



CARTER CENTER MENAWARKAN LANGKAH-LANGKAH BAGI INDONESIA UNTUK MEMPERKUAT MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA DAN PENGADUAN PEMILU

Laporan Paska Pemilu Nomer 2 – Pengaduan Pemilu dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Misi Pemantau Pemilu Terbatas

21 Mei 2009

Contacts: Sophie Khan – Jakarta: +62 813 102 06 100
Deborah Hakes – Atlanta: +1-404-420-5124

The Carter Center mengucapkan selamat kepada pemerintah Indonesia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan kelompok masyarakat madani untuk komitmen saat ini yang mereka perlihatkan untuk membentuk mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa dan pengaduan pemilu di dalam sistem pemilu di Indonesia. Mekanisme semacam itu penting untuk melindungi hak warga negara dan membantu menentukan apakah pemilu benar-benar merupakan cerminan yang sesungguhnya dari kehendak warganya. Jelas, agar pemilu dapat dianggap kredibel, penting bagi para pemilih dan kontestan pemilu untuk memiliki akses ke mekanisme penyelesaian pemilu yang independen, adil, dapat diakses dan efektif¹. Namun, untuk memperkuat struktur-struktur penyelesaian sengketa dan membuatnya lebih *user-friendly* (mudah digunakan) dan efektif, Indonesia perlu mengambil beberapa langkah penting sebelum pemilu nasional tahun 2014.

The Carter Center mengirim para pemantau untuk misi pemantauan terbatas ke Indonesia sebelum pemilu legislatif 9 April 2009, dimana 38 partai nasional dan enam partai berbasis di Aceh bersaing. Daripada menilai prosedur pemilu secara keseluruhan, misi terbatas lebih fokus kepada beberapa isu utama termasuk prosedur dana kampanye, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu (EDR), dan proses pemilu di Aceh. Laporan ini merupakan laporan kedua yang dikeluarkan oleh misi pemantau The Carter Center, sebuah laporan mengenai prosedur dana kampanye telah dikeluarkan pada tanggal 1 Mei 2009.

Misi Pemantauan Terbatas The Carter Center ke Indonesia menemukan hal-hal berikut berkaitan dengan mekanisme penyelesaian sengketa pemilu dalam pemilu legislatif 2009:

- Meskipun sudah ada mekanisme untuk penyelesaian pengaduan dan sengketa pemilu, sebagai akibat dari berbagai faktor termasuk pengesahan undang-undang pemilu tahun 2008 yang terlambat, pengeluaran dana yang terlambat kepada KPU, dan perselisihan mengenai penunjukkan anggota Panitia Pengawasan Pemilu (Panwaslu) tingkat propinsi dan kabupaten, mekanisme ini dibentuk terlambat dalam siklus pemilu. Oleh karena itu, kapasitas staf Bawaslu dan KPU di tingkat propinsi dan kabupaten untuk menerapkan mekanisme ini di seluruh Indonesia mungkin terhambat.

- Peran Bawaslu dalam mediasi sengketa pemilu telah diperlemah sejak tahun 2004 karena undang-undang pemilu saat ini tidak memungkinkan Bawaslu untuk berperan lebih dari sekedar fungsi pengamat dan pelapor.
- Berdasarkan temuan-temuan awal ini, The Carter Center menawarkan sejumlah rekomendasi mengenai bagaimana mekanisme EDR mungkin dapat diperbaiki sebelum pemilu nasional yang berikut. Rekomendasi-rekomendasi tersebut antara lain:
 - Sebuah peran mediasi yang diperbaharui untuk Bawaslu dan Panwaslu;
 - Mengkaji ulang tenggat waktu yang pendek untuk penyerahan kasus-kasus mengenai dugaan pelanggaran administratif dan pidana;
 - Mempertimbangkan untuk memperbolehkan kandidat individual (dibanding kandidat partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saja) memiliki hak untuk mengajukan kasus yang berkaitan dengan hasil pemilu langsung ke pengadilan, khususnya dengan adanya sistem baru pengalokasian kursi kepada kandidat yang memperoleh suara terbanyak.

Terlampir adalah laporan “Penilaian The Carter Center mengenai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Saat ini dan Rekomendasi untuk Perbaikan di Masa Depan” termasuk didalamnya diskusi yang mendetil mengenai isu-isu yang telah dirangkum diatas.

####

The Carter Center didirikan pada tahun 1982 oleh mantan Presiden Amerika Serikat Jimmy Carter dan istrinya, Rosalynn, bekerja sama dengan Universitas Emory, untuk meningkatkan perdamaian dan kesehatan di seluruh dunia. Sebuah organisasi non profit, non pemerintah, The Carter Center telah memberi bantuan guna memperbaiki kehidupan bagi rakyat di lebih dari 70 negara melalui penyelesaian konflik; memajukan demokrasi, hak asasi manusia, dan peluang ekonomi; mencegah berbagai penyakit; memperbaiki pusat kesehatan mental; dan mengajari para petani untuk meningkatkan produksi pertaniannya. Untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai The Carter Center, silakan kunjungi: www.cartercenter.org

¹ Komisi Hak Asasi Manusia Persatuan Bangsa Bangsa untuk pengungsi (UNHCR), Komentar Umum No.31, (Nature of the General Legal Obligations on States Parties to the Covenant), Dokumen PBB CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 (2004); UNHRC, Komentar Umum No. 32, Hak atas persamaan di pengadilan dan tribunal dan persidangan yang adil, Dokumen PBB CCPR/C/GC/32. Lihat juga Resolusi Majelis Umum PBB 55/96, Mempromosikan dan Mengkonsolidasikan Demokrasi, Dokumen PBB A/RES/55/96; Komisi PBB tentang Resolusi Hak Asasi Manusia (HAM), Interdependensi antara demokrasi dan HAM, E/CN.4/RES/2003/36; Komisi PBB tentang Resolusi HAM, Promosi Hak Berdemokrasi, E/CN.4/RES/1999/57; Komisi PBB tentang HAM, Promosi Resolusi dan Konsolidasi Demokrasi, Dokumen PBB E/C.4/RES/2000/47.



PENILAIAN THE CARTER CENTER MENGENAI MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU SAAT INI DAN REKOMENDASI UNTUK PERBAIKAN DI MASA DEPAN

Sebuah komponen utama dari sistem pemilu yang transparan dan adil adalah proses dalam penyelesaian sengketa pemilu. Untuk alasan ini, penyelesaian sengketa pemilu (EDR) telah menjadi fokus utama bagi misi pemantau terbatas Carter Center untuk pemilu legislatif 9 April di Indonesia. Laporan ini memberikan temuan-temuan utama dan rekomendasi The Carter Center mengenai hal itu. Carter Center berharap temuan-temuan serta rekomendasi-rekomendasi ini dapat terbukti berguna bagi pemilihan Presiden pada bulan Juli 2009. Seperti halnya laporan paska pemilu 1 Mei kami mengenai prosedur dana kampanye, laporan mengenai kerangka kerja yang berkaitan dengan pengaturan bagi EDR dan aplikasinya ini, serta rekomendasi-rekomendasi kami untuk perbaikan sebelum pemilihan umum nasional berikutnya, diberikan dalam semangat kerjasama dengan rakyat dan Pemerintah Indonesia.

Mekanisme untuk penyelesaian pelanggaran administratif dan pidana dan tantangan-tantangan implementasi

Seperti tercantum dalam Undang-Undang Pemilu tahun 2008¹, ada dua kategori utama dari pelanggaran-pelanggaran pemilu, yaitu: administratif dan pidana. Mereka yang berhak mengajukan pengaduan adalah warga negara Indonesia yang memiliki hak untuk memilih, pemantau pemilu, dan para kontestan pemilu². Pengaduan dapat dibuat pada setiap tahap proses pemilihan. Menurut undang-undang pemilu, dugaan pelanggaran harus dilaporkan ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ditingkat nasional, kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat propinsi dan kabupaten atau kepada pengawas pemilu di luar negeri bagi pemilih yang berada di luar negeri³. Laporan lisan atau tertulis harus diberikan kepada Bawaslu pada tingkat yang sesuai tidak lebih dari tiga hari setelah kejadian⁴. Setelah *me-review* pengaduan, Bawaslu atau Panwaslu akan menentukan apakah kasus tersebut bersifat administratif atau pidana dan menyampaikan ke KPU untuk keputusan atau polisi untuk investigasi⁵. KPU harus *me-review* dan menentukan kasus administratif dalam kurun waktu tujuh hari sejak diterimanya pengaduan tersebut⁶, sementara polisi memiliki 14 hari untuk melakukan investigasi dan membawa kasus kriminal ke Jaksa Penuntut Umum apabila mereka berhasil mengumpulkan bukti yang cukup⁷. Jaksa kemudian harus menyerahkan berkas perkara yang sudah lengkap ke Pengadilan Negeri dalam kurun waktu lima hari sejak kasus diterima. Dalam kasus tuduhan pelanggaran administratif, KPU bertanggung jawab untuk membuat keputusan akhir.

Hingga tanggal 10 Mei, Bawaslu telah mencatat sebanyak 7347 kasus secara nasional yang dirasa oleh Bawaslu mengandung dugaan-dugaan pelanggaran administratif. Dari jumlah itu hanya 3912 kasus yang memiliki dasar yang cukup untuk diajukan ke KPU untuk mendapat keputusan.

Dugaan pelanggaran-pelanggaran administratif yang tercatat oleh Bawaslu termasuk, diantaranya, kasus-kasus pejabat pemerintah yang terlibat dalam kampanye, dan daftar kandidat yang tidak konsisten. Sebagian besar dari kasus-kasus yang diajukan baik dalam kategori administratif maupun pidana

kelihatannya merupakan klaim-klaim bahwa partai berkampanye diluar masa kampanye resmi. Tetapi banyak juga dugaan pelanggaran yang dilaporkan mengenai penghitungan jumlah suara.

Meskipun undang-undang menyediakan mekanisme untuk menangani dugaan pelanggaran administratif dan pidana, tetapi ia tidak menyediakan alternatif ke sebuah badan pengadilan untuk *me-review* keputusan KPU mengenai dugaan pelanggaran administratif atau keputusan KPU yang melibatkan hak-hak warga⁸. Walaupun kemungkinan kasus-kasus semacam itu bisa di bawa ke pengadilan negara untuk penyelesaian, Undang-Undang Pemilu tidak membahas secara khusus mengenai hak para pengadu untuk mendapatkan proses *hearing* oleh sebuah badan pengadilan (dibandingkan oleh KPU saja) untuk pelanggaran-pelanggaran administratif terhadap hak. Sedikitnya dua buah pengaduan mengenai tuduhan daftar pemilih yang tidak konsisten telah diajukan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil atas nama pemilih setelah masalah tersebut tidak diselesaikan oleh KPU seperti yang diharapkan oleh para pengadu. Pengaduan-pengaduan ini, yang meminta ditanganinya dugaan daftar pemilih yang tidak memadai, telah ditujukan terhadap KPU, Menteri Dalam Negeri dan Presiden dengan dasar bahwa pemilihan tidak dilaksanakan sesuai dengan undang-undang. Kedua kasus tersebut sedang berjalan.

Dari 2304 pengaduan berisikan dugaan pelanggaran pidana yang dicatat oleh Bawaslu hingga tanggal 10 Mei, hanya 591 yang diteruskan untuk investigasi oleh polisi dan hanya 170 yang dibawa ke pengadilan. Dugaan pelanggaran pidana yang tercatat berkaitan dengan pemilu legislatif antara lain penggunaan uang untuk mempengaruhi pemilih dengan cara yang tidak sesuai dengan undang-undang; mengadakan kampanye diluar tanggal-tanggal yang dijadwalkan; berkampanye di sekolah-sekolah, universitas atau tempat-tempat ibadah; merusak poster-poster; dan penggunaan fasilitas umum dalam berkampanye. Menjelang pemilu, dugaan-dugaan pelanggaran pidana yang lebih serius – beberapa diantaranya dicatat secara langsung oleh pemantau-pemantau The Carter Center di Aceh – juga telah dicatat, termasuk dugaan pembunuhan, penganiayaan, dan pembakaran rumah-rumah.

Menurut undang-undang, adalah peran polisi untuk mengumpulkan bukti dan menyiapkan kasus untuk diserahkan kepada jaksa. Namun pada prakteknya, tampaknya banyak dari pekerjaan ini dilakukan oleh staf Bawaslu. Staf Bawaslu memberitahu The Carter Center bahwa tanpa tindak lanjut dari Bawaslu, seringkali kasus-kasus tersebut tidak diproses. Agar Bawaslu dapat secara efektif menjalankan upaya investigasi, penting bahwa sumber daya manusia dan dana yang memadai tersedia bagi Bawaslu.

Bawaslu telah melaporkan bahwa pada tingkat nasional, sejumlah besar kasus-kasus yang diserahkan kepada polisi untuk diinvestigasi telah ditolak karena informasi yang tidak memadai. Pemantauan baru-baru ini di propinsi Aceh mengindikasikan bahwa dalam situasi dimana ada kemauan dari staf Panwaslu untuk menindaklanjuti sebuah kasus dan dimana semua persyaratan bukti-bukti dipenuhi dalam batas waktu yang ketat yang ditentukan oleh undang-undang, Panwaslu telah mengirimkan investigasi kasus kepada polisi. Namun, kurangnya koordinasi dan tindak lanjut antara institusi-institusi seringkali berarti proses menjadi terputus-putus. Pemantau Carter Center di Aceh dan Jakarta juga mencatat kekhawatiran dari para *stakeholder* bahwa polisi memperlihatkan keberpihakan dalam menentukan apakah dan yang mana kasus-kasus yang akan ditindaklanjuti. Meskipun Carter Center tidak berada dalam posisi untuk mendokumentasikan sejauh mana dugaan keberpihakan ini, namun isu ini patut mendapat pemeriksaan lebih lanjut.

Keterbatasan lain dalam proses penyelesaian kasus-kasus pidana adalah bahwa semua kasus-kasus semacam itu yang berkaitan dengan hasil pemilu harus diselesaikan dalam waktu lima hari sebelum hasilnya diumumkan⁹. Bukannya mempercepat kasus-kasus tersebut, tenggat waktu yang pendek ini kemungkinan malah semakin membuat enggan para pihak untuk melakukan investigasi dan penuntutan yang serius.

Peran terbatas dan pembukaan kantor-kantor Badan Pengawas Pemilu yang terlambat

Undang-Undang Pemilu tidak memberikan Bawaslu peran penyelesaian sengketa pemilu (EDR) diluar mengeluarkan rekomendasi dalam kasus-kasus dugaan pelanggaran administratif untuk KPU dan melakukan analisa sebelumnya dan menyiapkan kasus-kasus untuk diteruskan kepada polisi. Bawaslu dan Panwaslu tidak memiliki kekuasaan untuk menjamin bahwa kasus-kasus tersebut akan ditindaklanjuti oleh KPU atau polisi.

Sementara Pasal 129 Undang-Undang tahun 2003 memberikan tiga langkah konkrit untuk menyelesaikan sengketa oleh pengawas pemilu, Undang-Undang Pemilu tahun 2008 tidak mengantisipasi adanya peraturan-peraturan atau mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa secara langsung oleh Bawaslu atau Panwaslu. Semua kasus yang diterima oleh Bawaslu atau Panwaslu sekarang ini dikategorikan sebagai kemungkinan pelanggaran administratif atau pidana dan diteruskan ke KPU atau polisi. Oleh karena itu peran Bawaslu atau Panwaslu, bahkan yang berkaitan dengan sengketa administrasi yang tidak melibatkan dugaan pelanggaran undang-undang, hanya meneruskan kasusnya ke KPU dengan rekomendasi untuk ditindak lanjuti.

Selain mandat yang telah diubah dibandingkan dengan Undang-Undang Pemilu tahun 2003¹⁰, undang-undang yang berlaku saat ini telah mengurangi jumlah anggota dalam struktur Bawaslu dan Panwaslu. Pada tahun 2003, Bawaslu memiliki sembilan anggota, baik di tingkat propinsi dan kabupaten, Panwaslu memiliki tujuh anggota, dan Panwaslu di tingkat kabupaten memiliki lima anggota. Anggota-anggota ini direkrut dari berbagai macam profesi termasuk polisi, kejaksaan, akademisi, media dan termasuk didalamnya tokoh masyarakat¹¹. Namun dalam Undang-Undang Administrasi Pemilu tahun 2007, keanggotaan masing-masing Bawaslu menurun secara signifikan: Bawaslu hanya terdiri dari lima anggota dan Panwaslu di tingkat propinsi, kabupaten dan kecamatan hanya tiga anggota¹². Juga yang dicatat dalam undang-undang tahun 2007 adalah kurangnya ketentuan yang spesifik untuk merekrut dari berbagai bidang. Perubahan-perubahan ini mewakili penurunan hampir sebanyak lima puluh persen dalam jumlah manajer untuk kantor-kantor ini yang mungkin secara signifikan dapat mempengaruhi kemampuan Bawaslu/Panwaslu untuk menjalankan pekerjaan mereka secara efektif.

Pembentukan Panwaslu yang terlambat di tingkat propinsi dan kabupaten telah secara luas dikritik karena menghambat penyelesaian sengketa pemilu yang tepat waktu. Sesuai dengan Pasal 71 dari Undang-Undang mengenai Administrasi Pemilu¹³, kantor-kantor Panwaslu di propinsi-propinsi seharusnya sudah didirikan tidak lewat dari satu bulan sebelum dimulainya tahap pertama pemilu, yang dimulai dengan *update* (pembaruan/perbaikan) daftar pemilih pada tanggal April 5, 2008. Tadinya jadwal pembentukan Panwaslu adalah untuk semua Panwaslu propinsi dibentuk pada saat yang sama. Sejak tahap pertama proses pemilu 2009 dimulai pada bulan April 2008, tenggat waktu dari pembentukan Panwaslu seharusnya bulan Maret 2008.

Namun pada prakteknya, jadwal pembentukan Panwaslu tidak mengikuti undang-undang yaitu dengan didirikannya kantor-kantor Panwaslu secara bertahap, menurut laporan karena kurangnya pendanaan pada saat itu. Pada tanggal Agustus 29, 2008 kantor-kantor Panwaslu hanya didirikan di delapan propinsi. Pada tanggal September 28, Panwaslu di seluruh propinsi yang lain sudah didirikan, kecuali di Aceh, dimana sengketa dengan pemerintah propinsi mengenai wewenang untuk memilih anggota Panwaslu menunda pembentukannya hingga Desember 31, 2008. Panwaslu tingkat kabupaten pada umumnya didirikan satu bulan setelah pembentukan di tingkat propinsi (dengan pengecualian lagi di Aceh dimana Panwaslu kabupaten baru terbentuk pertengahan Februari 2009).

Dengan banyaknya kasus yang terjadi sebelum pendirian badan-badan yang bertanggungjawab untuk menerima laporan-laporan pelanggaran dan sengketa yang ditimbulkan, pengaduan-pengaduan dalam jumlah signifikan tidak diserahkan dan tidak dapat diselesaikan sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan. Kelemahan-kelemahan dalam kapasitas Panwaslu di tingkat kabupaten dan kecamatan, begitu

juga dengan terlambatnya pengeluaran dana, juga memainkan peran dalam kurang efektifnya penyelesaian sengketa pemilu lokal, karena banyak anggota Panwaslu yang tidak memiliki pengalaman dalam penyiapan dan investigasi kasus-kasus dan seringkali kesulitan untuk menyiapkan dan membuat argument yang efektif sebagai saksi di pengadilan¹⁴. Pada saat yang sama, Bawaslu enggan untuk menambah pengeluaran secara signifikan untuk pelatihan bagi anggota-anggota Panwaslu dan staf regional, dengan argumen operasional Panwaslu yang bersifat temporer dan tingginya *turn over* (keluar masuknya staf) staf diantara pemilu.

Rentang waktu yang pendek dan persyaratan pelaporan yang sulit untuk penyerahan kasus-kasus

Menurut Pasal 247 Undang-Undang Pemilu, dugaan pelanggaran administratif dan pidana harus dilaporkan kepada Bawaslu atau Panwaslu tiga hari setelah kejadian. Laporan-laporan pelanggaran yang diserahkan oleh pelapor kepada Bawaslu atau Panwaslu baik untuk kasus-kasus administratif dan pidana harus menyertakan nama dan alamat pelapor; nama pelaku, waktu dan tempat kejadian; dan deskripsi kejadian. Karena menjadi tanggung jawab pelapor untuk memberikan data yang seringkali sulit untuk dikumpulkan, maka tenggat waktu tiga hari terlalu pendek.

Peraturan Bawaslu mengenai pelaporan pelanggaran menyebutkan sebuah ketentuan tambahan bagi laporan-laporan pelanggaran yang tidak diantisipasi dalam undang-undang tahun 2008, yaitu: nama-nama dan alamat para saksi¹⁵. Hal ini tampaknya merupakan peninggalan dari Undang-Undang Pemilu tahun 2003 yang mengharuskan nama-nama dan alamat para saksi. Anggota staf Bawaslu mengatakan kepada Carter Center bahwa informasi ini tidak dimaksudkan sebagai ketentuan ketat yang diharuskan untuk laporan pelanggaran, tetapi lebih merupakan detail-detail yang sebaiknya dicantumkan bila ada. Namun pada prakteknya, jika informasi ini tidak dimasukkan pada laporan pelanggaran tampaknya hal ini menjadi dasar bagi kantor-kantor Panwaslu untuk mengabaikan sebuah kasus. Informasi tambahan ini seringkali yang paling sulit untuk didapat oleh para pelapor karena para saksi tidak mau memberikan nama-nama mereka karena khawatir akan intimidasi dan, di beberapa kasus dimana mereka telah menerima barang-barang dari tim kampanye, mereka khawatir harus mengembalikan barang-barang tersebut. Di banyak kasus EDR yang telah ditelusuri oleh Carter Center, laporan-laporan telah diabaikan oleh kantor-kantor Panwaslu karena tidak memiliki nama-nama saksi dan di beberapa kasus para pelapor telah memberitahu Carter Center bahwa mereka tidak meneruskan kasus-kasus mereka karena tidak dapat menyediakan informasi ini. Mempertimbangkan bahwa investigasi pelanggaran-pelanggaran pidana seharusnya dilakukan oleh polisi, ketentuan ini tampaknya problematis.

Penyebaran aturan-aturan dan peraturan-peraturan yang terlambat untuk penyelesaian sengketa dan dampaknya terhadap proses

Sosialisasi yang terlambat mengenai Undang-Undang Pemilu tanggal 31, Maret 2008 telah mempengaruhi kemampuan KPU untuk merencanakan secara layak dan untuk membuat rancangan lebih dari 50 peraturan yang dibutuhkan berdasarkan undang-undang. Undang-Undang Pemilu telah menetapkan bahwa berbagai peraturan-peraturan harus dibuat berkaitan dengan, diantaranya, penyelesaian sengketa-sengketa dan kode etik pejabat elektoral. Namun, banyak peraturan-peraturan yang terlambat disahkan dalam proses pemilu sehingga peraturan-peraturan ini menjadi tidak terlalu efektif. Peraturan 44/2008 yang memberi panduan mengenai penyelesaian pelanggaran-pelanggaran administratif baru ditandatangani pada tanggal Desember 30, 2008, berarti bahwa pada tahun 2008, ketika banyak kegiatan-kegiatan pemilu sedang berlangsung, tidak ada peraturan mengenai hal ini. Selain itu, Kode Etik baru juga belum ada selama enam bulan pertama proses pemilu yang dimulai dengan peng-*update*-an daftar pemilih pada bulan April 2008; Kode Etik untuk anggota-anggota KPU dan Bawaslu/Panswalu belum ditandatangani hingga bulan Oktober 2008.

Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi¹⁶ memberikan cara lain untuk penyelesaian sengketa-sengketa pemilu tetapi menurut pasal 24 (c) dari Konstitusi Indonesia, Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Pemilu, mandatnya terbatas pada mendengarkan kasus-kasus berkaitan dengan hasil pemilu. Mahkamah Konstitusi secara luas dianggap netral dan oleh karena itu sejak berdiri pada tahun 2003, telah membantu menyelesaikan sengketa-sengketa hasil pemilu yang seringkali secara politik sensitif. Mahkamah Konstitusi mulai menerima kasus-kasus yang berkaitan dengan hasil pemilu legislatif 2009 setelah pengumuman oleh KPU pada tanggal Mei 9.

Dengan jumlah partai yang hampir dua kali lebih banyak bersaing untuk memperoleh kursi di tahun 2009 dibandingkan tahun 2004, Mahkamah Konstitusi sudah siap untuk mendengarkan lebih dari 1000 kasus. Namun, hingga tenggat waktu penyerahan tanggal Mei 12, total sebanyak 595 kasus, termasuk 110 kasus dari Aceh, telah didaftarkan di Mahkamah Konstitusi oleh 42 partai dan 28 kandidat DPD. Mengingat rentang waktu yang pendek antara pengumuman hasil dan tenggat waktu untuk pendaftaran gugatan, banyak partai mengalami kesulitan untuk menyiapkan dua belas salinan yang diminta bagi masing-masing dokumen yang dibutuhkan. Kasus-kasus tersebut dibagi antara tiga panel, masing-masing terdiri dari tiga hakim dan sepuluh panitera. Panel-panel ini bertanggung jawab atas sejumlah partai-partai dan propinsi-propinsi (untuk kasus-kasus DPD). Mahkamah dapat melaksanakan enam sesi setiap hari untuk setiap panel. Saat ini, Mahkamah sedang melakukan pemeriksaan awal terhadap kasus-kasus dan prosesnya dilaksanakan dengan sangat profesional dan transparan.

Sebagian besar kasus-kasus yang akan didengar oleh panel adalah berhubungan dengan perpindahan suara dari satu kandidat ke kandidat yang lain (“penggelembungan”) dan penghilangan suara-suara dari perolehan suara seorang kandidat, tetapi banyak juga kasus yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran-pelanggaran oleh KPU berkaitan dengan daftar kandidat. Mahkamah telah mengkritik KPU karena kelihatan tidak siap untuk mengikuti sidang. The Carter Center akan melaporkan lebih lengkap mengenai mekanisme Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari Laporan Misi Terakhir tetapi sebagai antisipasi dari hal itu, pemantauan singkat berikut akan disampaikan.

Sebuah keputusan tahun 2008 oleh Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa pasal 214 dari Undang-Undang Pemilihan Umum tahun 2008 tidak konstitusional. Berdasarkan putusan ini, kursi-kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai sekarang dialokasikan bagi kandidat-kandidat yang paling banyak memenangkan suara¹⁷. Keputusan ini, dimana secara praktek memperluas arti “kontestan-kontestan pemilu” diluar partai-partai politik untuk mengikutsertakan calon legislatif (caleg) perseorangan, tidak hanya mempengaruhi sistem pemilu, tapi juga kerangka kerja hukum yang lebih luas bagi proses pemilu karena perubahan-perubahan yang diimplikasikan oleh putusan kadangkala tercermin dalam undang-undang atau peraturan lainnya.

Sesuai dengan peraturan KPU nomer 15/2009, hanya dewan partai pusat di tingkat nasional dan kandidat-kandidat DPD yang dapat mendaftarkan kasus ke Mahkamah Konstitusi¹⁸. Peraturan ini, begitu juga pasal yang terdapat di dalam Undang-Undang tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi¹⁹ yang dijadikan dasar, dapat diinterpretasikan tidak konsisten dengan keputusan Mahkamah tahun 2008. Dengan tujuan untuk mempromosikan kepastian sehubungan dengan kerangka hukum dan proses penyelesaian sengketa, adalah penting bahwa aturan-aturan dan peraturan-peraturan diselaraskan dengan keputusan Mahkamah sebelum pemilu yang akan datang.

Selain itu, putusan Mahkamah telah membuka pintu bagi sengketa-sengketa internal partai atas alokasi kursi, tetapi pada saat ini undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemilu, dan peraturan terkait lainnya tidak menyediakan mekanisme yang dapat menyelesaikan konflik-konflik semacam ini. Walau mereka dianggap sebagai kontestan-kontestan pemilu, berdasarkan keputusan Mahkamah, kandidat-kandidat perseorangan tidak dapat mendaftarkan sengketa internal partai berkaitan

dengan hasil-hasil pemilu kepada Mahkamah kecuali jika mereka mendapat persetujuan dari dewan partai. Carter Center telah diberitahu bahwa hal ini menjadi isu tersendiri bagi beberapa kandidat yang telah melaporkan bahwa sebagai akibat dari *deal* atau perjanjian-perjanjian yang dibuat, kerap kali pada tingkat kecamatan, suara pemilih dari satu kandidat “digelembungkan” ke kandidat yang lain dalam partai yang sama pada hasil rekapitulasi di tingkat kecamatan. Jelas, para kandidat ini telah mengeluh kepada pemantau Carter Center mengenai praktek-praktek semacam itu dan memberi usulan bahwa, sebagai kandidat, mereka seharusnya memiliki hak untuk mencari penanggulangan langsung ke Mahkamah Konstitusi.

Rekomendasi

Seperti disebutkan diatas, Undang-Undang Pemilu memberikan berbagai cara untuk menyelesaikan pengaduan dan sengketa pemilu pada setiap tahapan dari kalender pemilu. Walau Carter Center melihat bahwa mekanisme-mekanisme ini memiliki potensi untuk memainkan peran penting dalam menjamin kredibilitas prosesnya, Carter Center juga mencatat beberapa kekurangan-kekurangan penting yang, jika dibenahi jauh hari sebelum pemilu nasional berikut di tahun 2014, dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas system penyelesaian pengaduan dan sengketa pemilu.

1. Pengesahan Undang-Undang Pemilu yang tepat waktu oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat meningkatkan kesempatan bagi peraturan-peraturan penting berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilu untuk dikonsepsikan dan dipublikasikan tepat waktu dan memungkinkan pendirian kantor-kantor Panwaslu lokal sesuai dengan jadwal yang telah tercantum dalam undang-undang. Tanpa adanya peraturan yang berkembang ke pasal-pasal dalam undang-undang yang berkaitan dengan EDR, mustahil untuk melatih pejabat Bawaslu dan KPU secara memadai mengenai bagaimana *review* dan menyelesaikan pengaduan-pengaduan pemilu.
2. Peran Bawaslu dan Panwaslu saat ini terbatas kepada peran sebagai badan penasehat dan perujukan. Meskipun sudah jelas bahwa semua dugaan-dugaan pelanggaran administratif dan pidana harus diserahkan kepada KPU dan polisi, Bawaslu dan Panwaslu dapat memberi kontribusi lebih kepada fungsi efektif dari sistem EDR (seperti yang mereka lakukan di tahun 2004) terkait dengan sengketa yang dianggap tidak melanggar undang-undang. Carter Center merekomendasikan agar Bawaslu dan Panwaslu memiliki mandat untuk memediasi sengketa karena hal ini akan meringankan beban KPU dan memungkinkan lebih banyak kasus untuk dapat diproses dengan lebih singkat.
3. Kenyataan bahwa peraturan Bawaslu mengenai EDR mengharuskan nama-nama dan alamat para saksi dicantumkan sebagai bagian dari laporan-laporan pelanggaran, kelihatan tidak konsisten dengan Undang-Undang Pemilu tahun 2008. Karena nama-nama dan alamat para saksi seringkali merupakan syarat yang sangat sulit dipenuhi bagi mereka yang menyerahkan laporan, informasi ini seharusnya tidak diwajibkan sebagai bagian dari pemeriksaan awal oleh Bawaslu atau Panwaslu. Sebaiknya, hal ini menjadi sebuah pilihan saja dan sebaiknya juga tercermin dalam Undang-Undang Pemilu dan peraturan di masa datang.
4. Jika, dalam prakteknya, Bawaslu dan Panwaslu bertanggung jawab untuk lebih dari melengkap laporan awal kasus, maka keanggotaannya seharusnya mengikutsertakan para penyidik dengan pengalaman yang sesuai berkaitan dengan pekerjaan polisi dan/atau kriminal dan penuntutan bidang administratif. Dalam rangka mendorong langkah-langkah investigatif yang efektif oleh Bawaslu / Panwaslu, penting untuk meningkatkan sumber daya manusia dan dana kepada Bawaslu/Panwaslu, secara tepat waktu.
5. Tenggat waktu tiga hari untuk pelaporan pelanggaran-pelanggaran administratif dan pidana terkait pemilu kepada Bawaslu atau Panwaslu, terlalu singkat dan terlalu kaku, karena tidak memungkinkan ruang untuk pengecualian. Mengingat beberapa masyarakat setempat yang tinggal terpencil dan

kesulitan-kesulitan lainnya dalam mengumpulkan dan menyerahkan informasi, Carter Center merekomendasikan untuk mengkaji ulang mengenai tenggat waktu tersebut.

6. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah menyiapkan fasilitas video konferensi untuk sidang tingkat pertengahan di 34 universitas di seluruh Indonesia, sebagian besar partai-partai dan kandidat-kandidat lebih memilih untuk membawa kasus mereka ke sidang di Mahkamah Konstitusi di ibukota. Mengingat layanan ini sudah tersedia di universitas-universitas, Carter Center sangat mendorong partai-partai politik untuk memanfaatkan layanan ini yang tidak hanya akan menghemat biaya bagi para partai dalam hal biaya perjalanan dari propinsi ke Jakarta tetapi juga akan memungkinkan para pemilih di daerah tersebut untuk menghadiri persidangan.
7. Dalam persiapan untuk pemilu tahun 2014, penting untuk menyiapkan sebuah strategi reformasi penyelesaian sengketa pemilu yang dapat dicerminkan dalam undang-undang pemilu di masa datang. Meskipun Carter Center melihat adanya kontribusi penting yang dilakukan oleh Bawaslu dan Panwaslu terhadap proses pemilu, penting untuk menilai pentingnya institusi sebagai satu kesatuan mengingat keterbatasan yang mereka hadapi. Strategi reformasi ini dapat mencakup kemandirian dan kemampuan yang lebih tinggi dalam KPU untuk membuat keputusan-keputusan dan menangani kasus-kasus EDR secara efisien, dan sebuah mediasi gabungan dan layanan penyelesaian sengketa yang mungkin berada dalam struktur KPU tetapi juga mencakup unsur-unsur eksternal dan memiliki kekuasaan untuk mengidentifikasi, menginvestigasi dan menuntut pelanggaran administratif dan pidana²⁰.
8. Menurut undang-undang Mahkamah Konstitusi saat ini dan Peraturan KPU mengenai prosedur teknis untuk hasil pemilu, hanya dewan pusat dari partai politik dan kandidat DPD yang dapat mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Konstitusi terkait hasil pemilu. Namun, keputusan tahun 2008 oleh Mahkamah Konstitusi (yang mengharuskan kursi-kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai untuk dialokasikan kepada kandidat-kandidatnya yang memenangkan suara terbanyak) membuka kemungkinan seorang kandidat dan partainya bisa bersengketa atas hasil pemilu dan penunjukan kursi. Mengingat keputusan Mahkamah tahun 2008 tersebut, potensi konflik antara para kandidat dari partai yang sama mungkin telah meningkat tajam dan oleh karena itu mekanisme penyelesaian sengketa untuk konflik-konflik ini penting.

Carter Center merekomendasikan bahwa masalah ini diberi perhatian dalam undang-undang sebelum pemilu nasional berikut dan bahwa pertimbangan diberikan untuk memungkinkan para kandidat, sebagai kontestan-kontestan pemilu yang *legitimate*, memiliki hak untuk membawa kasus yang berkaitan dengan hasil pemilu secara langsung ke Mahkamah. Apabila perubahan semacam itu dilakukan, akan menjadi penting bahwa Mahkamah mendapat sumber daya yang cukup untuk menangani pengaduan-pengaduan perseorangan yang kemungkinan akan berjumlah sangat banyak.

Carter Center telah mengirim misi pemantau terbatasnya ke Indonesia sejak awal bulan Maret 2009. Enam pemantau dari Carter Center telah melakukan pemantauan periode pra-pemilu di beberapa daerah di Indonesia, termasuk Aceh, dan sembilan pemantau tambahan bergabung pada hari pemilu diselenggarakan. Carter Center akan terus berada di Indonesia hingga akhir bulan Mei dan secara berkala akan mengeluarkan laporan-laporan berisi temuan-temuannya mengenai proses penyelesaian sengketa hasil pemilu dan masalah-masalah utama yang lain. Berhubung jumlah pemantaunya yang lebih sedikit dan jangkauan kehadirannya yang terbatas, Carter Center tidak akan mengambil kesimpulan mengenai proses pemilu secara keseluruhan. Carter Center akan mengeluarkan laporan terakhirnya mengenai misi pemantau terbatasnya dalam pemilu legislatif tanggal April 9, 2009 di Indonesia dalam beberapa bulan mendatang.

Carter Center melakukan pemantauan sesuai dengan Deklarasi Prinsip-prinsip Pemantauan Pemilu Internasional, dan Etika dan Peraturan Perilaku Pemantauan Pemilu Internasional yang diterapkan di Persatuan Bangsa Bangsa pada tahun 2005.

¹ Pasal 248 dan pasal 252, Undang-Undang 10/2008 “Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” 31 Maret 2008.

² Pasal 247 (2) 10/2008 dan Peraturan Bawaslu 05/2008

³ Pasal 247 (3), UU 10/2008; Pasal 10 Peraturan KPU 44/2008

⁴ Pasal 247 (3,4) UU 10/2008

⁵ Bawaslu juga dapat menentukan bahwa pengaduan yang diserahkan tidak menjamin investigasi bila bukti yang diajukan tidak cukup tetapi mereka harus menginformasikan kepada pengadu dan menyimpan catatan mengenai kasus tersebut.

⁶ Pasal 250, UU 10/2008; Pasal 16 Peraturan KPU 44/2008

⁷ Pasal 253 (1), Law 10/2008

⁸ Komisi Hak Asasi Manusia Persatuan Bangsa Bangsa untuk pengungsi (UNHCR), Komentar Umum No.31, (Nature of the General Legal Obligations on States Parties to the Covenant), Dokumen PBB CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 (2004); UNHRC, Komentar Umum No. 32, Hak atas persamaan di pengadilan dan tribunal dan persidangan yang adil, Dokumen PBB CCPR/C/GC/32

⁹ Pasal 257 dari 10/2008

¹⁰ UU 12/2003 “Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”

¹¹ Pasal 124 dari 12/2003

¹² Pasal 73 dari UU 22/2007

¹³ UU 22/2007

¹⁴ Bawaslu menandakan bahwa persiapan dari dua kasus di Jawa Timur dan Tapanuli Utara berkaitan dengan pemilihan gubernur dan walikota di 2008, Panwaslu tidak memiliki kapasitas yang cukup menjawab pertanyaan-pertanyaan dari para hakim dan para pengacara di pengadilan dan kasus-kasus tersebut ditransfer ke Mahkamah Konstitusi. Informasi dari kasus-kasus ini terdapat di

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/eng/berita.php?newscode=2033> and

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/eng/berita.php?newscode=2029>.

¹⁵ Pasal 3 (2), Peraturan Bawaslu 5/2008, 28 Agustus 2008

¹⁶ Mahkamah Konstitusi didirikan oleh Keputusan Presiden nomer 147/M/2003, 15 Agustus dan menyidangkan kasus-kasus mengenai hasil pemilu dimulai dengan pemilu 2004.

¹⁷ Keputusan Mahkamah Konstitusi no. 22-24/PUU-VI/2008. 23 Desember 2008

¹⁸ Pasal 97 Peraturan KPU 15/2009

¹⁹ Pasal 74 UU 243 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; pasal 97, Peraturan KPU nomer 15/2009 mengenai “Pedoman Teknis Pengumuman hasil resmi Pemilihan Umum untuk menetapkan pembagian kursi bagi anggota legislatif yang terpilih”

²⁰ Untuk kasus-kasus dimana KPU sebagai tertuduh, mekanisme dapat mengikutsertakan semacam “Dewan Terhormat” yang merupakan mekanisme yang sudah ada yang menginvestigasi dugaan pelanggaran-pelanggaran Kode Etik oleh staf KPU. Namun, untuk memperbaiki tingkat kemandirian pertimbangan-pertimbangan dan keputusan-keputusan Dewan, keanggotaan harus terdiri dari mayoritas anggota-anggota eksternal.