelemahan sehingga kritik dan saran dari pembaca senantiasa diharapkan guna untuk penyempurnaan isi buku ini pada edisi-edisi berikut. Dan semoga kritik dan saran pembaca menjadi bahan penting untuk memperdalam isi buku ini.

Hanya kepada Allah, saya berserah diri.

Jakarta, Januari 2011

Nur Hidayat Sardini

PENGANTAR

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM,

Saya sangat senang dapat berpartisipasi menuliskan sedikit pengantar untuk penerbitan buku karya Sdr. Nur Hidayat Sardini dengan judul "Restorasi Pemilu Indonesia" ini. Buku ini berisi banyak informasi mengenai pergulatan pemikiran dan pergelutan pengalaman pribadi Sdr. Nur Hidayat Sardini sebagai pakar ilmu politik, sekaligus aktor pengawasan Pemilu utama, yaitu selama menjabat sebagai Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Kita menyambut gembira karena seorang pejabat dengan kedudukan Ketua Bawaslu masih menyempatkan diri menulis buku mengenai pemikiran dan pengalaman yang dia geluti untuk dibagi kepada orang lain melalui buku bacaan. Untuk politik dan pemerintahan Indonesia yang sedang tumbuh, sangatlah tepat apabila para pejabatnya juga turut memainkan peran sebagai "guru" bagi konstituen atau bagi para pemangku kepentingan (*stake-holders*) dari jabatan yang diemban untuk secara terbuka mengetahui dan memahami seluk beluk tugas dan sistem kerja dari jabatan atau kelembagaan yang dipercayakan kepada kita.

Institusi kenegaraan dan pemerintahan Indonesia dewasa ini memang sedang tumbuh. Sangat diidealkan apabila pada saatnya semua pihak yang terlibat dengan institusi kenegaraan atau pemerintahan itu memahami benar keberadaan institusi-

institusi itu dengan persepsi dan tingkat pemahaman yang sama, sehingga berfungsinya lembaga-lembaga tersebut dalam kenyataan dapat berkembang sesuai dengan apa yang seharusnya untuk mendorong dan memacu kehidupan bernegara yang makin berkualitas dari waktu ke waktu. Jika pejabat menutup diri dan tidak secara bersengaja "mendidik" masyarakat mengenai keberadaan lembaga yang dikelolanya, niscaya masyarakat tidak akan segera memahami arti kehadiran lembaga yang bersangkutan sebagai institusi yang dibentuk untuk kepentingan publik. Apalagi jika lembaga dimaksud adalah lembaga baru yang dibentuk hanya karena dukungan pemikiran segelintir elite yang meskipun secara rasional dapat dipandang penting, tetapi masyarakat kebanyakan belum tentu memiliki persepsi yang sama mengenai penting-tidaknya keberadaan lembaga tersebut.

Karena itu, saya sendiri ketika dipercaya menjadi pendiri dan Ketua Mahkamah Konstitusi pertama sangat mengutamakan pentingnya para hakim Mahkamah Konstitusi menulis buku, baik mengenai pemikiran maupun mengenai pengalaman selama mengabdikan diri di Mahkamah Konstitusi. Ketika periode kami bersembilan hakim selesai, maka semua hakim sudah berhasil meluncurkan bukunya sendiri-sendiri, bahkan ada yang sampai 3-4 buku selama 5 tahun. Bahkan saya sendiri berhasil menerbitkan kurang lebih 15 buku selama 5 tahun memimpin Mahkamah Konstitusi. Tujuannya tidak lain ialah memperkenalkan berbagai aspek mengenai lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi dan segala seluk beluk perkembangan pemikiran ilmiah yang terkait dengan lembaga baru itu kepada masyarakat luas, di samping membangun tradisi intelektual dan kultur ilmiah di internal institusi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan.

Saudara Nur Hidayat Sardini, saya nilai juga demikian. Selama menjadi Ketua Bawaslu RI yang baru pertama kali didirikan dalam sistem penyelenggaraan pemilihan umum di tanah air kita, memberinya banyak pengalaman dan sekaligus memperluas cakrawala pemikiran yang memang sudah ia geluti selama ini mengenai Pemilu dan sistem politik Indonesia. Tidak mudah mendirikan lembaga baru yang kemudian dapat dikatakan berhasil dengan baik menjalankan tugas dan fungsinya sebagai *watch-dog*, sebagai pengawas resmi penyelenggaraan Pemilihan Umum 2009 dan Pemilukada kepala daerah yang diselenggarakan sesudahnya. Lembaga semacam ini selama ini belum pernah ada dalam sejarah dan baru didirikan menjelang Pemilihan Umum 2009. Sebelumnya fungsi pengawasan Pemilu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan internal komisi pemilihan umum. Namun karena banyaknya kekurangan yang dialami dan kurang efektifnya pengawasan yang bersifat internal dalam tubuh Komisi Pemilihan Umum, maka mulai Pemilu 2009 diadakan lembaga baru yang berada di luar dan sederajat dengan KPU sebagai pelaksana Pemilu. Penegasan mengenai hal ini jelas tergambar dalam rumusan UU No. 22 Tahun 2007 yang sangat berbeda dari rumusan sebelumnya yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2003.

Dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 32 Tahun 2004, Pengawas Pemilu hanya berbentuk kepanitiaan yang bersifat *ad hoc*, yaitu Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Baru dalam UU No. 22 Tahun 2007, pengawasan itu dilembagakan menjadi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap dan mandiri. Oleh karena itu, Sdr. Nur Hidayat Sardini dan kawan-kawan benar-benar merupakan perintis bagi lahirnya kelembagaan pengawas Pemilu yang bersifat tersendiri ini. Karena itu, sangat baik apabila semua

anggota Bawaslu juga membangun tradisi tulis menulis buku seperti Sdr. Nur Hidayat Sardini ini. Masih banyak sekali informasi ilmiah tentang pengawasan Pemilu yang perlu dibagi kepada khalayak ramai dan masyarakat politik Indonesia. Sistem politik di negara kita sedang tumbuh, masih berada dalam taraf '*on becoming*'. Makin banyak informasi tentang Pemilu yang dapat diketahui dengan tepat oleh khalayak, makin baik dampaknya bagi perkembangan politik tanah air, yaitu dampaknya bagi pendidikan politik dalam arti luas.

Karena itu, sekali lagi, kita harus memberikan apresiasi yang tinggi atas terbitnya buku ini. Apalagi isinya sangat luas dan mendalam menjelaskan mengenai potret Pemilu di Indonesia dari masa ke masa, sejak Pemilu 1955 sampai dengan sekarang dilengkapi dengan kebijakan-kebijakan alternatif yang dia rekomendasikan untuk reorientasi paradigma Pengawasan Pemilu dan Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di masa depan. Tentu ada saja kekurangan disana-sini dalam buku ini, terutama menyangkut hal-hal yang bersifat teknis. Ada juga hal-hal penting yang kurang tepat dipahami, seperti misalnya soal pengertian rezim orde lama yang tercermin dalam judul Bab I, yaitu "Potret Pemilu Indonesia Dari Rezim Orde Lama-Orde Baru Sampai Orde Reformasi". Dari judul ini terkesan bahwa penulis menganggap Pemilu yang pertama kali diselenggarakan di Indonesia pada tahun 1955 termasuk ke dalam pengertian era Orde Lama. Padahal, banyak ahli yang berpendapat bahwa periode Orde Lama itu tidak identik dengan periode kepemimpinan Soekarno. Orde Lama itu biasa justru hanya dikaitkann dengan periode Demokrasi Terpimpin, yaitu periode sejak tahun 1959 sampai dengan lahirnya Orde Baru. Dengan demikian, Pemilu 1955 bukan Pemilu yang diselenggarakan di masa Orde Lama.

Namun demikian, terlepas dari kekurangan-kekurangan disana-sini, buku "Restorasi Pemilu Indonesia" ini sangat kaya memuat pelbagai segi bersifat konseptual dan hal-hal yang terkait dengan pola-pola manajemen pemilihan umum di Indonesia. Bahkan, buku ini juga menawarkan gagasan untuk reorientasi paradigma pengawasan dan penataan kembali sistem penyelenggaraan Pemilu di Indonesia di masa depan. Karena, judul buku ini dapat dikatakan tepat, yaitu "Restorasi Pemilu Indonesia". Isinya memuat pemikiran-pemikiran dan fakta-fakta yang diangkat oleh penulisnya dari bacaan terhadap praktik di lapangan ataupun laporan-laporan dari lapangan. Oleh sebab itu, saya menganggapnya sangat layak untuk dijadikan bahan bacaan bagi para dosen dan mahasiswa hukum dan politik di perguruan tinggi. Bahkan, buku ini juga sangat berguna untuk dibaca oleh para praktisi politik, penyelenggara Pemilu, aparat pengawasan Pemilu, para pengamat, dan masyarakat politik pada umumnya.

Dalam Bab III tentang "Menata Instrumen Penyelenggara Pemilu" tergambar pengalaman-pengalaman praktik yang dialami sendiri oleh penulis dalam pengawasan Pemilu. Eksistensi pengawas dan pengawasan dibedah dengan menarik disini sebelum ia menawarkan ide untuk melakukan reorientasi paradigma pengawasan dalam Bab V. Sdr. Nur Hidayat Sardini sangat '*concern*' dengan kualitas demokrasi. Karena itu, melalui buku ini, ia sangat berharap bahwa Pemilu di masa datang dapat diselenggarakan secara lebih berkualitas lagi masa-masa yang lalu. Untuk itu ia merekomendasikan untuk penguatan kelembagaan Bawaslu di pusat dan Panwaslu di daerah-daerah, di samping pentingnya meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) komisioner KPU dan para pegawai KPU, pentingnya meningkatkan terus menerus kualitas peserta Pemilu, dan peningkatan pendidikan politik

masyarakat. Pendek kata, buku ini baik untuk dijadikan bahan bacaan.

Akhirnya, kepada penulisnya, saya ucapkan selamat dengan harapan agar hendaknya dapat terus meluangkan waktu untuk terus menulis sehingga dapat terbit karya-karya ilmiah selanjutnya bagi kepentingan pendidikan politik di tanah air kita. Semoga Tuhan YME senantiasa memberikan bimbingan-Nya kepada kita untuk terus berkarya bagi sesama.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit	iii
Pengantar Penulis	v
Pengantar Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.	xvii
Daftar Isi	xxiii
Daftar Tabel	xxv

BAB I

PEMILU DI INDONESIA.....	1
A. Pemilu dan Demokrasi di Indonesia.....	1
B. Pemilu 1955.....	7
C. Pemilu-Pemilu Orde Baru	12
D. Pemilu di Era Reformasi.....	18
E. Aktor-aktor Pemilu	41

BAB II

PARADIGMA BARU PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2009.....	51
A. Pemilu yang Berbeda.....	51
B. Tahapan-tahapan Pemilu	79
C. Beberapa Jenis Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu	102

BAB III

PERANAN PENGAWAS PEMILU PADA PEMILU TAHUN 2009	119
A. Mekanisme Pengawasan Pemilihan Umum	119
B. Membedah Eksistensi Pengawasan Pemilu	123
C. Berharap kepada Bawaslu.....	130
D. Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu 2009.....	144

BAB IV	
PEMILU DAN PENGAWASAN PEMILU TAHUN 2009.....	177
A. Pemilu sebagai Prosedur Formal Demokrasi.....	177
B. Pengawasan Terhadap Kampanye Rapat Umum.....	181
C. Pengawasan lewat SMS Gateway.....	202
D. Pelanggaran Tata Cara Kampanye.....	206
E. Advokasi Hak Politik Warga dalam Pemilu.....	212
F. Politik Uang dalam Pemilu.....	213
BAB V	
MEMBANGUN PENGAWASAN BERBASIS KEMASYARAKATAN.....	219
A. Pentingnya Pengawasan Pemilu.....	219
B. Paradigma Baru Pengawasan Pemilu.....	231
C. Sinergitas Dengan Para Pemangku Kepentingan.....	240
D. Pengawasan Berbasis Di Tempat Pemungutan Suara (TPS).....	294
BAB VI	
RESTORASI PENYELENGGARAAN PEMILU: PREPOSISI AWAL.....	297
A. Pemilu Sebagai Instrumen Transformasi Demokrasi.....	297
B. Pemilu 2009, Pemilu Terburuk?.....	300
C. Ekspektasi dan Kekecewaan Masyarakat.....	306
D. Evaluasi Pemilu.....	313
DAFTAR PUSTAKA.....	341
A. Buku.....	341
B. Artikel/Jurnal/Makalah.....	345
C. Press Release.....	347
D. Peraturan dan Perundang-Undangan.....	347
INDEX.....	351
BIOGRAFI PENULIS.....	359

DAFTAR TABEL

Tabel 1

Kerangka Pelanggaran Tindak Pidana Pemilu Legislatif Tahun 2009.....	102
---	-----

Tabel 2

Pelanggaran Dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Tahun 2009.....	113
---	-----

Tabel 3

Tindak Lanjut Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Legislatif Tahun 2009.....	116
---	-----

Tabel 4

Perbandingan Data Pemilih Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan Pemilu Tahun 2009.....	146
--	-----

Tabel 5

Perbandingan Alokasi Kursi Sebelum dan Sesudah 13 Mei 2009 Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan 2009.....	173
--	-----

Tabel 6

Daftar Pelanggaran Administratif dan Tindak Pidana Pemilu Selama Masa Kampanye Rapat Umum Pemilu Legislatif Tahun 2009.....	182
--	-----

Tabel 7

Daftar Tindak Lanjut Pelanggaran Administratif Pemilu Selama Masa Kampanye Rapat Umum Pemilu Legislatif Tahun 2009.....	185
--	-----

BAB I PEMILU DI INDONESIA

A. PEMILU DAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Dalam sebuah negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak masyarakat. Pemilu sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Diyakini pada sebagian besar masyarakat beradab di muka bumi ini, Pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman, bila dibanding dengan cara-cara lain. Sudah barang pasti bila dikatakan, Pemilu merupakan pilar utama dari sebuah demokrasi.

Sentralitas Pemilu sebagai cara paling demokratis untuk mengatur sirkulasi kepemimpinan, akhirnya yang membedakan Pemilu dengan cara-cara lain yang selama ini dikenal. Dekatnya pengertian antara Pemilu dengan demokrasi, terlihat dari sejumlah definisi demokrasi itu sendiri, sebagaimana konsepnya diajukan Joseph Schumpeter—mazhabnya dikenal sebagai Schumpeterian. Dia menempatkan penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan berkala sebagai kriteria utama bagi kualifikasi apakah sebuah sistem politik di sebuah negara sebagai sebuah negara demokrasi.

Bagi Indonesia, yang telah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi, Pemilu adalah keniscayaan. Dalam

BIOGRAFI PENULIS



NUR HIDAYAT Sardini, yang akrab disapa Sardini, lahir di Pekalongan, 10 Oktober 1969. Tumbuh dan besar di lingkungan nahdliyin, karena itu tak heran bila dia pernah jadi pengurus IPNU di kotanya serta pernah pula sebagai juara lomba cerdas cermat Ke-NU-an. Pendidikan S1 ditempuh di Universitas Diponegoro, Semarang, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisip) tahun 1996. Sedangkan gelar Magister Ilmu Politik diraihinya di Universitas Indonesia tahun 2004, dan kini sedang menempuh program doktor di bidang Ilmu Politik di Universitas Padjadjaran, Bandung.

Karier sebagai aktivis muda telah dirintis semasa aktif di mahasiswa awal tahun 1990-an di Undip Semarang. Dia aktif menulis karya-karya ilmiah lepas, dikenal cukup produktif menghasilkan karya-karya ilmiah dan tak heran jika tulisan-tulisannya seringkali dimuat di beberapa media nasional dan lokal. Sebagai aktivis berbakat menulis dan dedikatif, Sardini dipercaya oleh pihak Universitas di mana Ia menuntut ilmu untuk menjadi pengajar untuk sejumlah mata kuliah yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan urusan-urusan Pemilu, seperti Sistem Pemerintahan Indonesia, Sistem

Politik Indonesia, Manajemen Pemilu dan Kepartaian, Teori Politik Klasik dan Kontemporer, dan Pemikiran Politik Islam.

Dari dunia akademik, dia terus memperluas jaringan intelektual dan membangun basis pengabdian di luar kampus dengan melibatkan diri di berbagai organisasi, LSM termasuk LSM-LSM yang bergerak dalam membenahan sistem Pemilu di Indonesia. Sardini masih tercatat sebagai Sekretaris Perludem, wadah mantan Ketua dan Anggota Panwaslu tahun 2004, serta dalam sejumlah pekerjaan di Perludem sebagai peneliti senior.

Pada 2008, Sardini terpilih secara aklamasi sebagai Ketua Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Selama menjabat Ketua Bawaslu, dia dihadapkan pada sejumlah problematika dan program membenahan sistem penyelenggaraan Pemilu, terutama membenahi masalah-masalah Pemilu kada yang jadi tugas dan tanggung jawab lembaga yang diembannya. Dia memulai sebagai Ketua Bawaslu saat nol sama sekali, pindah dari kantor pinjaman KPU, lalu pindah lagi ke Gedung Juang, dan kini menempati sekretariat Bawaslu yang cukup megah dan mentereng di segi tiga emas Jakarta, yang seringkali dia sebut sebagai pusat peradaban di Indonesia itu, maka kantor harus di tengah-tengah pergulatan area kenamaan. Bagi mantan aktivis Himpunan Mahasiswa Islam serta tercatat sebagai elite pengurus di ICMI periode ini, komitmen pengabdian pada bangsa merupakan tekadnya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang berperadaban.

Buku ini bagian dari ikhtiar dan dedikasi Sardini membangun tradisi politik yang santun dan berperadaban melalui perubahan sistem dan tata kelola penyelenggaraan Pemilu yang lebih relevan dengan perkembangan zaman. Meski tugas ini berat dan selalu dihadapkan dengan berbagai tanggung jawab sebagai Ketua Bawaslu, namun tidak membuat

Sardini meninggalkan tradisi lamanya dengan menghadiri undangan sebagai narasumber dalam forum-forum seminar dan diskusi.

Prestasinya spektakuler yang mendapat respon positif publik ialah Sardini memperjuangkan proses judicial review UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu di MK. Kerja keras bersama semua stakeholder, Sardini membangun komunikasi dengan berbagai kekuatan menggolkan permohonan Bawaslu terkait dengan UU No. 22 Tahun 2007 hingga dapat dikabulkan Mahkamah Konstitusi.*