

## **PEMANTAUAN DALAM PROSES PENYELENGGARAAN PEMILU**

**Novembri Yusuf Simanjuntak**

*Magister Ilmu Politik Konsentrasi Tata Kelola Pemilu Universitas Airlangga,  
zoentaksvembri@yahoo.co.id*

---

### **ABSTRACT**

*Qualified elections will be realized if the process is maintained, monitored and monitored so as not to be cheated. Electoral monitoring is one form of community participation. In the 1999 elections, monitoring was aimed at resisting the rise of New Order regime power. Furthermore, it provides inputs in the drafting of election management rules, voter data collection, inclusive elections to the publication of election results. After the 1999 election, monitoring activities and the number of election volunteers tended to decline. Lack of knowledge of the importance of public scrutiny, the distance between the stages and the range of monitors, information disclosure about elections, funding, information technology innovation in monitoring and intimidation is a challenge of election monitoring. Bawaslu cooperation with election monitors to optimize the role of oversight, provision of funds from the APBN to accredited election monitors in the form of block grants, and incorporating election monitoring into chapters of public participation in election law is needed to encourage community participation in electoral monitoring. This article aims to describe election monitoring as well as elaborate the challenges of election monitoring in the process of holding elections in Indonesia. This article uses qualitative methods with descriptive analytical techniques. Techniques of collecting data through literature study with a search of written sources. The main sources are literature, scientific journals and reports containing election monitoring results. Data analysis was done by using qualitative method.*

### **Keywords**

Community Participation, Monitoring, Election Observer, Election Monitoring.

---

## ABSTRAK

*Pemilu berkualitas akan terwujud jika prosesnya dijaga, dipantau, dan diawasi agar tidak dicurangi. Pemantauan pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat. Pada pemilu 1999, pemantauan lebih ditujukan untuk melawan bangkitnya kekuasaan rezim Orde Baru. Selanjutnya berkembang memberi masukan dalam pembuatan rancangan peraturan penyelenggaraan pemilu, pendataan pemilih, pemilu inklusif hingga publikasi hasil pemilu. Setelah pemilu 1999, aktivitas pemantauan dan jumlah relawan pemilu cenderung menurun. Minimnya pengetahuan atas pentingnya pengawasan publik, jarak antara tahapan dengan jangkauan pemantau, keterbukaan informasi tentang kepemiluan, pendanaan, inovasi teknologi informasi dalam pengawasan, dan intimidasi merupakan tantangan pemantauan pemilu. Kerjasama Bawaslu dengan pemantau pemilu untuk mengoptimalkan peran pengawasan, penyediaan dana dari APBN kepada pemantau pemilu yang terakreditasi dalam bentuk block grant, dan memasukkan pemantauan pemilu ke dalam bab partisipasi masyarakat dalam UU Pemilu diperlukan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu. Artikel ini bertujuan menggambarkan pemantauan pemilu serta memaparkan tantangan pemantauan pemilu dalam proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik deskriptif analitis. Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka dengan penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis. Sumber pokok adalah literatur, jurnal ilmiah serta laporan yang memuat konten hasil pemantauan pemilu. Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif.*

### Kata Kunci

Partisipasi Masyarakat, Pengawasan, Pemantau Pemilu, Pemantauan Pemilu.

---

### 1. Pendahuluan

*You can have election without democracy, but you can not have democracy without election* (Surbakti, 2016). Kalimat tersebut menunjukkan betapa pemilu sangat penting bagi negara yang menjalankan sistem demokrasi. Proses penyelenggaraan pemilu akan berjalan secara demokratis apabila memenuhi sejumlah indikator (Surbakti & Supriyanto, 2013). Pertama, sistem pemilu sesuai dengan karakteristik masyarakat

dan sistem politik demokrasi yang hendak diwujudkan. Kedua, payung hukum seluruh tahapan proses penyelenggaraan pemilu harus menjamin kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu yang demokratis. Ketiga, kompetisi peserta pemilu yang bebas dan adil. Keempat, penyelenggara pemilu yang profesional dan independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kelima, proses pemungutan dan penghitungan suara yang dilaksanakan dengan langsung,

umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keenam, sistem penegakan hukum pemilu yang dilakukan secara adil dan tepat waktu. Ketujuh, partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu. Sebagai salah satu bentuk partisipasi masyarakat, pemantauan pemilu merupakan hal penting dalam proses penyelenggaraan pemilu. Rakyat tidak hanya sekedar berhak menggunakan hak pilihnya, tetapi juga berhak mendambakan proses dan hasil pemilu yang baik. Untuk itu perlu dibuka seluas-luasnya ruang bagi publik untuk memantau jalannya proses tahapan pemilu, dari awal hingga akhir.

Di Indonesia, pengawasan terhadap proses pemilu dilembagakan dengan adanya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Disamping itu, terdapat juga pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu yang disebut dengan kegiatan pemantauan pemilu.

Didik Supriyanto dan Topo Santoso (2004) menyebutkan bahwa pemantau dan pengawas pemilu sama-sama diperlukan untuk terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Perbedaan di antara keduanya antara lain, pemantau pemilu hanya memantau pelanggaran, sementara pengawas pemilu memiliki peran yang lebih luas, yaitu menyelesaikan pelanggaran dan sengketa pemilu. Selain itu pemantauan sebagian besar hanya terlibat pada hari pemungutan suara, sementara pengawasan terlibat untuk seluruh tahapan pemilu (Surbakti & Supriyanto, 2013).

Berdasarkan pengalaman pada Pemilu 2004, kerjasama di antara pemantau dan pengawas ini diperlukan karena personel yang dimiliki oleh pengawas pemilu terbatas hingga di tingkat kecamatan.

Tidak jarang pengawas pemilu seringkali mengalami kesulitan untuk mengawasi pemilu hingga tingkat TPS (Junaidi, 2013).

Sardini (2011) mengatakan bahwa pengawasan tidak dapat diidentikkan dengan pengawas pemilu yang resmi dibentuk oleh Negara. Peran yang sama juga bisa diisi oleh lembaga atau pihak partikelir lain yang ada di masyarakat. Apa yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan pemantau pemilu atau pengamat pemilu. Mereka sama-sama mengkritik, mengimbu, dan memprotes, apabila terdapat penyimpangan dari undang-undang.

Pemantauan pemilu telah menjadi agenda internasional. Untuk mendorong penerapan demokrasi, 14 perwakilan negara membentuk organisasi intrapemerintah yang dinamakan *The International Institution for Democracy and Electoral Assistance* (The International IDEA). Tujuan dari organisasi ini adalah sebagai sarana bertukar pengetahuan, ide, dan pengalaman di antara para akademisi, pembuat kebijakan, dan semua praktisi yang terlibat dalam seluruh aspek tata kelola pemerintahan yang demokratis.

Di Indonesia, pemantau pemilu telah menjadi bagian dari struktur resmi dalam sebuah sistem pemilu (IDLO, 2009). Latar belakang dilakukannya pemantauan adalah untuk meminimalisir kecurangan pemilu agar transisi demokrasi berjalan aman, damai, sesuai dengan prinsip pemilu *free and fair*. Komite Independen Pemantau Pemilu mengakui salah satu keinginan besar untuk ikut terlibat aktif dalam mengawal pemilu 1997 untuk memastikan rezim orde baru tidak berkuasa kembali (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

Keruntuhan Orde Baru memicu banyak partisipasi masyarakat untuk melakukan pemantauan pemilu karena besarnya harapan publik akan lahirnya rezim reformasi yang menjanjikan perbaikan. Setelah Pemilu 1999, menuju Pemilu 2004, aktivitas pemantauan pemilu mulai terasa menurun padahal demokrasi elektoral di Indonesia sesungguhnya tengah memerlukan pengawasan yang seksama karena sedang memasuki tahap konsolidasi (Surbakti & Supriyanto, 2013). Oleh karena itu, penting untuk melihat bagaimana partisipasi pemantau pemilu di Indonesia dalam mendorong peralihan kekuasaan berjalan dengan baik melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan dalam artikel ini adalah pertama, bagaimana gambaran pemantauan dalam proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia?. Kedua, apakah yang menjadi tantangan dalam pemantauan pemilu?

Tujuan artikel ini adalah untuk melihat pentingnya pemantauan dengan menggambarkan pemantauan dan tantangan pemantau pemilu dalam proses penyelenggaraan pemilu sebagai upaya untuk menjamin pemilu berjalan sesuai dengan asas pemilu.

## **2. Metode Penelitian**

Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik deskriptif analitis. Adapun teknik pengumpulan datanya melalui studi pustaka dengan penelusuran terhadap sumber-sumber tertulis. Sumber pokok adalah buku-buku literatur, tulisan ilmiah serta laporan yang memuat konten hasil pemantauan.

Fokus artikel ini adalah melihat bagaimana gambaran pemantauan

pemilu sejak Orde Baru hingga reformasi serta tantangan pemantau pemilu dalam proses penyelenggaraan pemilu. Keterbatasan dalam artikel ini adalah ketidakmampuan penulis menggambarkan seluruh organisasi pemantau yang terlibat dalam pemantauan pemilu sejak pemilu 1999 hingga Pemilu 2014. Dalam hal ini penulis mengakui bahwa masih banyak organisasi pemantau pemilu yang memiliki kontribusi besar dalam pemantauan pemilu di Indonesia.

## **3. Perspektif Teori**

### **3.1. Partisipasi Politik**

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting dalam perkembangan demokrasi. Asumsi yang mendasari demokrasi adalah bahwa setiap orang mengetahui diri dan dunianya secara lebih baik daripada orang lain termasuk para ahli elit politik yang membuat keputusan (Ardial, 2010).

Milbrath dan Goel membedakan partisipasi menjadi beberapa kategori (dalam Budiardjo, 2008). Pertama, apatis, artinya orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. Kedua, spektator, artinya orang yang setidaknya-tidaknya pernah ikut memilih dalam pemilu. Ketiga, gladiator, artinya mereka yang secara aktif ikut terlibat dalam proses politik, yaitu komunikator, spesialis mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai, pekerja kampanye, dan aktivis masyarakat.

Partisipasi politik menurut Rosseau yaitu, pertama, para pengamat yang memperhatikan politik tidak hanya selama pemilu, melainkan diantara pemilu yang satu dengan pemilu yang lain. Kedua, partisipasi aktif adalah khalayak yang bukan saja mengamati,

tetapi giat melakukan komunikasi dengan para pemimpin politik atau politikus, baik di pemerintahan maupun di parlemen atau di luar parlemen.

Faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi politik seseorang yaitu, pertama, kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah. Kedua, menyangkut pengetahuan seseorang tentang lingkungan masyarakat dan politik, dan menyangkut minat perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik dia hidup. Surbakti (2006) menyebut faktor lain yang mempengaruhi, yaitu: status sosial, status ekonomi, afiliasi politik orangtua dan pengalaman berorganisasi.

Partisipasi pemilih dalam pemilu menjadi penting karena akan berdampak secara politis terhadap legitimasi sebuah pemerintahan yang dihasilkan. Legitimasi adalah syarat mutlak yang secara politik turut menentukan kuat atau lemahnya sebuah pemerintahan.

**Tabel 1.** Partisipasi Pemilih dari Pemilu 1999-Pemilu 2014

Pemilu	Pemilih Terdaftar	Partisipasi	%
1999	117.815.953	109.495.047	97.7
2004	148.000.369	124.420.339	84.06
2004 (Pilpres 1)	153.320.544	122.293.844	79.76
2004 (Pilpres 2)	150.644.184	116.662.705	77.44
2009	171.265.442	121.588.366	70.99
2009 (Pilpres)	176.411.434	127.179.375	72.09
2014	185.826.024	124.972.491	75.11
2014 (Pilpres)	190.307.134	133.574.227	70

**Sumber:** diolah dari KPU

Peran publik menjadi bagian penting dari proses penyelenggaraan pemilu untuk memastikan pemilu dilakukan secara jujur,

adil, dan demokratis. Partisipasi politik tidak sekadar persoalan dari sisi pemilih menggunakan hak pilihnya saat pemilu di bilik suara, tetapi juga bagaimana publik berperan dalam menciptakan proses pemilu yang kredibel dan bersih melalui keterlibatan dalam pengawasan pemilu sebagai bagian kontrol terhadap penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

### 3.2. Teori Pengawasan

Pengawasan menurut George R. Terry yang dikutip Muchsan SH (1992) adalah *“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan”*. Dalam pengertiannya, pengawasan menitik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana.

Sementara itu Newman berpendapat bahwa *“control is assurance that the performance conform to plan”*. Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Sementara itu Siagian (1989) menggambarkan pengawasan sebagai berikut: *“Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.”*

Donnelly (1996) mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tipe yaitu, pertama, pengawasan pendahuluan (*preliminary control*). Kedua, pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*). Ketiga, pengawasan feed back (*feed back control*). Musfialdy (2012) dengan mengutip Siagian menyampaikan

lima pertanyaan yang perlu dipahami dalam pengawasan. Pertama, siapa yang melakukan, melakukan apa?. Kedua, siapa yang bertanggung jawab, kepada siapa?. Ketiga, siapa yang berinteraksi, dengan siapa?. Keempat, pola komunikasi yang bagaimana yang berlaku di dalam organisasi?. Kelima, jaringan informasi apa yang tersedia dan dapat dimanfaatkan oleh para anggota organisasi yang bersangkutan?.

Secara umum, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan untuk mengetahui apakah kegiatan dilaksanakan sesuai dengan yang diinginkan berdasarkan norma, nilai dan aturan yang ada. Pengawasan pemilu diadakan agar kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam hak pilih warga negara bisa tersalurkan dengan sebenarnya, tanpa manipulasi dan kecurangan.

Santoso (2004) berpendapat bahwa pengawasan pemilu semestinya melibatkan banyak pihak secara luas, mulai dari tokoh masyarakat, budayawan/seniman/artis, dan kalangan media massa. Hal ini dikarenakan pemantauan dan pengawasan pemilu punya tugas yang sama beratnya, yakni penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Pengawasan dalam pemilu dilakukan dalam seluruh tahapan, baik perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan evaluasi. Semuanya merupakan bagian penting yang tidak terpisahkan untuk memastikan terciptanya pemilu yang fair.

### **3.3. Pemantauan Pemilihan Umum**

Pemantauan pada hakekatnya bermakna penglihatan atau melihat atau menengok sebagaimana yang dapat kita lihat. (KPU RI, 2010). Dihubungkan dengan pelaksanaan pemilu, maka pada

umumnya kegiatan itu dapat dilakukan kapan saja, dari mana saja dan oleh kelompok masyarakat apa saja. Pemilu 1955 sampai dengan pemilu 1997, kegiatan pemantauan ini tidak atau belum dilembagakan dan juga tidak diatur di dalam UU pemilu.

### **3.4. Pemantau Pemilu**

Dalam UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dimaksud dengan pemantau adalah meliputi organisasi kemasyarakatan berbadan hukum yayasan atau berbadan hukum perkumpulan yang terdaftar pada pemerintah atau pemerintah daerah, lembaga pemantau pemilihan dari luar negeri, lembaga pemilihan luar negeri dan perwakilan negara sahabat di Indonesia. Dalam hal ini, institusi tersebut harus memenuhi syarat yaitu bersifat independen, mempunyai sumber dana yang jelas dan teregistrasi dan memperoleh izin dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya. Jika sebelumnya akreditasi pemantau dikeluarkan oleh KPU, saat ini melalui UU No. 7 tahun 2017 akreditasi dikeluarkan oleh Bawaslu.

KPU RI (2004) memberi defenisi pemantau pemilu, yaitu individu (anggota masyarakat bebas atau anggota organisasi pemantauan) yang secara sukarela bersedia untuk melakukan pengamatan secara netral serta mengumpulkan data dan informasi mengenai pelaksanaan pemilu dengan tujuan untuk memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan dan ketetapan-ketetapan dipatuhi sehingga tercipta suasana pemilihan yang bebas, bersih dan adil.

### 3.5. Hak dan Kewajiban Pemantau

Pemantau pemilu mempunyai hak mendapat perlindungan hukum dan keamanan dari Pemerintah Indonesia, mengamati dan mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan pemilu, memantau proses pemungutan dan penghitungan suara dari luar TPS, mendapatkan akses informasi yang tersedia dari Bawaslu, dan menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu.

Sementara kewajiban pemantau pemilu adalah mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mematuhi kode etik pemantau pemilu yang diterbitkan oleh Bawaslu, melaporkan diri, mengurus proses akreditasi dan tanda pengenal ke Bawaslu sesuai dengan wilayah kerja pemantauan, menggunakan tanda pengenal selama menjalankan pemantauan, menanggung semua biaya pelaksanaan kegiatan pemantauan, melaporkan jumlah dan keberadaan personel pemantau pemilu

serta tenaga pendukung administratif kepada Bawaslu sesuai dengan wilayah pemantauan, menghormati kedudukan, tugas, dan wewenang penyelenggara pemilu, menghormati adat istiadat dan budaya setempat, bersikap netral dan objektif dalam melaksanakan pemantauan, menjamin akurasi data dan informasi hasil pemantauan yang dilakukan dengan mengklarifikasikan kepada Bawaslu, dan melaporkan hasil akhir pemantauan pelaksanaan pemilu kepada Bawaslu sesuai tingkatannya.

### 3.6. Ruang Lingkup Pemantauan Pemilu

Pemantauan pemilu tidak hanya dilakukan pada hari pemungutan suara. Berbagai tahapan pemilu baik sebelum maupun sesudah hari pemungutan suara juga sangat perlu untuk dipantau karena berbagai pelanggaran sangat mungkin terjadi. Perlu dilakukan pemantauan yang lebih komprehensif meliputi semua tahapan pemilu. Setidaknya data pelanggaran di pemilu legislatif 2014 berikut ini memperkuat dugaan pelanggaran tersebut:

**Tabel 2.** Pelanggaran Administrasi Non-Tahapan Pemilu

Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke KPU	Ditindak lanjuti KPU	Tidak Ditindak lanjuti KPU
2	4	6	6	0

Sumber: Husein, 2014.

**Tabel 3.** Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam Tahapan Pemilu

Tahapan	Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke KPU	Ditindak lanjuti KPU	Tidak Ditindak lanjuti KPU
Pemutakhiran Daftar Pemilih	911	74	985	919	66
Pencalonan	257	200	457	416	41
Kampanye	3384	338	3722	3242	480
Masa Tenang	43	19	62	55	7
Pemungutan Suara	172	173	345	301	44
Rekapitulasi	67	301	368	314	54
Total	4843	1105	5912	5192	692

Sumber: Husein, 2014.

**Tabel. 4.** Pelanggaran Kode Etik

Temuan	Laporan	Ditindak lanjuti Pengawas Pemilu	Tidak Ditindak lanjuti Pengawas Pemilu
48	25	57	16

*Sumber: Husein, 2014.*

### 3.7. Kode Etik Pemantau

Dalam melaksanakan tugas, pemantau pemilu terikat kepada kode etik, yaitu non partisan dan netral, tanpa kekerasan, mematuhi peraturan perundang-undangan, sukarela, integritas, kejujuran, obyektif, kooperatif, transparan, dan kemandirian.

## 4. Hasil dan Pembahasan

### 4.1. Pemantauan Pemilu di Indonesia

Sepanjang pemilu Orde Baru yakni dari 1971 hingga 1997, pemerintah yang berkuasa ‘mengharamkan’ kehadiran pemantau independen. Dalam pemilu 1997, meskipun tidak diakomodir dalam UU, telah hadir pemantau independen pertama yakni Komite Independen Pemantau Pemilu/KIPP (Santoso, 2004).

Saat itu pemerintah mengancam kelahiran pemantau independen ini, mengingat sudah ada organ pemilu yang disebut Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (PANWASLU) yang berada di dalam struktur Panitia Pelaksana Pemilu dari pusat hingga daerah dan beranggotakan unsur kejaksaan, birokrasi serta wakil peserta pemilu. Banyak pihak yang meragukan independensi dan kredibilitas lembaga ini mengingat pengaruh yang sangat besar dari pemerintah terhadap semua lembaga pemilu yang ada. Kehadiran KIPP pada pemilu 1997 merupakan angin baru untuk memantau pelaksanaan pemilu agar berlangsung secara *free* dan *fair*.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu 1999 telah mengakui keberadaan pemantau dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, disamping adanya PANWASLU yang sudah lebih independen. Sejak itulah hingga Pemilu 2014, pemantau diterima eksistensinya untuk ikut memantau pemilu di Indonesia. Jumlah pemantau yang mendapat akreditasi KPU yaitu 25 lembaga pada pemilu 2004, 19 lembaga pada pemilu 2009 dan pemilu 2014.

#### 4.1.1. Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP)

Gagasan untuk menghadirkan pemantau muncul sejak pemilu 1997. Karena ada yang mulai berani mempertanyakan keabsahan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Untuk mendorong diselenggarakannya pemilu yang bersih, jujur, dan adil, para aktivis, jurnalis, akademisi, intelektual, dan juga pengacara membentuk KIPP.

Meskipun KIPP sudah bersusah payah mengumpulkan relawan di seluruh Indonesia, tidak mudah bagi mereka untuk melakukan pemantauan pemilu. Pelatihan pemantau yang dilakukan di berbagai daerah ketika itu kerap dibubarkan atau setidaknya diintimidasi. KIPP menjadi monumen perlawanan aktivis atas pelaksanaan pemilu 1997 yang dianggap tidak jujur dan adil.

KIPP dibentuk terinspirasi dari keberhasilan NAMFREL di Filipina. Karena



kondisi politik Indonesia dengan Manila yang hampir sama pada saat itu, KIPP belajar banyak dari NAMFREL. Pasca terbentuk, KIPP mengundang perwakilan dari NAMFREL untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman mengenai pemantauan pemilu. Namun perwakilan dari NAMFREL batal datang ke Indonesia dengan alasan hilangnya paspor. Timbul spekulasi yang mengatakan bahwa ini merupakan bagian dari rekayasa yang dilakukan pemerintah (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

Dalam melaksanakan aktivitasnya, sejumlah rintangan dihadapi oleh KIPP. Aktivitas perekrutan dan pelatihan relawan di daerah dihentikan oleh pemerintah. Bahkan dampak tragedi 27 Juli 1996 membuat aktivitas KIPP ditutup oleh pemerintah karena dianggap oposisi. Untuk menghindari jangkauan pemerintah, KIPP menyelenggarakan rapat besar dan pelatihan anggotanya di Bangkok (Bjornlud, 2004). Saat itu metode pemantauan yang dilakukan tidak berdasarkan prinsip pemantauan internasional, tetapi lebih mencatat pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, ABRI, dan birokrasi.

Relawan KIPP berasal dari 17 provinsi dan 60 kabupaten/kota. Rekomendasi KIPP saat itu adalah bahwa Pemilu 1997 dilakukan dengan tidak sesuai prinsip pemilu yang jujur dan adil. Dari hasil pemantauannya, KIPP mencatat terdapat lebih dari 10.000 pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Golkar, ABRI, dan birokrasi untuk mendukung agar Soeharto berkuasa kembali (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

KIPP bekerjasama dengan NDI, yang memberikan bantuan keuangan, pelatihan relawan, memfasilitasi konsultasi dengan para pakar, studi banding dengan negara yang berhasil melakukan pemantauan

dan membuat modul untuk pemantauan pemilu. Dampak dari adanya KIPP pada saat itu adalah mendorong warga negara untuk berpartisipasi dalam ruang publik yang terbatas selama pemerintahan Soeharto.

#### **4.1.2. University Network for Free Election (UNFREL)**

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama setelah Orde Baru yang dilakukan dengan terbuka dan memberikan kesempatan kepada partai politik agar dapat menjadi peserta pemilu. Selain itu, keterlibatan masyarakat untuk menjadi pengawas pun juga semakin terbuka.

Pada tanggal 5 Oktober 1998 perwakilan dari 14 universitas dari seluruh penjuru Indonesia membentuk UNFREL dan menjadi payung organisasi bagi jaringan universitas untuk memantau pemilu. Relawan yang terkumpul sebanyak 100.000 orang. UNFREL memantau seluruh tahapan pemilu dan mengikuti setiap perkembangan mengenai pemilu yang terjadi. Jaringan UNFREL tersebar di 22 dari 27 provinsi yang ada pada saat itu.

Menurut Hadar Gumay, terdapat desakan dari partai politik yang kalah dalam pemilu 1999 terhadap penyelenggara pemilu untuk tidak mengesahkan hasil pemilu. Namun UNFREL dan jaringannya mendorong agar Presiden Habibie mengesahkan hasil pemilu karena dikhawatirkan akan terjadi kekacauan jika hasil pemilu tidak disahkan (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

#### **4.1.3. Forum Rektor**

Berdirinya Forum Rektor untuk Demokrasi merupakan dampak dari inisiatif jaringan dosen dan mahasiswa seluruh Indonesia untuk berpartisipasi

mengawasi pemilu. Diawali dengan konferensi yang diikuti oleh 174 rektor universitas yang tersebar di seluruh Indonesia, Forum Rektor didirikan pada 7 November 1998 berdasarkan gagasan Rektor Universitas Trisakti dan Institut Teknologi Bandung.

Hampir sama dengan UNFREL, bentuk kegiatan Forum Rektor adalah mengumpulkan jaringan mahasiswa dan universitas untuk memantau pemilu. Karena keterbatasan komunikasi, pemantauan yang dilakukan oleh Forum Rektor dan UNFREL terlihat berjalan sendiri-sendiri. Di sejumlah daerah juga terdapat pemantauan berbasis mahasiswa, namun tidak terintegrasi dengan lembaga pemantau yang ada di pusat.

Menurut Luky Djani, masalah utama yang dihadapi pada saat itu adalah tidak adanya pemetaan lokasi pemantauan. Setiap organisasi memiliki pemantau akan tetapi mereka tidak tahu di mana pemantau tersebut akan ditempatkan. Akibatnya, ada TPS yang dipantau oleh banyak pemantau sementara ada TPS tidak ada pemantau sama sekali (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

Forum Rektor melibatkan lebih dari 200.000 mahasiswa yang menjadi relawan untuk melakukan proses pemantauan. Selain menjalankan program pendidikan pemilih, sifat pemantauan Forum Rektor adalah jangka waktu lama (*long-term monitoring*). Tabulasi hasil pemilu dengan cara paralel (*Parallel Vote Tabulation (PVT)*) merupakan salah satu hasil kerja Forum Rektor yang patut untuk diapresiasi. Tabulasi yang valid membuat para pemantau, baik dari dalam maupun luar negeri, dapat mengakses hasil pemilu secara cepat.

#### **4.1.4. Centre for Electoral Reform (CETRO)**

CETRO merupakan organisasi pemantau yang merupakan reinkarnasi dari UNFREL yang membubarkan diri setelah Pemilu 1999. Pengelolaan jaringan yang luas dan laporan keuangan merupakan faktor pembubaran UNFREL. Salah satu pengaruh CETRO dalam reformasi pemilu dan konstitusi adalah mendorong pemilihan presiden secara langsung dan mengusung konstitusi baru. Selain itu CETRO bekerjasama dengan organisasi penyandang disabilitas dalam mengadvokasikan pemilu akses sehingga pemilih dengan disabilitas memiliki kesempatan yang sama dalam memberikan suaranya dalam pemilu.

#### **4.1.5. Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)**

Berdiri pada tahun 1998, JPPR awalnya merupakan bagian dari 31 jaringan lembaga/organisasi keagamaan. JPPR diinisiasi oleh aktivis Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) yang fokus kepada pendidikan pemilih. Khusus untuk pemantauan, PMII membentuk Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPI). JPPR banyak dibantu oleh *The Asia Foundation* (TAF) termasuk dukungan pendanaan. JPPR mulai aktif menjadi pemantau pemilu pada Pemilu 2004.

Saat itu JPPR bekerja secara berjenjang dari tingkat nasional hingga tingkat desa dengan jumlah sekitar 144.000 pemantau yang berasal dari kader-kader 31 lembaga tersebut. Pelatihan relawan difokuskan pada pemantauan politik uang, kampanye, dan pemantauan pasca hari pemungutan suara.

#### **4.1.6. Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat (PPUA Penca)**

PPUA Penca merupakan koalisi berbagai organisasi disabilitas tingkat Nasional yang mewakili masyarakat penyandang disabilitas. Bertujuan untuk mewujudkan aspirasi hak-hak politik penyandang disabilitas dalam pemilu agar lebih terjamin dan terlindungi atas dasar kesetaraan dan kesamaan hak dalam menyalurkan hak dipilih dan hak untuk memilih secara mandiri, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, aksesibel, dan nondiskriminasi.

Sebelum tahun 2004, pemilu berlangsung tidak adil dan diskriminatif bagi kelompok pemilih disabilitas. Pemilih tuna netra didampingi oleh panitia pemilihan, bukan orang yang ditentukan oleh pemilih itu sendiri dan tidak ada sanksi hukum bagi terlaksananya asas rahasia. Pemilih dengan kursi roda sama sekali tidak dapat secara langsung mempergunakan hak suaranya karena tidak tersedia bilik suara yang aksesibel bagi mereka. Bahkan kebijakan yang berkaitan dengan pemenuhan hak berpolitik, membatasi hak-hak penyandang disabilitas untuk dipilih.

Pada tanggal 24 April 2002, dibentuklah PPUA Penca yang bertujuan mengadvokasi hak-hak politik penyandang cacat dalam Pemilu 2004, khususnya bagi penyediaan sarana dan prasarana yang aksesibel bagi pemilih disabilitas. Semenjak PPUA Penca diaktifkan, pemilu banyak perubahan signifikan. TPS sudah banyak yang rata, tidak berselokan, bukan di rumput atau batu, juga tidak bertanggung, template Braille sudah diterapkan ([ppuapenca.org](http://ppuapenca.org)).

Dampak aktivitas PPUA Penca adalah peningkatan kesadaran hak politik dan

partisipasi penyandang disabilitas pada pemilu di Indonesia. Selain itu kegiatan PPUA Penca juga membuka kesempatan dan kesetaraan perlakuan dalam pemenuhan hak politik penyandang disabilitas. Menjelang Pemilu 2014, PPUA Penca telah berdiri di 25 provinsi di Indonesia dengan melakukan kegiatan sosialisasi dan pendidikan pemilih disabilitas.

#### **4.1.7. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)**

Untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair, penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu. Perludem terdiri dari mantan anggota Panitia Pengawas Pemilu 2004. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya. Tiga kegiatan utama yang dilakukan oleh Perludem dalam mengawal demokrasi dan pemilu yang berintegritas, yaitu pengkajian, pelatihan, dan pemantauan.

#### **4.1.8. Mata Massa**

AJI Jakarta bersama iLab dan Perludem pada tahun 2014 mengembangkan sebuah aplikasi yang bernama MataMassa. MataMassa memiliki arti mata masyarakat yang memantau atau memata-matai suatu proses dan memiliki dampak pada masyarakat sendiri. Latar belakang munculnya Matamassa yaitu, pertama, proses pelaksanaan pemilu 2014 yang sangat kompetitif, sehingga penting untuk

diawasi publik. Kedua, pengawasan pemilu dengan teknologi informasi diperkirakan dapat meningkatkan partisipasi publik yang pada akhirnya diharapkan akan meningkatkan kualitas hasil pemilu (Idris & Suwandi, 2014).

AJI Jakarta dan iLab membuat MoU dengan KPU dan Bawaslu untuk mendukung program pemantauan MataMassa (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015) yang berisi, pertama, KPU akan menerima hasil pemantauan pemilu dari AJI Jakarta secara berkala dan menindaklanjuti temuan/laporan yang ada sesuai dengan kemampuan dan kapasitas KPU. Kedua, AJI Jakarta dapat memakai fasilitas media center di KPU jika diperlukan. Ketiga, KPU bersedia menghadiri acara konferensi pers dan laporan hasil pemantauan di dalam forum publik. Keempat, KPU bersedia untuk bertemu membicarakan perkembangan pemantauan dan tindaklanjutnya.

#### 4.1.9. Kawalpemilu

Kawalpemilu melakukan pemantauan pada saat pilpres 2014. Pemantauan ini tidak terlepas dari keterbukaan KPU dalam mengunggah data hasil perhitungan suara per TPS (form C1) di website KPU, sehingga publik dapat mengetahui perolehan suara masing-masing kandidat di seluruh TPS.

Pada tanggal 13 Juli 2014, sistem Kawalpemilu mulai dibuka untuk relawan dengan sistem urun daya. Mengajak masyarakat berpartisipasi untuk memasukkan hasil penghitungan di TPS yang sudah dipublikasikan oleh KPU. Kawalpemilu mengunduh semua form C1 yang ada di website KPU, mendokumentasikan dan mengunggahnya di website Kawalpemilu. Manfaatnya adalah publik dapat mengetahui hasil

perolehan suara di setiap TPS dengan cara yang lebih mudah tanpa harus mengunduh form C1 satu per satu yang ada di website KPU.

Kawalpemilu menuntaskan penghitungan suara pilpres 2014 dalam waktu bertepatan dengan pengumuman KPU pada 22 Juli 2014. Hasil hitungan Kawalpemilu sama dengan rekapitulasi resmi KPU. Walaupun bukan hasil resmi dari KPU, hasil kerja dari Kawalpemilu ini dapat dijadikan sebagai data pembanding ketika pada tingkat rekapitulasi terdapat hasil yang berbeda dengan form C1.

## 4.2. Tantangan Pemantauan Pemilu

### 4.2.1. Penurunan angka partisipasi pemilih dalam melakukan pemantauan pemilu.

JPPR dan KIPP sebagai prototype pemantau pemilu di Indonesia menunjukkan penurunan angka pemantau pemilu dari tahun ke tahun.

**Tabel 5.** Jumlah Pemantau JPPR

Tahun Pemilu	Jumlah Pemantau
1999	220.000
2004	140.000
Pilkada	80.000
April 2009	3.000
Juli 2009	10.500
2010 (10 pilkada)	1.200
2011 (3 pilkada)	150
2012 (3 pilkada)	1.500
2013 (1 pilkada)	600

*Sumber: Pusat Data JPPR*

**Tabel 6.** Jumlah Pemantau KIPP Jakarta

Tahun pemilu	Pemantau
1999	13.260
2004	145
Pilkada Jakarta 2007	272
April 2009	250an
Pilkada Jakarta 2012 (Putaran 1)	300
Pilkada Jakarta 2012 (Putaran 2)	250

*Sumber: Pusat Data KIPP*

Dari tabel 5 dan 6, dapat dilihat bahwa terjadi penurunan angka pemantau yang signifikan. Pemilu 1999 merupakan pemilu yang paling banyak aktivitas pemantauannya. Namun, setelah Pemilu 1999, publik melihat harapan yang mereka punya tidak terealisasi dengan sepenuhnya. Maka gejala pelemahan semangat publik untuk mengawasi pemilu mulai muncul pada Pemilu 2004 (Ramadhanil, Junaidi & Ibrohim, 2015).

#### **4.2.2. Minimnya pengetahuan pemilih atas pentingnya pengawasan publik**

Hal ini bukan hanya karena minimnya sosialisasi dari penyelenggara pemilu tapi juga karena bentuk sosialisasinya yang hanya menampilkan tanggal dari hari pencoblosan. Akibatnya masyarakat menganggap pemilu hanya memberikan suara pada hari yang sudah ditentukan. Padahal banyak tahapan lain yang membutuhkan pengawasan dari masyarakat.

Sosialisasi oleh partai politik tentang pemilu juga minim. Hanya sebatas membujuk agar pemilih memilih partai atau calon yang diajukan bukan mengawal proses pemilu yang sedang berjalan dan membutuhkan pengawasan publik. Selain penyelenggara dan partai politik, pemilih yang terlihat acuh dalam setiap proses pemilu juga menjadi tantangan dalam pemantauan pemilu.

#### **4.2.3. Jarak antara tahapan dengan jangkauan pemantau**

Proses penghitungan di TPS yang semula dekat dengan masyarakat, semakin berjarak ketika proses berlanjut di kantor kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan KPU pusat. Jarak

TPS yang sangat dekat dengan akses pemukiman, membuat masyarakat dapat menjangkau, mengawasi secara masif TPS sehingga jarang terjadi kecurangan. Proses rekapitulasi di tingkat selanjutnya yang jauh dari TPS membuat akses terhadap pengawasan menjadi berkurang.

Padahal perjalanan suara setelah dihitung di TPS merupakan titik penting yang tidak boleh luput dari pengawasan dan pemantauan publik dengan potensi kecurangan tidak bisa terelakkan. Saat pemilihan legislatif 2014, permohonan yang diajukan oleh peserta pemilu ke MK, perjalanan suara yang paling banyak dipersoalkan adalah ketika suara direkapitulasi pada KPU Kabupaten/Kota dan PPK (Junaidi, Arifin & Ramadhanil, 2014).

#### **4.2.4. Keterbukaan informasi tentang kepemiluan**

Proses pemilu sejatinya adalah sarana untuk melibatkan publik secara langsung di dalam proses transisi kekuasaan. Hal ini juga merupakan tindak lanjut dari prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam penyelenggaraan negara (Khairul Fahmi, 2011). Salah satu cara untuk mendekatkan setiap proses pemilu dengan pemilih adalah dengan membuka informasi terkait penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu secara luas. Sebelum pemilu 2014, keterbukaan informasi terkait dengan pemilu belum berjalan. Belum ada informasi terkait dengan kepemiluan yang disampaikan kepada publik, apalagi mengajak publik untuk berpartisipasi memberikan masukan terhadap pelaksanaan pemilu.

Pada pemilu 2014, KPU menyediakan SIDALIH, mempublikasikan CV bakal calon anggota legislatif, DCS anggota legislatif,

dan publikasi terhadap form C1 pada Pilpres. Namun, publikasi form C1 belum dilaksanakan untuk pemilu legislatif oleh KPU. Selain itu, form C1 yang di-upload di web KPU, belum bisa dilegalisasi menjadi bahan bukti terhadap keberatan resmi dalam sidang perselisihan hasil pemilu di MK. Inisiatif dalam hal keterbukaan perlu dijaga dan dikembangkan serta disatupadukan dengan inisiatif masyarakat sipil, sebagaimana dilakukan oleh Kawalpemilu ketika melakukan dokumentasi seluruh C1 dalam pilpres 2014.

#### 4.2.5. Pendanaan pemantauan pemilu

Awalnya aktivitas pemantauan pemilu adalah sukarela, sebuah gerakan sosial yang tidak memikirkan untung dan rugi dalam melaksanakannya. Saat ini, agak mustahil jika aktivitas pemantauan pemilu dilakukan tanpa ada dukungan pendanaan. Aktivitas pemantauan pemilu sangat berkaitan dengan dana. Jumlah pemantau yang menurun dari pemilu ke pemilu sangat dipengaruhi oleh pendanaan. Pada Pemilu 2004, JPPR dibiayai oleh *The Asia Foundation* sementara Pemilu 2009 tidak lagi. Implikasinya adalah berkurangnya jumlah pemantau. Walaupun dengan keterbatasan dana, JPPR kemudian melakukan pemantauan mandiri dalam Pilkada 2013 dan Pemilu 2014. Merasa kerepotan untuk mengelola jaringan karena ketersediaan dana, membuat UNFREL membubarkan diri setelah Pemilu 1999 yang kemudian membentuk CETRO. Minimnya dana pemantauan ini membuat eksistensi pemantauan cenderung terpusat, padahal sesungguhnya input pemantauan dari daerah ke pusat itu penting.

#### 4.2.6. Inovasi teknologi informasi dalam pengawasan

Jumlah pemantau pemilu yang terus mengalami penurunan merupakan tantangan berat. Untuk mendekatkan publik dengan aktivitas pemantauan pemilu perlu menciptakan praktik pemantauan pemilu yang sederhana dan memudahkan yaitu dengan memanfaatkan teknologi informasi. JPPR melaksanakan pelatihan pemantauan dengan memanfaatkan media sosial *youtube*. Trainer pelatihan melakukan perekaman, kemudian para pemantau pemilu mempelajari sendiri rekaman tersebut. Modul pemantauan pun disiapkan melalui elektronik, dan kemudian dikirimkan melalui email. Untuk pelaporan pemantauan pemilu dilakukan dengan cara melaporkan via media sosial seperti *twitter*, *facebook*, dan *skype*.

Matamassa menggunakan konsep pengawasan publik dengan dukungan TI. Membuka berbagai kanal pelaporan pelanggaran pemilu mulai dari SMS, email, web, dan aplikasi melalui IOS dan Android. Hal ini merupakan salah satu jawaban dan media yang memudahkan atas buntu dan sepihnya aktivitas pemantauan pemilu.

#### 4.2.7. Intimidasi

Pada masa Orde Baru bentuk intimidasi sangat terbuka karena pemerintah sangat represif dengan kelompok yang dianggap kritis atau oposisi dengan pemerintah. Aktivitas rekrutmen dan pelatihan kepada relawan dihentikan oleh aparat di sejumlah daerah. Akibatnya rekrutmen dan pelatihan relawan dilakukan secara sembunyi-sembunyi, bahkan dilakukan di luar negeri untuk menghindari jangkauan aparat.

Intimidasi juga masih ditemui pada pemilu-pemilu setelah rezim Orde Baru, dengan modus dan aktor yang berbeda. Dalam pemilu 2014 misalnya, paralegal pemilu mendampingi pelaporan terkait politik uang. Masyarakat yang melaporkan dugaan politik uang harus menghadapi aparat desa seperti ketua RT dan tokoh masyarakat. Hal ini karena politik uang pada umumnya dilakukan dengan melibatkan tokoh-tokoh wilayah sebagai broker politik. Namun, bentuk intimidasinya tidak seperti masa Orde Baru. Mereka dikucilkan dari pergaulan warga, tidak diberikan fasilitas bantuan dan lainnya (Agustyati, Junaidi & Ibrohim, 2015).

Partisipasi masyarakat melalui pemantau pemilu memberikan dampak hasil terhadap demokrasi di Indonesia. Pertama, semakin terbukanya penyelenggara pemilu. Kedua, pemilu yang semakin inklusif. Ketiga, semakin banyak masyarakat yang berpartisipasi dalam pemantauan pemilu.

## 5. Simpulan

Pemilihan umum tidak saja dimaknai sebagai ajang perebutan kekuasaan semata. Namun juga sebagai tempat bagi rakyat untuk menunjukkan partisipasi politiknya. Pemilu berkualitas dapat terwujud jika prosesnya dijaga, dipantau, dan diawasi agar tidak dicurangi. Pemantauan pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat. Proses pemantauan dilaksanakan dari awal hingga akhir yaitu penetapan hasil pemilu.

Pada pemilu 1999, pemantauan lebih ditujukan untuk melawan bangkitnya kekuasaan rezim Orde Baru. Selanjutnya pemantauan pemilu berkembang, seperti terlibat memberi masukan

dalam pembuatan rancangan peraturan penyelenggaraan pemilu, pendataan pemilih, pemilu inklusif hingga publikasi hasil pemilu. Pasca pemilu 1999 hingga pemilu 2014, aktivitas pemantauan pemilu cenderung menurun yang diikuti dengan menurunnya jumlah relawan pemantau pemilu. Minimnya pengetahuan tentang pengawasan publik, jarak antara tahapan dengan jangkauan pemantau, keterbukaan informasi tentang kepemiluan, pendanaan, inovasi teknologi informasi dalam pengawasan, dan intimidasi merupakan beberapa tantangan pemantauan pemilu.

Inovasi terus menerus tumbuh dalam format pemantauan pemilu. MataMassa dan KawalPemilu menggambarkan masih adanya semangat masyarakat untuk berpartisipasi dalam menjaga proses dan hasil pemilu yang bersih, jujur, dan adil.

### 5.1. Saran dan rekomendasi

Pertama, kerjasama Bawaslu dengan pemantau pemilu untuk mengoptimalkan peran pengawasan guna mendorong terwujudnya pemilu yang berkualitas. Untuk itu dibutuhkan basis legal beserta pedoman teknis yang detail menyangkut peran lembaga pemantau dalam membantu melakukan fungsi-fungsi pengawasan pemilu. Kedua, untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam memantau proses pemilu, negara (APBN) perlu menyediakan dana yang dapat diakses oleh pemantau pemilu yang telah mendapat akreditasi dalam bentuk *block grant*. Ketiga, dalam UU Pemilu, pemantauan pemilu sebaiknya dimasukkan sebagai bentuk partisipasi masyarakat bukan dalam bab sendiri yaitu pemantauan pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustyati, Khoirunnisa., Junaidi, Veri., & Ibrohim. (2015). *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999 – 2014*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Ardial. (2010). *Komunikasi Politik*. Jakarta: Indeks.
- Bjornlund, Eric C. (2004). *Beyond Free and Fair Monitoring Elections and Building Democracy*. John Hopkins University Press.
- Budiardjo, Miriam. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Donnelly., Gibson., & Ivansevich. (1996). *Managemen edisi 9 Jilid I*. Alih Bahasa Zuhad Ichyudin, Jakarta: Erlangga.
- Fahmi, Khairul. (2011). *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Husein, Harun. (2014). *Pemilu Indonesia, Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Idris, Umar., & Suwandi, Ahmad. (2014). *MataMassa dan Pemantauan Pemilu 2014 dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Junaidi, Veri. (2013). *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Junaidi, Veri., Arifin, Firmansyah., & Ramadhanil, Fadli. (2014). *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2004). *Buku Panduan Pemantau Pemilu*. Jakarta.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2010). *Pemilih Untuk Pemula*. Jakarta.
- Muchsan, SH. (1992). *Sistem Pengawasan terhadap Aparat Pemerintah dan peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.
- Ramadhanil, Fadli., Junaidi, Veri., & Ibrohim. (2015). *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Santoso, Topo., & Supriyanto, Didik. (2004). *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Murai Kencana-PT Raja Grafindo Persada.
- Sardini, Nur Hidayat. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Siagian, S.P. (1989). *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*. Yogyakarta: Citra bakti Aditya Media.
- Surbakti, Ramlan. (2006). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Surbakti, Ramlan. (2016). *Pidato Inagurasi Anggota Baru Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIP)*. Surabaya: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga.



- Surbakti, Ramlan., & Supriyanto, Didik. (2013). *Partisipasi Warga Masyarakat Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Musfialdy. (2012). Mekanisme Pengawasan Pemilu Di Indonesia. *Jurnal Sosial Budaya*, 9(1), 41-58.
- Santoso, Topo. (2004). Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing. *Jurnal Hukum Internasional*, 1(4), 801-812.
- Legalitas Hukum Untuk Pemantau Pemilu 2009. Retrieved from <http://www.idlo.int/English/External/IPacehnews.asp>.
- <http://ppuapenca.org/ariani-soekanwo-suara-keras-hak-politik-disabilitas>.



## MENJAGA KUALITAS PEMILU YANG DEMOKRATIS

Oktafiani Catur Pratiwi

FISIP Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Indonesia

---

### ABSTRACT

*The election is a mechanism to elect a leader and politician. It were believed as a legal mechanism to ruling elite. The election is the one of indicator democratic or not for its country. This paper aims to elaborate how to maintain the quality of democracy on local election. This research is qualitative research with library research. the result of research shows that the first; the problems of local election are normative problem, prosedural problem, sosiological problem and problem politics. Second; the quality of electoral democracy could be preserve by enforcing the electoral law and electoral process to produce democratic government. The conclusion of this paper that the implementation of the local election has found some problems so that to maintain the quality of election should enforcement the rule of law and guard every step it can work on its regulation.*

#### **Keywords:**

Local Election, Institution Of Election, Democracy, Incumbent, Integrity

---

### ABSTRAK

*Pemilu merupakan mekanisme memilih pemimpin dan wakil rakyat yang masih dipercaya sebagai mekanisme yang paling legal untuk melakukan **rulling elite**. Pemilu menjadi salah satu tolak ukur demokratis atau tidaknya suatu negara. Tulisan ini bertujuan untuk mengelaborasi lebih lanjut tentang menjaga kualitas demokrasi dalam pemilihan kepala daerah langsung. Metode penelitian menggunakan studi pustaka. Temuan yang diperoleh dalam tulisan ini adalah; pertama, problem yang muncul dalam pemilukada meliputi problem normatif, problem prosedural, problem sosiologis dan problem politis. Kedua, menjaga kualitas pemilukada dapat dilakukan*

dengan menegakkan aturan pemilu, menjaga proses pemilu yang demokratis sehingga menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Kesimpulan dari tulisan ini adalah pelaksanaan pemilu yang masih ditemukan beberapa problem sehingga untuk menjaga kualitas pemilu harus menghilangkan problem-problem ini melalui penegakkan aturan pemilu dan mengawal setiap tahapan pemilu agar berjalan sesuai aturan yang sudah ditetapkan.

**Kata kunci:**

Pilkada, Penyelenggara Pemilu, Demokrasi, petahana, Integritas

---

## 1. Pendahuluan

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan pemilihan umum yang dilakukan secara periodik yang memungkinkan semua peserta pemilu bersaing secara fair dan kompetitif. Pemilu menjadi salah satu penanda dalam suatu sistem demokrasi selain partai politik. Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat bukan berarti segala-galanya tentang demokrasi, melainkan sebagai sarana pengimplementasian asas dan sendi-sendi demokrasi. Pemilu bisa dijadikan sebagai sarana untuk menakar kadar demokrasi suatu sistem politik.

Pemilu secara filosofis merupakan sarana untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berkualitas. Nyatanya, pemilu belum mampu memberikan jaminan menghasilkan pemerintahan yang lebih baik karena ada beberapa rintangan atau problem dalam menghasilkan pemilu yang demokratis baik pemilu presiden, pemilu legislatif maupun pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dalam konteks Indonesia, pemilihan kepala daerah secara langsung yang dilaksanakan secara serentak pada tanggal 15 Februari 2017 diikuti oleh 101 daerah yang meliputi 7 daerah propinsi yaitu Propinsi Nangroe Aceh

Darussalam, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat dan Papua Barat, 76 kabupaten dan 18 kota memberikan pelajaran penting bagi bekerjanya demokrasi di aras lokal khususnya persoalan pendidikan politik. Pendidikan politik penting dalam proses demokrasi. Hal ini penting karena mampu mendongkrak partisipasi masyarakat dalam proses politik. Pendidikan politik diharapkan dapat meningkatkan partisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berpijak pada pelaksanaan pemilu yang serentak yang telah dilaksanakan pada awal tahun 2017 bahwa secara umum pemilihan kepala daerah secara langsung telah berhasil dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu dengan berbagai capaian-capaian. Di sisi lain, pemilu telah melahirkan persoalan yang meninggalkan catatan buruk bagi pelaksanaan pemilu. Persoalan konflik pasca pemilu, *money politics*, *black campaign* serta kualitas kandidat yang masih jauh dari harapan.

Semangat dari pemilu antara lain memberikan pendidikan politik bagi rakyat di tingkat lokal serta sebagai mekanisme menghasilkan tatanan pemerintahan lokal yang baik (*local good governance*), idealnya

dijadikan patokan bagi penyelenggara pemilu, kandidat, masyarakat, partai politik bahkan lembaga swadaya masyarakat untuk bekerja dan mengawal pemilihan kepala daerah agar demokrasi di tingkat lokal baik secara prosedural maupun substansi tetap terjaga.

Tulisan ini akan mengelaborasi lebih lanjut tentang menjaga kualitas demokrasi terutama dalam pemilihan umum kepala daerah yang akan diuraikan dalam beberapa sub bab yaitu teori tentang pilkada dan demokrasi, problem-problem pemilukada, menjaga kualitas demokrasi dalam pemilukada.

## 2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis studi pustaka. Studi pustaka dalam pandangan Sugiyono merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2012). Data diperoleh dari buku-buku ilmiah, jurnal ilmiah, peraturan-peraturan, serta sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain. Data yang digunakan dalam adalah data tentang pemilukada serentak 2017, data tentang temuan pelaksanaan pemilukada serentak 2017. Validitas data dilakukan melalui triangulasi sumber.

## 3. Perspektif Teori

Konsep dan model demokrasi dikaji dan dimaknai dengan dua perspektif yang berbeda yakni tradisi republikenisme (klasik-normatif-substantif) dan tradisi liberal (modern-empirik-prosedural). Studi demokrasi mutakhir lebih banyak merujuk pada tradisi liberal yang (empirik-

minimalis-prosedural). Demokrasi prosedural merupakan pemahaman demokrasi secara empiris yaitu perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik praktis. Sedangkan demokrasi formal (perwakilan dan *electoral*) adalah model utama yang dikembangkan oleh tradisi liberal, bahkan sebagai model yang dipraktikkan secara empirik di seluruh dunia.

Ketika orang berbicara demokrasi maka yang pertama kali dilihat adalah pemilihan dan parlemen. Demokrasi elektoral adalah sebuah sistem konstitusional sipil dimana jabatan-jabatan legislatif dan kepala eksekutif diisi lewat pemilu multi-partai kompetitif yang regular dengan hak pilih universal. Menurut Joseph Schumpeter, demokrasi adalah sebuah 'metode politik' atau 'metode demokratis'. Demokrasi sebagai sebuah metode politik dimaknai sebagai sebuah mekanisme kompetitif untuk memilih pemimpin. Atau sebuah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik-legislatif dan administratif-dengan cara memberi kekuasaan pada individu-individu tertentu untuk membuat keputusan lewat perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat (*people's vote*). Dalam konteks ini warga negara diberi pilihan di antara beberapa pemimpin politik yang berkompetisi untuk merebut suara mereka (Sutoro Eko, 2006).

Pandangan Schumpeter tidak jauh berbeda dengan Robert Dahl (1973). Dahl mengatakan sebuah pemerintahan dikatakan demokratis bila bisa memenuhi dua dimensi yaitu (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa besar warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu (Mas'ood, 16-17). Dua dimensi ini bisa dibaca bahwa

pada dimensi kontestasi, kompetisi dan oposisi bergerak pada aras elit sementara perolehan kesempatan berpartisipasi berada di aras masyarakat.

Para pemikir liberal seperti David Held, Guy Peters, Juan Linz, Martin Lipset, Huntington termasuk Goran Hyden melihat pemilukada sebagai berikut: pertama, pemilukada sebagai ruang bagi *developing democracy* (Diamond, 2003). Pembangunan demokrasi mencakup penguatan masyarakat politik, penguatan masyarakat ekonomi serta penguatan masyarakat budaya. Kedua, pemilukada dilihat sebagai arena untuk menciptakan *local good governance* (Hyden, 1992). Penciptaan tatanan pemerintahan lokal yang baik yang mencakup tiga dimensi dari *governance* yaitu dimensi aktor, struktur dan dimensi empiris. Dalam dimensi aktor, pilkada menekankan tentang pentingnya kekuasaan, kewenangan dan resiproitas antara rakyat dengan pemimpin serta pergantian kekuasaan.

Ketiga, pemilukada dilihat sebagai proses demokratisasi dan penyebaran gagasan demokrasi liberal. Proses demokratisasi mencakup aspek penguatan peran serta masyarakat sipil dalam politik, keterlibatan swasta, pembangunan ekonomi, pendidikan dan kesehatan, penguatan *public goods*, sikap dan tindakan politik. Keempat, pemilukada dilihat sebagai upaya melakukan pendalaman demokrasi yang bertujuan untuk meminimalkan terjadinya praktik klientilisme dalam pemerintahan dan patronase dalam politik.

Pilihan pemilihan kepala daerah secara langsung didasari atas beberapa argumen. Menurut Haris sedikitnya ada lima argumen pendukung, *pertama*; pemilihan secara langsung diperlukan

untuk memutus mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai di DPRD. Kepentingan partai-partai bahkan kepentingan segelintir elit partai acapkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat. *Kedua*; pemilihan secara langsung bagi kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas para elit politik lokal, termasuk kepala-kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah yang berlaku dewasa ini cenderung menciptakan ketergantungan berlebihan kepala daerah terhadap DPRD. *Ketiga*; pemilihan langsung kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. *Keempat*; pemilihan langsung kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari daerah. Kecenderungan tidak sehat yang berlangsung selama ini adalah para elit nasional hanya berasal dari dan beredar di Jakarta saja. *Kelima*; pemilihan secara langsung jelas meningkatkan keterwakilan (*representativeness*) karena masyarakat dapat menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya di tingkat lokal (Haris, 2003).

Pemilihan langsung merupakan bagian dari substansi tuntutan demokrasi, dan penolakan terhadap kekuasaan yang berwatak oligarkhis. Penyelenggaraan pemerintahan yang berwatak oligarkhi atau dalam konteks ini sama dengan elitis hanya menciptakan instabilitas berkelanjutan (*sustainable instability*). Mengapa? Ada tiga syarat minimal bagi demokrasi dalam pilkada. *Pertama*, setiap individu dalam masyarakat (orang dewasa

usia pemilih) harus diberi hak yang sama untuk menentukan pemimpinnya. Ini berangkat dari persamaan hak suara dalam demokrasi itu sendiri yang lokusnya pada individu-individu yang bebas dan otonom. Ketika individu diwakili oleh orang lain dalam memilih pemimpinnya, maka sebenarnya kondisi itu bukanlah demokrasi. *Kedua*, pemimpin yang terpilih haruslah merupakan kehendak publik. Disini terkandung makna bahwa pemimpin haruslah merupakan putusan kolektif berbasis pada hak individu yang sama, sehingga memiliki legitimasi sosial yang kuat. Legitimasi sosial yang kuat baru bisa muncul apabila seorang pemimpin, termasuk berbagai kebijakan publik lainnya yang hendak diambil dan dilakukan, berdasarkan pilihan mayoritas publik ini bersifat dinamis, karena pilihan anggota-anggota masyarakat itu bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu sebagai konsekuensi dari penilaian publik terhadap kepemimpinan figur yang terpilih. *Ketiga*, terjaminnya kerahasiaan hak pemilih. Syarat ini berangkat dari independensi moral dari setiap individu dalam masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri, tanpa dipaksa oleh pihak lain. Dalam konteks masyarakat pluralis di Indonesia dimana biasanya pilihan individu lebih diarahkan oleh para elit yang menjadi patron pada basis-basis komunitas tertentu bisa dikatakan sebagai bagian dari pelanggaran nilai-nilai demokrasi (Ibid, 25-26).

Dalam konteks demokrasi di tingkat lokal, pemilihan kepala daerah langsung mengandung makna strategis, *pertama*; perluasan arena demokrasi. Asumsi ini didasarkan pada harapan bahwa proses pengambilan kebijakan semakin efektif. Begitu juga pelaksanaan konsep dan nilai

demokrasi. Hak-hak individu warga negara (citizen) dalam konteks ini benar-benar bisa terealisasi. *Kedua*; mengefektifkan pelayanan masyarakat. Ketika segala kebijakan diambil pada tingkat lokal (daerah otonom) dengan sendirinya memotong rantai birokrasi yang menjadi penghambat utama dalam pengelolaan pemerintahan yang sentralistik, maka kebutuhan, aspirasi dan kepentingan masyarakat pun bisa segera dijawab oleh pemerintah lokal. Pada saat yang sama, masyarakat dalam keseharian bisa secara efektif melakukan kontrol terhadap proses-proses pengambilan dan implementasi kebijakan yang semuanya akan selalu terkait dengan nilai demokrasi dan kebijakan yang berorientasi pada masyarakat lokal. *Ketiga*; mempertahankan eksistensi ke-Indonesiaan berdasarkan kepuasan masyarakat lokal. Ketika kekuasaan dan kewenangan dilimpahkan ke daerah, diharapkan masyarakat lokal akan mendapatkan pelayanan prima. (Ibid, 27-28).

#### 4. Hasil dan Pembahasan: Problem-Problem Pemilukada

Sejumlah problem yang menyertai pelaksanaan pemilukada meliputi problem normatif, problem prosedural, problem sosiologis dan problem politis (Sahdan, 2008). **Problem normatif** bersumber dari regulasi pemilukada yaitu UU No. 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang.

Beberapa hal yang disinyalir justru akan menimbulkan permasalahan diantaranya Pasal 41 misalnya, persyaratan

calon perseorangan berdasarkan jumlah pemilih. Ketentuan ini membuka peluang jumlah pasangan calon dari jalur independen meningkat. Ketentuan ini juga akan menurunkan jumlah KTP yang dikumpulkan melalui jalur perseorangan. Pasal 74 yang meningkatkan batas maksimum sumbangan perseorangan dari Rp 50 juta ke Rp 75 juta dan badan hukum dari 500 juta ke 750 juta. Ketentuan ini bukan jalan keluar untuk menciptakan keadilan antar pasangan calon. Ketentuan ini dianggap akan membuka peluang bagi para penyumbang pihak lain untuk melakukan politik transaksional kepada pasangan calon. Pasal 40, terkait persyaratan dari unsur partai politik yang mempunyai kursi di DPRD dinilai membuat minim lahirnya calon dari parpol karena parpol akan cenderung melakukan koalisi yang akan mengurangi aspek representasi pemilih di daerah. Namun demikian pasal 73 tentang sanksi administrasi politik uang berupa pembatalan sebagai pasangan calon akan berdampak signifikan dengan memunculkan kehati-hatian dari pasangan calon untuk melakukan politik transaksional. Meskipun demikian, perlu ada mekanisme prosedural yang jelas bagaimana proses penegakan sanksi administrasi ini dilakukan oleh Bawaslu sehingga kepastian hukum terwujud (Maskyurudin, 2016).

Problem prosedural terkait tahapan-tahapan dalam pemilukada mulai dari tahap persiapan, penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan calon, kampanye, pencoblosan, penghitungan suara dan penetapan hasil sampai dengan pelantikan calon terpilih. Beberapa problem yang ditemukan dalam tahapan pemilukada meliputi: pertama,

tahap persiapan: minimnya pemantau pemilukada, mepetnya pembentukan panwas, PPK, PPS, KPPS. Kedua, tahap penetapan daftar pemilih antara lain akurasi data pemilih, pemutakhiran data pemilih. Ketiga, tahap pendaftaran dan penetapan calon meliputi: perbedaan pasangan calon oleh partai, penolakan calon tertentu oleh massa, intimidasi terhadap KPUD, partai yang mencalonkan tidak meluluskan calonnya. Keempat, tahap kampanye, meliputi curi start kampanye yang biasanya dilakukan oleh hampir semua calon kepala daerah bahkan jauh hari sebelum penetapan pasangan calon kepala daerah. Politik uang yang masih sangat masif terjadi hampir di seluruh daerah dan dilakukan oleh hampir seluruh calon kepala daerah. Sampai hari ini, persoalan politik uang masih sulit ditegakkan bahkan oleh penyelenggara pemilu (panwas). Selain politik uang, pengerahan massa dalam massa kampanye masih menjadi pemandangan biasa, persoalan transparansi dana kampanye, sentimen etnis serta perusakan atribut kampanye. Kelima, pencoblosan. Problem yang muncul dalam tahapan ini adalah adanya pemilih ganda, politik uang. Keenam, penghitungan suara dan penetapan hasil dimana pihak yang kalah sulit untuk menandatangani BAP, terjadinya aksi massa yang tidak menerima kekalahan calonnya serta gugatan kecurangan seperti yang terjadi di Papua Barat. Pemilukada yang telah dilaksanakan di Kabupaten Puncak Jaya pada pemilukada serentak bulan Februari harus dilakukan pemilu ulang di 6 distrik sebagai putusan Mahkamah Konstitusi atas sengketa hasil pemilukada. Tahap terakhir adalah pelantikan calon terpilih. Kecenderungan yang umum terjadinya adalah penundaan pelantikan.



Tiga calon kepala daerah di propinsi Papua Barat yaitu Kabupaten Sorong, Kabupaten Maybrat dan Kota Sorong ditunda pelantikannya hingga 22 Agustus 2017. Penundaan tersebut berdasarkan Surat Klarifikasi yang bersifat amat segera dari Mendagri RI No. 121.11/2931/SJ yang ditujukan kepada Gubernur Seluruh Indonesia tentang jadwal pelantikan kepala daerah terpilih hasil pemilukada serentak tahun 2017 yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juni 2017 maka akan dilantik pada 22 Agustus 2017.

Problem sosiologis. Pendekatan sosiologis oleh Flananga dijelaskan tentang karakteristik sosial dan pengelompokan-pengelompokan sosial mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam menentukan perilaku memilih seseorang. Karakteristik sosial (seperti pekerjaan, pendidikan, dsb) dan karekteristik atau latar belakang sosiologis (seperti agama, wilayah, jenis kelamin, umur dsb) merupakan faktor penting dalam menentukan pilihan politik.

Pendek kata, pengelompokan sosial seperti umur (tua- muda); jenis kelamin (laki-perempuan); agama dan semacamnya dianggap mempunyai peranan yang cukup menentukan dalam membentuk pengelompokan sosial baik secara formal seperti keanggotaan seseorang dalam organisasi- organisasi keagamaan, organisasi-organisasi profesi; maupun pengelompokan informal seperti keluarga, pertemanan, ataupun kelompok-kelompok kecil lainnya merupakan sesuatu yang sangat vital dalam memahami perilaku politik seseorang, karena kelompok-kelompok inilah yang mempunyai peranan besar dalam membentuk sikap, persepsi dan orientasi seseorang (Asfar, 2006).

Problem sosiologis yang muncul pada pemilukada DKI Jakarta memberikan gambaran bahwa agama menjadi salah satu faktor penting dalam menentukan pilihan politik. Gambaran kesuksesan program kerja calon petahana tidak banyak berarti bagi calon pemilih ketika isu agama dijadikan isu yang sangat penting untuk menjatuhkan lawan politik yang lainnya. Efek pemilukada begitu luas terutama masyarakat yang terfragmentasi bahkan menjadi pencetus konflik antar keluarga dan kelompok karena perbedaan pilihan politik.

Problem politis terkait dengan persoalan partisipasi politik dan politik uang jika melihat data yang dirilis oleh KPU bahwa tingkat partisipasi pemilih pada pemilukada serentak Februari 2017 relatif tinggi. KPU menargetkan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilukada serentak gelombang kedua sebesar 77,5 persen. Di DKI Jakarta tingkat partisipasi pemilih mencapai 77,1 persen. Rata-rata tingkat partisipasi pemilih mencapai 70 persen. Secara prosedural tingginya tingkat partisipasi pemilih bisa jadikan ukuran tingkat legitimasi kepala daerah terpilih. Namun secara substantif harus diteliti lebih jauh apakah tingginya tingkat partisipasi pemilih dalam pemilukada serentak atas inisiatif sendiri (partisipasi otonom) ataukah karena persoalan partisipasi yang dimobilisasi. Harapannya bahwa partisipasi yang muncul dari para pemilih adalah partisipasi yang otonom atas kesadaran untuk ikut serta membentuk pemerintahan lokal yang baik dan akuntabel.

Persoalan selanjutnya adalah politik uang. Bawaslu menemukan 600 dugaan politik uang pada pemilukada gelombang dua tahun 2017 yang dilakukan oleh

relawan pasangan calon dan perseorangan. Dua hari terakhir masa tenang banyak dimanfaatkan oleh para relawan untuk menubar uang maupun memberikan dalam bentuk barang/ sembako kepada calon pemilih.

### **Menjaga Kualitas Pemilukada**

Problem-problem yang ditemukan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung tentunya tidak dibiarkan berlarut-larut terjadi. Hal ini bisa mengurangi kualitas dari pemilukada itu sendiri. Terutama secara substantif. Meskipun kita percaya bahwa praktik berdemokrasi di Indonesia sudah sangat demokratis dengan ukuran demokrasi prosedural. Setidaknya ada tiga indikator pemilihan kepala daerah bisa dianggap berkualitas dalam mendorong demokratisasi di tingkat lokal yaitu dari persoalan aturan pemilukada, proses pemilukada dan pemerintahan hasil pemilu. Dengan demikian, menjaga kualitas pemilukada yang demokratis dilakukan dengan menegakan regulasi/ aturan pemilu serta menjaga proses pemilu sesuai tahapan-tahap pemilu dan memastikan setiap tahapan pemilu dilakukan secara demokratis.

Regulasi/aturan pemilukada di Indonesia diatur melalui UU Nomor 10 tahun 2016. Penegakan aturan pemilukada baik oleh penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu harus ditaati untuk memberikan kepastian hukum pelaksanaan pemilukada dan tertib sosial. Dalam aturan ini beberapa poin penting mengatur tentang penyelenggara pemilu dan larangan politik uang. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yaitu komisi pemilihan umum dan panitia pengawas pemilu. Dua penyelenggara

pemilukada ini memiliki peran penting dalam menjaga pemilu. KPU memiliki tugas dalam hal penyelenggaraan pemilihan baik terutama terkait persoalan teknis maupun administratif mulai dari tahapan persiapan hingga tahapan penetapan hasil pemilu. Sedangkan panitia pengawas pemilu memiliki peran penting penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan memastikan bahwa setiap tahapan pemilu berjalan secara jujur, adil dan demokratis. Seleksi atas keanggotaan kedua lembaga ini dilakukan secara bertahap dan ketat harapannya anggota yang terpilih nantinya adalah figur-figur yang memiliki kapasitas memadai sebagai anggota KPU maupun Panwas baik dari sisi akademis maupun sisi teknis yang diharapkan jauh dari persoalan politis untuk menjaga netralitas sebagai anggota penyelenggara pemilu. Sehingga anggota KPU dan Panwas mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan independen dari pengaruh dan kepentingan apapun.

Penindakan terhadap pelaku politik uang yang dapat dikenakan sanksi pidana. Aturan ini harapannya mampu mengurangi fenomena politik uang dalam pemilukada yang dianggap merusak kualitas demokrasi. Upaya untuk meminimalisir terjadinya politik uang sudah sering dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Pemerintah telah mengatur tentang besaran sumbangan dana kampanye dari perseorangan maupun dari badan hukum swasta. Sayangnya, tindakan yang kurang tegas dan tebang pilih seringkali tidak membuat efek jera bagi para pelakunya. Oleh karena itu, peran panwas memiliki peran yang sangat penting terutama terhadap pencegahan dan penindakan terjadinya politik uang.

Pemilukada yang memiliki semangat pendemokratisasian di tingkat lokal sejatinya memberi kesempatan kepada semua warga masyarakat untuk berpartisipasi seluas-luasnya. Sayangnya, beberapa kelompok masyarakat terutama kelompok elit justru memanfaatkan moment pemilihan kepala daerah untuk memperbesar kekuasaan mereka terutama kekuasaan di daerah. Beberapa kasus munculnya dinasti politik seperti di Banten dan Indramayu menjadi contohnya celah regulasi yang kemudian dimanfaatkan untuk memperkuat posisi elit. Upaya untuk mencegah munculnya dinasti politik sudah dilakukan oleh pemerintah melalui RUU Pemilukada namun selalu mental ditangan DPR karena dianggap menghalangi hak seseorang untuk berpolitik.

Proses pemilukada menjadi indikator kedua untuk melihat kualitas pemilukada. Proses pemilihan kepala daerah meliputi tahapan persiapan, penetapan daftar pemilih, pendaftaran dan penetapan calon, kampanye, pencoblosan, penghitungan suara dan penetapan hasil serta pelantikan calon terpilih. Kualitas pemilukada akan terjaga apabila dalam setiap tahapan pemilukada dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu, KPU harus memastikan bahwa setiap proses berjalan sesuai dengan aturan yang ada demi terjaganya kualitas pemilukada karena setiap tahapan dalam proses pemilihan merupakan tahapan yang penting. Begitu pula dengan panitia pengawas pemilu yang sudah harus bekerja terutama mulai tahapan penetapan daftar pemilih. Namun ada beberapa titik krusial dalam pemilu yang merupakan titik rawan dalam tahapan pemilihan yaitu tahapan penetapan daftar pemilih. KPU harus memastikan bahwa semua warga masyarakat yang memiliki

hak pilih dan merupakan warga setempat yang dibuktikan dengan kepemilikan KTP melalui pemutakhiran data pemilih. Tahap krusial kedua adalah tahapan pendaftaran dan penetapan calon menjadi tahap awal menguji integritas penyelenggara pemilu. KPU harus memiliki integritas untuk bersikap adil dan jujur dalam menentukan calon yang lolos seleksi atau tidak. tahap krusial ketiga adalah tahapan kampanye. Pada masa kampanye, KPU harus memberikan ruang yang adil bagi seluruh peserta untuk melakukan kampanye, memastikan dana kampanye yang transparan, mencegah terjadinya pengerahan massa, politik uang dan sentimen berbau SARA. Penyelenggara pemilihan harus memastikan bahwa tidak ada pemilih ganda, kartu pemilih palsu, mencegah pemilih yang tidak memiliki hak suara melakukan pemungutan suara, mencegah politik uang dan memastikan distribusi logistik sudah sampai ke tiap TPS sebelum hari H pelaksanaan pemungutan suara. Tahap krusial lainnya adalah penghitungan suara dan penetapan hasil. Petugas pemungutan suara harus memiliki integritas untuk menjadi penyelenggara pemungutan suara yang jujur dan adil. Beberapa temuan atas kasus suara yang rusak karena dicoblos dua kali merupakan Kecurangan-kecurangan yang sering dikeluhkan oleh pasangan calon kepala daerah juga berpihaknya penyelenggara pemilu terhadap salah satu pasangan calon kepala daerah.

Penegakan aturan/regulasi pemilu dan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu yang akuntabel, kompetitif diharapkan akan menghasilkan pemerintahan yang berkualitas seperti yang ditegaskan Dahl bahwa sebuah pemerintahan dikatakan demokratis bila bisa memenuhi

dua dimensi yaitu (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa besar warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu. Pemerintahan bisa dikatakan demokratis apabila dihasilkan dari kontestasi dan kompetisi yang sangat jujur, adil, kompetitif yang menghasilkan tingkat legitimasi yang tinggi yang diukur salah satunya dari tingkat partisipasi.

Jika kita melihat pada kasus di beberapa daerah yang telah melaksanakan pemilukada, semakin banyak pasangan calon yang mengikuti pemilukada akan meningkatkan kontestasi, kompetisi diantara pasangan calon. Bahkan bisa terjadi apa yang disebut oposisi. Pasangan calon kepala daerah lebih dari dua pasangan calon memungkinkan terjadinya pemilukada dua putaran karena tingkat keketatan perolehan suara. Putaran pertama menjadi saringan awal bagi pasangan calon kepala daerah untuk menunjukkan kualitas terutama secara personal dan program kerjanya. Pasangan yang kalah bisa menjadi oposisi untuk mengawasi jalannya pemerintahan tetapi tidak dalam konteks dendam untuk menjatuhkan lawan politiknya.

Dimensi kedua untuk melihat kualitas pemilu adalah tentang partisipasi. Di Pemilukada serentak gelombang kedua, pemilukada masih menjadi ruang kompetisi bagi kaum laki-laki. Dari 101 daerah yang menggelar pemilukada, hanya ada 43 perempuan yang maju sebagai calon pemimpin. Dari 43 orang perempuan ini, 24 orang diantaranya akan menjadi calon kepala daerah. Sedangkan 19 orang perempuan lainnya akan menjadi wakil kepala daerah. Jika dilihat dari persoalan partisipasi, partisipasi politik perempuan

masih sangat rendah meskipun undang-undangnya sudah mengamanatkan bahwa representasi keterwakilan perempuan dalam ruang politik adalah 30 persen. Di sisi lain, perempuan yang ingin terlibat dalam berkompetisi di level pemilihan legislatif maupun eksekutif masih mendapat hambatan seperti kultur kuatnya anggapan bahwa jabatan politik merupakan ranah bagi laki-laki. Namun demikian, secara prosedural, tingkat partisipasi pemilih rata-rata sudah mencapai angka 70 persen. Bisa dikatakan pemerintahan yang dihasilkan memiliki tingkat legitimasi yang baik. Legitimasi yang cukup tinggi idealnya akan memudahkan pemerintahan hasil pemilu melaksanakan pemerintahan terutama dalam melaksanakan program-program kerjanya dan mudah untuk melibatkan masyarakat dalam setiap proses pembangunan dan proses kebijakan.

## 5. Simpulan

Belajar dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak yang telah diselenggarakan 15 Februari 2017 lalu, pemilukada memiliki makna dalam ikut menciptakan tata pemerintahan yang baik dan mendorong bekerjanya demokrasi lokal. Pemilukada serentak secara umum secara prosedural sudah dikatakan berhasil dengan relatif tingginya tingkat partisipasi pemilih, namun beberapa problem yang ditemukan dalam proses pemilukada secara umum dapat mengurangi kualitas demokrasi secara substantif. Dengan demikian, sangat penting melakukan beberapa upaya untuk menjaga kualitas pemilihan khususnya penegakan aturan dan mengawal setiap tahapan pemilu agar berjalan sesuai dengan aturan yang ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asfar, Muhammad. (2006). *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*. Surabaya, Ind: Pustaka Eureka.
- Dahl, Robert. (2001). *Perihal Demokrasi*. Jakarta, Ind: Yayasan Obor Indonesia.
- Eko, Sutoro. (2006). *Pendalaman Demokrasi Lokal Melalui Masyarakat Sipil (Disertasi)*. Yogyakarta, Ind: PS Ilmu Politik-UGM.
- Gaffar, Afan. (1999). *Politik Indonesia:Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta, Ind: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. (2003). *Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia*, dalam Agung Djojosekarto & Rudi Hauter (ed). (2003). *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, Kerjasama ADEKSI dan Konrad. Jakarta, Ind: Konrad.
- J. Linz, Juan & Alfred Stefan. (2001). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Bandung, Ind: Mizan.
- JPPN. (2016, Juni 04). *Ini Kelemahan-Kelemahan UU Pilkada yang Baru*. Di akses dari <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2016/5740/Ini-Kelemahan-kelemahan-UU-Pilkada-yang-Baru/2312>
- Mas'oed, Muhtar. (2003). *Negara, Kapital & Demokrasi*. Yogyakarta, Ind: Pustaka Pelajar.
- Putra, Mairizal Lutfy. (2017, Februari 14). *Bawaslu Temukan 600 Dugaan Politik Uang pada Pilkada 2017*. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/14/19334401/bawaslu.temukan.600.dugaan.politik.uang.pada.pilkada.2017>
- Rose, Oki. (2017, Juli 04). *3 Kepala Daerah di Papua Barat Dilantik 22 Agustus 2017*. Diakses dari <https://kabarpapua.co/3-kepala-daerah-di-papua-barat-dilantik-22-agustus-2017/>
- Sahdan, Gregorius, dkk. (editor). (2008). *Politik Pilkada: Tantangan Merawat Demokrasi*. Yogyakarta, Ind: Kanisius.
- Sorensen, George. (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Jogyakarta, Ind: CCSS dan Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Ind: Alfabeta.
- Yanuar, Rizal. (2017, Juni 03). *Pilkada Serentak 2017 Sebuah Momen Bagi Pendidikan Politik Masyarakat*. Diakses dari <https://www.tilasnews.com/pilkada-serentak-2017-sebuah-momen-bagi-pendidikan-politik-masyarakat/>



## **DINAMIKA PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA : (PROSES INTERNALISASI REKRUITMEN CALON KEPALA DAERAH TINGKAT KABUPATEN/KOTA DAN PROPINSI PADA PARTAI POLITIK)**

**R. Alief Sudewo**

*Bawaslu RI, email : aliefdewo@gmail.com*

---

### **ABSTRACT**

*This paper would like to discuss the role of political parties in presenting candidates for regional heads at the level of the governor, district, and municipality, particularly in light of the extent of the internalization of recruitment process in political parties. The district head recruitment is an important factor and one of the entrances to be a district head candidate. In this case, political parties should perform their functions well (in the means of communication, socialization, and political recruitment), but in reality the political parties often criticized publicly and far from the expectations of society.*

**Keywords:**

Democracy, Recruitment Political Party, Direct elections

---

### **ABSTRAK**

*Tulisan ini ingin membahas dan melihat peran partai politik dalam menghadirkan calon kepala daerah pada tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kotamadya, khususnya dalam melihat sejauhmana proses internalisasi rekrutmen Kepala Daerah pada tingkat Kabupaten/Kotamadya dan Propinsi pada partai politik berjalan demokratis. Rekrutmen kepala daerah, adalah salah satu faktor penting atau salah satu pintu masuk calon kepala daerah, karena sejatinya Partai Politik harus menjalankan fungsi – fungsinya secara baik (sarana Komunikasi, sosialisasi, rekrutmen politik), namun pada realitasnya partai politik tersebut kerap menuai kritik publik dan jauh dari harapan Masyarakat.*

**Kata Kunci:**

Demokrasi, Pilkada Langsung, Rekrutmen Partai Politik.

## 1. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (pilkada) adalah merupakan metamorfosa demokrasi, proses yang tengah berlangsung menggambarkan demokratisasi telah berjalan secara ajeg di daerah. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) tersebut adalah dengan didahuluinya pada keberhasilan pemilihan Presiden langsung (Pilpres) Tahun 2004. Pemilihan kepala daerah langsung juga memiliki akuntabilitas lebih tinggi kepada rakyat.

Partai politik adalah merupakan entitas penting dalam menjalankan proses demokrasi. Proses rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik sebagai prasyarat pengajuan calon kepala daerah tingkat kabupaten/kota dan gubernur Pilkada langsung di Indonesia, sesuai dengan ketentuan pada Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU, pada pasal 1 ayat 3 dan 4 .

Pada realitas dan prakteknya, partai politik menuai kritikan dari masyarakat luas, diantaranya pengusungan calon kepala daerah yang terkesan “elitis”, proses rekrutmen yang dilakukan tidak secara terbuka dan adanya preogratif dari ketua umum partai politik untuk menentukan pemilihan kepala daerah, abainya partai politik terhadap kritik publik dalam persoalan yang menyangkut politik kekerabatan dan korupsi di daerah.

Latar belakang penulisan tentang internalisasi rekrutmen calon kepala daerah yang dilakukan oleh partai politik didasari, salah satu parameternya

bahwa, rekrutmen, sebagai salah satu berfungsinya partai politik telah bergeser orientasinya. Salah satu indikator tersebut adalah berdasarkan dari penelitian dari *Saiful Mujani research and consulting*, menjelaskan bahwa dari pilkada serentak 2015 sampai dengan Pilkada 2017 ini fungsi rekrutmen politik oleh partai politik (parpol) masih belum menunjukkan perbaikan (baca : fungsi rekrutmen partai politik masih lemah), berdasarkan hasil penelitian yaitu jumlah calon tunggal yang meningkat 200% (dari tiga daerah pada 2015 menjadi sembilan daerah pada 2017), fungsi rekrutmen itu dapat dikatakan mengalami penurunan. (Hanan, D, Telaah Pilkada serentak,2017)

Calon tunggal umumnya ditandai dengan munculnya calon yang sangat dominan dari segi popularitas dan elektabilitas, kemudian hampir semua partai politik berkerumun mencalonkannya. atau, seorang petahana (bisa kepala daerah, bisa juga wakil kepala daerah) mampu membangun dukungan dari sebagian besar partai politik yang ada di DPRD meski belum tentu yang bersangkutan sangat dominan dari segi popularitas dan elektabilitas. Calon tunggal yang didukung sebagian besar partai politik mengakibatkan tertutupnya jalan bagi calon lain, yang mungkin saja potensial, untuk maju melalui jalur partai politik.

Studi lain yang mengangkat tentang rekrutmen partai politik adalah tulisan Andryan yang berjudul Reformulasi Fungsi Rekrutmen Partai Politik melalui Prinsip Demokrasi di Indonesia, melalui tulisannya Andryan menjelaskan Proses rekrutmen partai politik yang dilakukan masih belum berjalan secara terbuka, transparan, dan demokratis yang



berakibat pemilihan kandidat menjadi tidak obyektif. Padahal, dengan adanya seleksi kandidat sebagai salah satu fungsi khas partai politik dalam demokrasi. Saat ini, setiap partai politik di Indonesia memiliki model yang berbeda-beda dalam melakukan proses rekrutmen politik. Untuk dapat melahirkan kandidat di internal Parpol yang berkualitas, berdedikasi, memiliki kredibilitas yang tinggi, serta mendapat dukungan dari masyarakat pada jabatan-jabatan politik yang bersifat strategis, maka harus dilakukan reformulasi dalam proses rekrutmen politik, yaitu pada tingkat lokal adalah dengan adanya partisipasi anggota partai dalam seleksi kandidat untuk pelaksanaan Pilkada. Adapun reformulasi yang ideal untuk proses rekrutmen politik secara demokratis dan merupakan satu bentuk demokratisasi partai politik secara internal pada tingkat lokal adalah dengan adanya partisipasi anggota partai dalam seleksi kandidat untuk pelaksanaan Pilkada. (Andryan, 2016).

Dalam konteks empiris tersebut diatas, penulis ingin mengkaji dalam penulisan kali ini dalam perspektif proses internalisasi oleh partai politik untuk calon kepala daerah yang dilakukan oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra), kedua partai tersebut dipilih dalam tinjauan analisis, bahwa kedua partai politik tersebut lahir dari fase yang berbeda, yaitu era orde baru dan era reformasi, atmosfer mekanisme internalisasi rekrutmen partai politik dalam pemilihan kepala daerah akan dianalisis dengan menggunakan perspektif teori rekrutmen partai politik dan demokrasi. sehingga dengan demikian Pilkada langsung juga dapat

menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk turut ambil bagian dalam pembangunan daerah (Agustino L, 2014, hal 135).

Studi-studi sebelumnya telah mengutarakan bahwa rekrutmen partai politik yang dilakukan masih belum menunjukkan prinsip – prinsip berdemokrasi (baca; keterbukaan, transparan dan partisipatif) serta tidak mengindahkan nilai – nilai demokrasi (*sarana Komunikasi, sosialisasi, rekrutmen politik*) dalam seleksi internal yang dilakukan oleh partai politik, sehingga perlu reformulasi dalam rekrutmen partai politik dalam seleksi calon kepala daerah, karena salah ciri yang melekat pada sistem demokrasi suksesi kekuasaan yang diselenggarakan secara terbuka dan partisipatif (Suswantoro G, , 2016, hal 171)

Berpijak pada dari pemikiran tersebut diatas, tulisan ini akan menyoroti, menggambarkan dan menganalisis tentang Pilkada Langsung, partai politik dalam Proses rekrutmen serta akan melihat sejauh mana proses partai politik menerapkan nilai – nilai demokrasinya, karena sejatinya pembaharuan partai politik adalah merupakan internalisasi dari manifestasi kepentingan untuk rakyat yang akan berdampak pada bangunan berdemokrasi yang semakin kokoh dalam suatu Negara.

## 2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian kali ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan melalui pendekatan *fenomenologi*. Fenomenologi merupakan penelitian yang menghususkan pada fenomena dan

realitas yang tampak untuk mengkaji penjelasannya di dalamnya, terkait dengan penulisan kali ini tentang fenomena dinamika Pilkada dalam proses rekrutmen oleh partai politik.

Metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan fenomenologi bertujuan untuk menemukan makna dari hal – hal mendasar dan esensial dari fenomena, realitas yang dialami oleh objek penelitian (baca : Proses rekrutmen oleh partai politik untuk pilkada Gubernur, Walikota dan Bupati)

Jenis Penelitian yang digunakan adalah Penelitian ini tergolong sebagai penelitian kualitatif yang bersifat normative dan merupakan penelitian yang bertujuan untuk merekonstruksi ulang serta menggambarkan fenomena yang terjadi secara kualitatif sehingga data yang diperlukan dalam penelitian ini hanya terbatas pada data sekunder, khususnya mengenai proses internalisasi rekrutmen partai politik (Parpol) dalam pencalonan kepala daerah tingkat Gubernur, Walikotamadya dan Bupati pada perspektif demokratisasi.

Penelitian ini juga didasarkan deskripsi kualitatif yang mendasarkan kepada data-data yang akan dikumpulkan melalui metode studi kepustakaan yang pada bagian akhir, data-data yang sudah diolah akan dianalisis dengan metode analisis naratif kualitatif. Analisis itu berupa taraf sinkronisasi dan Obyek penelitiannya adalah pada partai politik yang akan merekrut calon – calon kepala daerah pada tingkat Propinsi, kabupaten dan Kotamadya.

Berkaitan dengan penelitian ini, penulis akan menjelaskan bagaimana pola internalisasi rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik, dalam locus

penelitian ini akan menganalisa pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Gerindra, kedua partai tersebut dikaji dalam perspektif sejauh mana internalisasi rekrutmen partai politik dalam pemilihan pilkada langsung dilakukan, serta apakah telah melakukan prinsip dan nilai – nilai berdemokrasi.

### 3. Perspektif Teori

Teori yang akan digunakan penulis, dalam penelitian kali ini didasari dari teori rekrutmen partai politik yang dikemukakan oleh Gabriel A. Almond, Ramlan Surbakti, Koirudin, Miriam Budiardjo Prihatmoko J dan Althof. Penulis akan menganalisa dari teori dimaksud diatas dengan proses internalisasi rekrutmen pada partai politik untuk pemilihan kepala daerah pada tingkat Propinsi dan Kabupaten/ Kota. Menjelaskan konsepsi rekrutmen yang dikaitkan dalam proses rekrutmen dalam Pilkada tersebut serta bagaimana pola – pola dan mekanisme yang dijalankan oleh partai politik.

Rekrutmen politik didefinisikan oleh Koirudin sebagai suatu proses yang berhubungan dengan individu – individu atau kelompok individu yang dilantik dalam peran – peran politik aktif, juga rekrutmen memiliki fungsi memelihara sistem sekaligus sebagai saluran bagi terjadinya perubahan (Koirudin, 2004, hal 101). Rekrutmen partai politik adalah suatu proses seleksi atau rekrutmen anggota – anggota kelompok untuk mewakili kelompoknya dalam jabatan – jabatan administrasi maupun politik (Koirudin, 2004, hal 99). Dalam konteks pemilihan kepala daerah (pilkada) berdasarkan Undang – Undang tentang Pilkada no 10 Tahun 2016 Pasal

40 ayai 1 menyebutkan bahwa Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25 % (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan daerah di daerah yang bersangkutan. Menurut Ramlan Surbakti fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik, sebab tanpa elit (parpol) mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam (Surbakti, 1992, hal 118).

Pola Rekrutmen partai politik, ada dua pola sistem yaitu pertama ; inklusif (terbuka) bagi siapapun dapat mencalonkan melalui partai politik dengan memenuhi syarat ringan (*eligible*). Disini tidak ada keharusan untuk menjadi anggota partai politik terkait, ataupun memiliki kesamaan ideology, yang kedua : adalah eksklusif (tertutup), dimana pada pola ini terdapat sejumlah syarat yang membatasi hak pemilih untuk ikut serta dalam seleksi kandidat. (Althoff, 2007, hal 247). Semakin inklusif (terbuka) proses seleksi kandidat proses seleksi maka semakin demokratis seleksinya, sebaliknya semakin eksklusif (tertutup) seleksi kandidat semakin tidak demokratis seleksinya, karena tidak transparan dan hanya internal elit saja sebagai penyeleksi ataupun penentu kandidat.

Realitas kontekstual kini yang terjadi di Indonesia, adanya kecenderungan pola Sistem sentralistik yang dilakukan oleh partai politik dalam melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah, relative telah menimbulkan konflik horizontal di

kalangan partai politik mereka sendiri, apabila hal ini dibiarkan akan mencederai proses berdemokrasi berbangsa dan bernegara, karena hal atau masalah yang fundamental dalam sistem demokrasi, seharusnya adanya keterlibtan rakyat dalam semua cara keputusan politik baik secara langsung maupun melalui perwakilan (Tower Sargent, 1978, hal 33). Sebaliknya sistem desentralistik yang dilakukan oleh partai politik untuk mencalonkan kepala daerah, bisa dilihat sebagai asas persamaan hak untuk memberikan kesempatan memilih putra daerah atau tokoh dari partai politik yang diusungnya, alasan dari partai politik di tingkat pusat yang menyatakan bahwa DPP tidak dapat mengontrol proses pelaksanaan dalam merekrut calon kepala daerah adalah tidak bisa dijadikan alasan serta merta, meskipun hal tersebut kembali pada mekanisme legalitas yang ada dalam aturan partai internal masing - masing (baca : AD/ART Parpol).

Dilain pihak, partai politik dalam melakukan rekrutmen pasangan calon di pemilukada, cenderung melihat dari calon kandidat dari sisi elektabilitas yang juga termasuk pada rekam jejak dan popularitas, ini sangat menentukan dapat diterimanya seseorang calon oleh masyarakat. Elektabilitas dan ini bisa menjangkau lintas kelompok, etnis, agama dan seterusnya , karena hal – hal yang bersifat konsep dan ideologis telah diabaikan melalui kompromi kedua, pada syarat biaya, bahwa pertimbangan penentu dalam proses perekrutan kandidat dari orang luar adalah segi dari segi biaya. Hal ini karena keikutsertaan dalam pilkada membutuhkan biaya tidak sedikit, kebutuhan dana menjadi inheren dalam pilkada .(Mahadi, 2011, Vol 2 no1)

Persoalan lain yang mengemuka dalam rekrutmen partai politik dalam pilkada juga mudah mengakomodasi politik kekerabatan, bahwa untuk memenangi *political offices*, selain menyandarkan pada tokoh tokoh pesohor atau yang memiliki uang besar parpol, juga semakin tergiring untuk mendukung kandidat – kandidat yang diajukan oleh para petahana (*incumbent*) yang masih memiliki banyak sumber daya politik dan otoritas formal atau yang sudah tidak mungkin lagi maju berkompetisi karena aturan pembatasan masa jabatan. Dalam hal ini maka ikatan kekerabatan dengan para petahana atau tokoh sentral parpol jelas saja nepotisme dan favoritisme semakin menonjol. Inilah yang membuat partai politik tidak bergeming atas berbagai kritik public, ketika misalnya, di Kediri mendorong istri pertama dan istri muda bertarung dalam pilkada. (Harjanto, 2011, hal 138 -159).

Miriam Budiardjo mengatakan rekrutmen partai politik sebagai sarana untuk mengajak orang yang berbakat (kompeten) untuk turut aktif dalam kegiatan politik, sehingga dengan demikian akan meningkatkan dan memperluas partisipasi politik (Budiardjo, 1992, hal 164)

Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota. Actor utama sistem pemilihan kepala daerah adalah rakyat, parpol dan calon kepala daerah. Ketiga aktor tersebut terlibat langsung dalam kegiatan pemilihan kepala daerah. Kegiatan tersebut antara lain: pendaftaran

pemilih, pendaftaran calon, penempatan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan calon terpilih. (Prihajtmoko, 2005, hal 200-203), sehingga sirkulasi roda pemerintahan dapat berjalan. Sementara menurut (Almond, 1956) rekrutmen partai politik merupakan fungsi penyeleksian rakyat untuk kegiatan politik dan jabatan pemerintahan (Kepala daerah) dan partisipasi rakyat akan berjalan melalui wadah representasi partai politik.

Perspektif teori kedua yang akan dibedah adalah teori demokrasi, yang dikemukakan oleh Robert A Dahl dan Samuel P. Huntington. Transparansi atau keterbukaan dalam proses seleksi dalam rekrutmen pada partai politik akan memberikan pendidikan politik kepada masyarakat karena tolak ukur yang tepat untuk mengukur dan mengkaji tingginya tingkat perkembangan partai politik bukanlah dari sudut sejauh mana partai politik dapat melaksanakan fungsi tertentu, melainkan justru sampai dimana ia dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan fungsi dari partai politik (Huntington, 2003, hal 19).

Dalam perspektif demokrasi, proses yang dijalankan dalam melakukan rekrutmen partai politik, harus mengedepankan nilai – nilai demokrasi agar terhindar dari kepenetinan – kepentingan tertentu, karena pada hakekatnya konsekuensi menjalankan internalisasi demokrasi dapat berakibat, menghindari tirani, hak asasi, kebebasan umum, menentukan nasib sendiri, otonomi moral, perkembangan manusia, menjaga kepentingan pribadi dan persamaan dan partisipasi politik (Dahl, 2001, hal 63).

Proses penerapan demokrasi, tidak semata – mata secara tekstual namun secara kontekstual juga agar terhindar dari praktek oligarki pada sebuah partai politik ketika menjalankan proses rekrutmen partai politik, dalam konteks pelebagaan partai politik dalam *frame* berdemokrasi akan berjalan, apabila telah terinternalisasi dalam bentuk, para pejabat yang dipilih, pemilihan umum yang luber jurdil, kebebasan berpendapat, sumber informasi alternative, otonomi asosiasional dan hak kewarganegaraan (Dahl, 2001, hal 118).

Demokrasi dalam penerapan rekrutmen Partai politik dalam pemilihan kepala daerah harus terintrodukir dalam setiap prosesnya, karena demokrasi akan menghasilkan akibat; menghindari tirani, hak asasi, kebebasan umum, menentukan nasib sendiri (independen), otonomi moral, perkembangan manusia (dinamis), selalu menjaga kepentingan pribadi yang utama dan persamaan politik (Dahl, 2001, hal 63).

## **4. Pembahasan**

### **4.1. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Langsung.**

Pilkada merupakan bentuk implementasi demokrasi yang mutlak dilaksanakan untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan asas demokrasi dengan menjunjung tinggi hukum dan nilai-nilai demokrasi yang ada. Disisi lain Pilkada adalah merupakan manifestasi kedaulatan rakyat didalam memilih pemimpinnya baik di tingkat Gubernur, Kabupaten dan Walikotaamadya.

Pilkada langsung juga adalah merupakan terinternalisasinya nilai – nilai demokrasi yang telah berjalan di Negara

kita, hal ini merupakan manifestasi amanat reformasi, bahwa rakyat harus lebih berdaulat untuk memilih pemimpinnya, baik di tingkat nasional (baca : Pemilihan Presiden) maupun pemilihan kepala daerah di tingkat daerah (Gubernur, Bupati dan Walikotaamadya).

Dalam aspek yuridis legalitas, Pemilihan kepala daerah (tingkat propinsi, Kabupaten dan Kotamadya) diatur dalam undang – undang Nomor 8 Tahun 2001 yang merupakan revisi dari UU nomor 1 Tahun 2001. Dalam undang – undang No 8 Tahun 2001 disebutkan Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota,, dilaksanakan dalam 5 tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Indonesia, Pemilihan diselenggarakan melalui dua tahapan yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan dalam pasal 5 ayat (1).

Pilkada langsung yang penyelenggaraannya dimulai tahun 2005, sebelumnya menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam catatan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), dasar hukum penyelenggaraan pilkada periode 2005-2008 menggunakan undang-undang tersebut yang kemudian mengalami dua kali perubahan: pertama, melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi Undang-Undang (UU No 8/2005); dan, kedua, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejalan dengan Pemilu Presiden yang pertama pada tahun 2004 dan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada. Pemilihan umum kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007. Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Pemilihan Bupati, dan Pemilihan Walikota. Dalam hal pelaksanaan pilkada di Indonesia berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008, pelaksanaan pilkada dapat diikuti oleh kandidat calon yang diusung dari partai politik dan calon perseorangan (independen).

Proses pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai tonggak demokratisasi di daerah, adalah merupakan konsekuensi logis dari adanya tuntutan – tuntutan masyarakat yang bergerak menuju arah perubahan yang modern, konsolidasi demokrasi yang telah tertanam secara baik di dalam proses demokrasi yang sudah berjalan.

KPU dan Bawaslu RI adalah merupakan institusi yang mengatur dan

mengawasi pemilu di Indonesia adalah merupakan katalisator demokrasi, sebagai sebuah institusi strategis sangatlah penting mengingat dengan adanya dua lembaga tersebut akan membuat dan memastikan pemilu di Indonesia berjalan sesuai dengan koridor yang telah ditetapkan, mengingat melalui organisasi pelaksana dan pengawas pemilu yang *relatife* independen serta bebas dari intervensi birokrasi akan menguatkan Demokrasi . (Haris, 2002, hal 34)

Dalam dalam undang – undang Nomor 8 Tahun 2015 yang merupakan revisi dari UU nomor 1 Tahun 2015. Dalam undang – undang No 8 Tahun 2015 disebutkan Pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota, Pasal 40 ayat (1),(2) dan (3) . Partai Politik dapat mencalonkan pasangan calonnya dalam pemilihan kepala daerah sebagai calon Gubernur, Bupati maupun kotamadya. Untuk mengakomodir hadirnya calon perseorangan atau calon independen yang bukan berasal dari partai politik, juga termaktub dalam pasal 41 ayat (1).(2,) dan (3).

Calon perseorangan atau calon independen adalah merupakan alternatif, sebagai salah satu saluran langsung kehendak rakyat untuk mencalonkan diri dalam pemilihan kepala daerah baik di tingkat propinsi, kabupaten maupun kotamadya. Dalam pilkada langsung serentak yang dilakukan pada bulan desember 2015, mengutip pernyataan dari penelitian Skala Survey Indonesia (SSI) dalam pilkada serentak tersebut dari 35 % (tiga puluh lima) wilayah yang memiliki calon independen hanya 14. 4 % (empat belas koma empat) yang berhasil menang . Secara kuantitas memang relative tidak signifikan dilihat dari segi *output* kemenangan dari

pasangan calon independen tersebut, namaun dari segi penguatan demokrasi hal tersebut adalah merupakan salah satu alternative calon yang akan dipilih oleh publik selain melalui jalur partai politik.

Jalur Partai Politik ataupun melalui jalur perseorangan, telah diakomodir oleh Negara melalui peraturan perundang – undangan yang mengikat. Dalam konteks tersebut telah menciptakan kanal – kanal demokrasi, sehingga dengan demikian akan tercipta alternatif pilihan bagi masyarakat yang akan menjalankan partisipasinya dalam pemilihan umum, baik dalam bentuk memilih calon kepala daerah maupun mencalonkan diri dalam bentuk calon perseorangan atau calon independen.

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) juga merupakan adanya upaya keterlibatan masyarakat untuk memilih calon pemimpinnya secara langsung, hal ini merupakan langkah maju dan demokratis, apabila kita menengok kebelakang ketika era Orde Baru, pemilihan kepala daerah baik di tingkat propinsi, kabupaten maupun kotamadya, tidak dilaksanakan pemilihan langsung, melainkan melalui mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh anggota DPRD baik di tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Kotamadya.

#### **4.2. Proses Internalisasi Rekrutmen Calon Kepala Daerah pada Partai Politik**

Mencermati perkembangan partai politik dewasa ini di Indonesia, adalah merupakan embrio dari semangat reformasi yang di inisiasi pertama kali oleh gerakan Mahasiswa pada tahun 1998, yang berujung pada mundurnya Presiden Soeharto (1967 – 1998) dan

runtuhnya rezim Orde Baru. Gerakan tersebut mengkoreksi beberapa hal yang tidak baik, seperti salah satunya tersumbatnya saluran berdemokrasi dengan memandulkan peran partai politik pada saat itu, sehingga era tersebut lebih mengarah kepada despotisme . Parpol di Indonesia baru mulai terlembagakan kembali di era reformasi, setelah selama 30 tahun di bawah rezim Orde Baru.

Sebagai salah satu pintu masuk untuk jabatan publik seperti kepala daerah, partai politik dituntut untuk melakukan fungsinya dengan baik. Partai Politik yang berkualitas adalah partai politik yang dikelola secara modern berdasarkan pada rekrutmen di tubuh internal partai yang dijalankan dengan baik.

Dengan kata lain, partai politik modern memiliki aturan main yang jelas dan tertuang dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai atau dalam aturan-aturan lain yang berlaku dalam partai tersebut dalam menentukan calon-calon pengisi jabatan politik. Fungsi rekrutmen politik secara umum menghendaki adanya proses seleksi internal, pelatihan, ujian calon dan pengkaderan, tetapi adakalanya partai politik juga merekrut anggotanya secara luar biasa yang ditujukan bagi orang-orang dengan kualifikasi khusus. Rekrutmen luar biasa ditujukan kepada pakar atau kepada orang-orang yang dinilai memiliki jasa yang besar bagi partai politik. Rekrutmen politik yang merekrut profesional/ahli di bidang tertentu diharapkan mampu memberikan pengaruh positif terhadap elektabilitas partai tersebut maupun terhadap calon yang diusung oleh partai tersebut. Berkualitas atau tidaknya kader/ calon kandidat yang diusung oleh partai tergantung pada pola rekrutmen yang

tercantum pada aturan main partai politik tersebut.

Fungsi utama partai politik adalah untuk menyerap dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, melakukan pendidikan politik kepada masyarakat tentang hak dan kewajiban warga Negara dalam kehidupan bernegara, melakukan rekrutmen politik secara demokratis sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku untuk mengisi jabatan – jabatan publik di semua tingkatan pemerintahan, menformulasi dan menetapkan kebijakan umum melalui institusi legislative dan eksekutif di semua tingkatan pemerintahan, melakukan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan public melalui para kadernya yang ada di lembaga eksekutif maupun legislative, menjadi penengah anatar kepetingan atau aspirasi rakyat dengan pemerintah beserta kebijakan – kebijakannya.

Sementara Prof Miriam Budiardjo, menyebutkan Fungsi partai politik. pertama, partai politik sebagai sarana komunikasi politik, kedua ; partai politik sebagai sarana sarana sosialisasi politik, ketiga ; partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, keempat ; partai politik sebagai sarana pengatur konflik , (Budiardjo, 1992, hal 163) dari fungsi tersebut penulis ingin melihat proses internalisasi yang dilakukan oleh partai politik dalam mengusung atau mencalonkan calon kepala daerah mulai dari tingkat Gubernur, Kabupaten dan Walikota.

- **Studi kasus : Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan (PDI-P).**

Proses rekrutemen yang dilakukan oleh partai politik yang dilakukan oleh

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan disingkat PDIP. Alasan mengangkat PDIP, adalah karena salah satu indikator pentingnya yaitu relatif berhasil dan diterimanya oleh publik calon kepala daerah (Pilkada) yang diusungnya, yaitu salah satunya sosok Joko Widodo, menarik untuk dicermati untuk menyoroti PDIP, sebagai *case*, dalam melihat proses internalisasi yang dijalankan dalam merekrut calon kepala daerah (Pilkada) di Indonesia.

Proses pengusungan yang dilakukan dimulai oleh PDIP dimulai dari calon kepala daerah sebagai Walikota Solo, tahun 2005, diteruskan dengan pencalonan sebagai calon Gubernur DKI Jakarta, pada Pilkada Tahun 2012, hingga kini menjadi Presiden Republik Indonesia yang ke – 7 yang diusung oleh PDIP, pada Pilpres tahun 2014.

PDIP adalah sebuah partai politik yang lahir pada tanggal 10 Januari 1973, sebelum tahun 1996, ketika terjadi peristiwa 27 Juli 1996 (kudatuli) bernama Partai Demokrasi Indonesia, memasuki era reformasi resmi berganti nama menjadi PDI-Perjuangan disingkat PDIP. Pada tahun Pemilu kota langsung kotamadya Solo tahun 2005, PDIP mengakomodir pencalonan yang bukan kader partai, yaitu Joko Widodo yang mencalonkan dirinya bersama wakilnya F.X. Hadi Rudyatmo. Pada pilkada kota Solo pada tahun 2005, Jokowi diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) untuk maju sebagai calon wali kota Surakarta. Ia berhasil memenangkan pemilihan tersebut dengan persentase suara sebesar 36,62%. Sementara wakilnya yaitu F.X Hadi Rudyatmo adalah merupakan kader partai politik dari PDIP.



Fungsi partai politik yang dijalankan oleh PDIP, ditelaah dalam perspektif demokrasi yang dikatakan oleh Robert A. Dahl, Hak Kewarganegaraan yang inklusif (terbuka), yang artinya hak – hak tersebut meliputi hak untuk untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (Dahl. 2001, hal 119 -120). Sementara Demokrasi bagi adanya kompetisi, kontestasi dan kebebasan politik. (Lijphat, 1999, hal 48))

Pencalonan yang dilakukan oleh PDIP, untuk mengusung Joko Widodo, bukan tanpa cela, ketika Joko Widodo kembali dicalonkan untuk periode kedua tahun 2010, dengan prosentase kemenangan sebesar 90 % , namun baru genap dua tahun tepatnya tahun 2012, bersedia dicalonkan kembali untuk menjadi calon Gubernur DKI Jakarta, sikap tersebut secara implisit menyiratkan tidak adanya konsistensi menjaga amanah yang diberikan oleh masyarakat Solo yang memilihnya. Meskipun secara eksplisit adalah merupakan hak preogratif seseorang sebagai warga Negara untuk maju dan bersedia dicalonkan untuk maju dalam Pilkada DKI Jakarta. Pada Tahun 2012, Joko Widodo bersama dengan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) diusung oleh partai politik PDIP dan Partai Gerindra, dan berhasil mengalahkan pasangan petahana Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli, pada putaran kedua sebesar 53, 82 %.

Masa jabatan sebagai pasangan Gubernur DKI Jakarta yang diemban Jokowi-Ahok, selama 5 (lima) tidak dijalankan secara penuh masa akhir jabatan, tepat pada tanggal 19 Mei 2014, Joko Widodo bersama Jusuf Kalla, mendeklarasikan sebagai Calon Presiden dan wakil Presiden pada Pilpres 2014. Pada tanggal 22 Juli 2014, KPU mengumumkan hasil Pemilu Pilres, yaitu pasangan Joko

Widodo-Jusuf Kalla meraih suara sebanyak 53, 15 % .

Dalam hal ini penulis ingin menyoroti proses internalisasi rekrutmen yang dilakukan oleh PDIP, bahwa apa yang dilakukan oleh PDIP, telah melakukan proses rekrutmen politik yang linear dengan aspirasi publik, sebab ukuran kekohon partai politik dapat dilihat dari kemampuannya untuk mempertahankan pendiriannya atau para pemimpin kharismatis yang pertama kalinya membawanya ke puncak kekuasaan . Proses internalisasi yang dijalankan oleh PDIP sangat cerdas “membaca selera pasar” sehingga kader yang dicalonkannya dapat berhasil meraih puncak kekuasaan.

- **Studi Kasus ; Partai Gerindra.**

Partai Gerakan Indonesia Raya, disingkat Partai Gerindra, adalah merupaka partai yang relative baru, didirikan dan didekrasikan Pada Tanggal 6 Februari 2008. Partai Gerindra, meskipun partai politik yang relative baru, akan tetapi mampu beradaptasi secara cepat dalam kontelasi perpolitikan di Indonesia. Salah satu parameter yang akan diangkat adalah Partai Gerindra, dalam melakukan proses internalisasi rekrutmen partai politik dalam mengusung calon kepala daerah, adanya calon – calon yang relatif mampu diterima public pasangan calonnya.

Salah satu calon diusung adalah, Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) dalam pencalonan pilkada langsung di DKI Jakarta. Serta pasangan calon Walikotaamadya dan Wakil Walikotaamadya Kotamadya Bandung, Ridwan Kamil dan Oded M. Daniel. Ridwan Kamil dicalonkan atau diusulkan oleh Partai Gerindra, sedangkan Oded

M. Daniel dicalonkan oleh PKS sebagai kadernya.

Ridwan Kamil berangkat dari kalangan akademisi dan arsitek, sementara Oded M. Daniel adalah merupakan kader dari PKS, proses yang dilakukan oleh Partai Gerindra, adalah sangat menarik untuk dikupas, karena proses pencalonannya Berdasarkan hasil wawancara di lapangan, usulan Ridwan Kamil sebagai calon walikota sesungguhnya tidak mengikuti mekanisme atau proses seleksi yang biasa dilakukan Partai Gerindra. Mekanisme atau proses seleksi di Partai Gerindra biasanya diawali dari usulan Pengurus Anak Cabang yang kemudian disepakati di tingkat Dewan Pimpinan Cabang Kota Bandung kemudian secara berjenjang diusulkan kepada Dewan Pimpinan Daerah. Dewan Pimpinan Daerah menyampaikan usulan tersebut kepada Dewan Pimpinan Pusat, untuk kemudian disampaikan kepada Dewan Pembina sebagai pemutus akhir dalam mengusung calon kepala daerah .

Keputusan akhir yang memunculkan nama Ridwan Kamil, dilakukan melalui proses bottom-up, proses dari Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Gerindra Bandung, diteruskan kepada DPW Propinsi Jawa Barat Partai Gerindra kemudian dibahas dan diteruskan dan dibahas oleh pengurus DPP Partai Gerindra dan dewan Pembina, yang pada akhirnya disepakati melalui rapat dewan penasehat dan DPP, yaitu mengusung Ridwan Kamil-Oded M. Daniel. Yang menarik disini pengusulan calon di inisiasi oleh DPC Partai Gerindra Kota Bandung .

Proses rekrutmen yang dilakukan oleh kedua partai tersebut tercantum dalam Anggaran dasar dan anggaran

rumah tangga partai yang menunjukkan keseriusan Partai Politik dalam merekrut kader yang berkualitas. Secara *Social Background* (latar belakang sosial), Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera telah dapat menyajikan kandidat yang memiliki latar belakang keluarga yang harmonis dan rekam jejak yang baik serta memiliki prestasi-prestasi di bidang sosial yang dapat dibuktikan dan dirasakan oleh masyarakat. Pemilihan Pemilukada Kota Bandung dilaksanakan pada tanggal 23 Juni 2013, dalam Pemilukada kali ini pasangan Ridwan Kamil- Oded M. denial, berhasil dimenangkan dengan prosesntase sebesar 45, 24 % yang berhasil mengalahkan 7 pasangan calon lainnya pilkada di kota bandung, yang terdiri dari 4 pasangan calon perseorangan .

Proses rekrutmen yang dilakukan oleh Partai Gerindra, sejalan dengan berjalannya fungsi partai politik, seperti ssebagai sarana sosialisasi, komunikasi dan menjalankan rekrutmen politik. Hal ini mendasari bahwa dalam kreteria pokok demokrasi menurut Juan J. Linz, mengatakan bahwa individu – individu dalam suatu masyarakat bebas harus bebas pula untuk mengungkapkan apa pun kepentingan – kepentingan dan nilai – nilai yang mereka miliki, dan untuk berusaha di jalur politik untuk mencapainya serta dukungan dalam pemilihan dari sesama warga negara . (Linz, 2001, hal 27) Proses pemilihan yang linear dengan aspirasi public, tentunya harus melalui proses internalisasi dari bawah (baca : Pengurus di tingkat daerah yang lebih memahami dan mengerti daerahnya).

Penentuan kedua partai politik tersebut diatas, sengaja ditampilkan penulis, tentang partai politik yang linear dengan aspirasi publik, sebagai perspektif upaya

merefleksikan, bahwa apabila partai politik dalam menjalankan proses internalisasi rekrutmen tidak sejalan dengan aspirasi public, maka akan ditinggalkan masyarakat dan konstituennya. Sebagai upaya pelebagaan partai politik yang kokoh, mekanisme internalisasi rekrutmen partai politik harus dilakukan dengan mendengar, melihat dan mengaplikasikan keinginan public, karena sejatinya, Vox Ppopuli Vox Dei (suara Rakyat adalah suara Tuhan).

## 5. Simpulan

Partai Politik adalah salah satu instrument penting dalam menerapkan nilai – nilai demokrasi. Karena partai politik memainkan peran yang signifikan dalam upaya menghasilkan calon – calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanah rakyat melalui pilkada langsung. Dalam rangka itu proses yang dilakukan oleh partai politik untuk menghasilkan calon pemimpin daerah sangat menentukan, apakah dilakukan dengan baik atau sebaliknya.

Proses Internalisasi rekrutmen Partai Politik dalam mengusung calon Pemilukada pada tingkat Gubernur, Kabupaten, Kota, harus senantiasa dilakukan upaya mendorong perbaikan kualitas pilkada secara terus menerus. Baik pada tingkat internal partai politik, maupun eksternal partai politik, seperti peran aktif masyarakat dalam mendorong upaya pembauran partai politik.

Peran serta aktif masyarakat diperlukan sebagai upaya menjaga konsistensi partai politik agar tetap mengedepankan fungsi – fungsi partai politik agar tetap berjalan sesuai dengan fungsinya, sebagai sarana komunikasi, sosialisasi dan rekrutmen politik, sekaligus mengakomodir kepentingan

masyarakat untuk diperjuangkan dalam jalur legislatif maupun eksekutif.

Sejumlah agenda pembauran partai politik diantaranya, pertama, proses penjaringan atau proses internalisasi rekrutmen partai politik, selama ini cenderung elitis, prosesnya lebih banyak ditentukan oleh mereka yang memiliki posisi pimpinan partai, akibatnya hanya mereka yang memiliki akses kepada pimpinanlah yang berpeluang bisa dicalonkan. Kedua, seringkali partai politik tidak memberikan kesempatan kepada kadernya untuk maju dalam pilkada langsung, hal ini disebabkan miskinnya kader yang ada atau sistem kaderisasi tidak berjalan secara signifikan.

Sejumlah pembauran partai politik selanjutnya adalah, ketiga, adalah dalam proses internalisasi rekrutmen partai politik sering memunculkan adanya dugaan “mahar politik” diberikan calon kepada partai politik. Hal ini seyogyanya dapat diatasi, apabila partai politik dapat mempunyai manajemen pengaturan uang secara independen dan modern, yang secara sederhana dapat dilakukan dengan memaksimalkan uang iuran anggota. Namun sangat jarang partai politik melakukan hal tersebut secara serius, padahal dilihat dari sumber daya manusianya mempunyai potensi untuk digerakkan. Keempat, Partai Politik masih rentan untuk mengakomodasi politik kekerabatan pada pilkada langsung. Terkait hal tersebut, perlu kiranya partai politik memperkuat pengetatan mekanisme rekrutmen calon pilkada.

Partai politik diharapkan sebagai “*rumah kaca*” masyarakat, agar dapat memerankan sebagai mata dan telinga masyarakat, selama ini partai politik berada dalam ruang tertutup yang

kedap akan suara kritis public, padahal penyerapan suara publik adalah merupakan salah satu bentuk berjalannya fungsi dan peran partai politik sehingga dengan demikian masyarakat akan merasakan manfaatnya akan kehadiran partai politik ditengah – tengah masyarakat.

Saran :

- Proses Internalisasi Rekrutmen Partai Politik, perlu dibuat format untuk menginisiasi keterlibatan masyarakat untuk maju sebagai calon kepala daerah melalui sistem atau skema konvensi atau sistem

penjaringan eksternal partai, sebagai bentuk mengakomodir aspirasi dan kepentingan masyarakat.

- Perlu diperkuat pelembagaan partai politik dalam aspek penguatan sistem kaderisasi yang sistimatis, agar menghasilkan kader – kader yang berkualitas, berintegritas dan kompeten sebagai manifestasi sumbangan partai politik untuk peningkatan kualitas demokrasi pada partai politik.
- Perlunya regulasi yang mengatur Politik uang (*mahar politik*) yang dilakukan oleh partai politik, untuk calon kepala daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel., (1956)., "Comparative Political System",. Journal of Politic XVIII August 1965.
- Althoff, P dan Rush, M, (2007). "Pengantar Sosiologi Politik", Alih Bahasa oleh Kartini Kartono, Jakarta : PT Raja Grafindo.
- Agustino L, (2014), "Politik Lokal dan Otonomi Daerah", Bandung, : Alfabeta
- Prof. Budiardjo, Miriam.,(1992) "Dasar – Dasar Ilmu Politik" .Jakarta : Gramedia Pustaka Utama,
- Dahl, Robert A., (2001) "Perihal Demokrasi Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi secara singkat", Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Faturohman., (2002) Wawan Faturahman. "Pengantar Ilmu Politik", Malang : UMM Press.
- Huntington, Samuel P. Huntington., (2003) "Tertib Politik Di Tengah pergeseran Kepentingan Massa". Jakarta : PT Raja Grafindo Utama.
- Haris, Syamsuddin.. "Pemilu 1999 dan format Baru Politik Indonesia" (2002) (Jurnal Laboraturium Ilmu Politik UI): Jakarta. Lab Politik UI.
- Harjanto, Nico.,(2011), "Politik Kekkerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia" Jakarta :CSIS, Volume 40, No.2.
- Koirudin . Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi, Yogyakarta.: Pustaka Pelajar. 2004.
- Koirudin, (2004) "Profil Pemilu 2004 Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan perubahan peta politik nasional pasca pemilu Legsilatif 2004", Yogyakarta : Pustaka Pelajar,
- Lijphat, Arend., (1999), "*Pattern of democracy Government Form and Performance*" In *Thirty-Six Contries, New Haven and London : Yale University Press.*
- Linz, Juan J. Linz et al., (2004) "Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, belajar dari kekeliruan Negara – Negara lain", Bandung : Mizan Media Utama, Bandung.
- Mahadi, Helmi. (2011), "Pragmatisme Politik: Studi Kasus Proses Rekrutmen Politik PDIP Pada Pilkada Sleman", Jurnal Studi Pemerintahan, Volume 2, Nomor 1.
- Nyarwi, Ahmad,. (2007) "Siasat Partai Politik dan Strategi Pencalonan", Jakarta : Kajian Bulanan Lingkaran Survei Indonesia (LSI),Edisi 03.
- Pamungkas, Sigit Pamungkas.(2012), Partai Politik : *Teori dan Praktek di Indonesia*, Yogyakarta. *Institute For Democracy and Welfarism.*
- Prihatmoko, J., (2005)., "Pemilihan Kepala Daerah Langsung", Semarang, Pustaka Pelajar.
- Sargent, Lyman Tower Sargent. (1978), "*Contemporary Political Ideologies : A Comparative analysis*", Georgetown – Ontario : The Dorsey Press.
- Suswanto, Gunawan., (2016)., "Mengawal Demokrasi di Balik Tata Kelola Bawaslu & DKPP" Jakarta, Penerbit Erlangga.
- Surbakti, Ramlan.,(1992) "Memahami Partai Politik"., Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas UU No 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Undang –
- Undang Nomor 1 TAHUN 2015 Tentang Penetapan Pemerintah Pemerintah Pengganti Undang – Undang No 1 TAHUN 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang – Undang.
- Undang – Undang No 2 Tahun 2011 Tentang perubahan atas UU No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik,
- Andryan, (2017, November, 16) Reformulasi fungsi partai politik melalui prinsip demokrasi di Indonesia.  
<http://andryan.id/wp/2016/07/14/reformulasi-fungsi-rekrutmen-partai-politik-melalui-prinsip-demokrasi-di-indonesia/>
- Hanan, D, (2017, Februari, 21) Telaah Pilkada serentak 2017  
<http://www.saifulmujani.com/blogs/telaah-pilkada-serentak-2017>.
- Haniy, S, U, . (2017, Oktober, 31). Kontroversi calon independen. Diakses dari  
<http://www.rappler.com/indonesia/126197-kontroversi-calon-independen-pilkada>,
- Yudono, D. (2017. Oktober. 31), Sepak terjang Jokowi, diakses dari  
[http://www.kompasiana.com/dioniyudono/sepak-terjangjokowi\\_54f9500aa333112b058b4b61](http://www.kompasiana.com/dioniyudono/sepak-terjangjokowi_54f9500aa333112b058b4b61),
- JPNN, (2017, November, 1) 318 Daerah terjerat kasus korupsi, diakses dari  
<http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi->, Wikipedia, (2017, November, 1) Joko Widodo, diakses dari  
[https://id.wikipedia.org/wiki/Joko\\_Widodo#cite\\_note-pilkadasolo2-29](https://id.wikipedia.org/wiki/Joko_Widodo#cite_note-pilkadasolo2-29),
- Wikipedia, (2017, November 1) Pemilihan umum Gubernur DKI Jakarta 2012, Diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Gubernur\\_DKI\\_Jakarta\\_2012](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Gubernur_DKI_Jakarta_2012),
- Wikipedia, (2017, November, 1) Joko Widodo Pilkada Solo, Diakses [https://id.wikipedia.org/wiki/Joko\\_Widodo#cite\\_note-pilkadasolo2-29](https://id.wikipedia.org/wiki/Joko_Widodo#cite_note-pilkadasolo2-29),
- Wikipedia, (2017, November, 1) Pemilu Presiden Indonesia 2014, Diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Presiden\\_Indonesia\\_2014#Penghitungan\\_dan\\_hasil](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2014#Penghitungan_dan_hasil),
- Prihathursetyo, M, N (2017, November, 1) Rekrutmen Parpol Partai Gerindra, Diakses dari <http://athur73.blogspot.co.id/2015/02/rekrutmen-politik-partai-gerindra-dan.html> Wikipedia, (2017, November, 1) Pilkada Walkot Kota Bandung, Diakses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan\\_umum\\_Wali\\_Kota\\_Bandung\\_2013](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Wali_Kota_Bandung_2013),

## **PROYEKSI MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS LEWAT NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DI PILKADA SERENTAK 2018**

**Anwar Saragih**

*Dosen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara  
(FISIP USU), Medan, Indonesia, email : anwarsaragih6161@gmail.com*

**Barry Calvin Ginting**

*Mahasiswa Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, Indonesia,  
email: barrycalvin03@gmail.com*

---

### **ABSTRAK**

*Penelitian ini membahas proyeksi dalam mewujudkan pemilu berintegritas lewat netralitas Aparatur Sipil Negara di Pilkada Serentak 2018. Permasalahan netralitas Aparatur Sipil Negara di lingkungan birokrasi masih menjadi permasalahan klasik yang terjadi hingga hari ini. Berbagai modus penyalahgunaan wewenang ketika pilkada berlangsung, dimana ASN terlibat dalam tim sukses calon petahana dan ASN bagian dari pemenangan partai politik ketika berlangsung pilkada. Kondisi seperti ini tentu mecederai integritas pemilu itu sendiri. Sebab, undang-undang nomor 5 tahun 2014 telah mengamatkan agar ASN profesional terhadap kinerjanya dan mewajibkan tunduk hanya pada kegiatan birokrasi yang sistematis, terstruktur, pengelolaan APBD dan eksekusi kebijakan publik. Penelitian ini berfokus tentang bagaimana mewujudkan birokrasi yang netral demi mewujudkan pemilu yang berintegritas terutama menjelang pilkada serentak di tahun 2018. Metodologi penelitian adalah kualitatif dengan analisis deskriptif, data Primer yang digunakan berasal dari wawancara. Data sekunder yang digunakan diperoleh dari buku, jurnal, berita online, dan dokumen lainnya terkait birokrasi, pemilu yang berintegritas dan kebijakan penyempurnaan undang-undang dalam mengatasi ketidaknetralan ASN. Temuan dari penelitian ini memaparkan proses ketidaknetralan ASN ketika pilkada berlangsung, modus ambisi jabatan ASN menduduki posisi-posisi strategis birokrasi pasca pilkada dan rekomendasi metode baru dalam mengantisipasi ASN berpolitik. Kesimpulan dari penelitian ini perlunya melibatkan semua unsur khususnya masyarakat dalam mengawasi ASN berpolitik dan regulasi baru dalam mendukung reformasi birokrasi. Harapannya agar ASN bersih dari kepentingan politik ketika pilkada hingga terwujud pemilu yang lebih berintegritas.*

#### **Kata Kunci :**

pemilu berintegritas, netralitas aparatur sipil negara, pilkada serentak.

## 1. Pendahuluan

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah pelaksanaan otonomi daerah. Tercatat ada 6 tuntutan Reformasi 1998 yaitu *Pertama*, Adili Soeharto dan kroni-kroninya. *Kedua*, Amendemen UUD 1945. *Ketiga*, Penghapusan dwifungsi ABRI. *Keempat*, Otonomi daerah yang seluas-luasnya. *Kelima*, Supremasi hukum dan *Keenam*, Pemerintahan yang bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN). (Laode, 2014 : hlm 4)

Desentralisasi kemudian dianggap menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di daerah. Tujuannya mengurangi beban pemerintah pusat dalam menangani urusan domestik sehingga lebih fokus dalam merespon berbagai kecenderungan global dan berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang lebih strategis. Desentralisasi juga bertujuan agar pemerintah daerah mengalami proses pemberdayaan yang signifikan dan bertanggung jawab, dengan tidak lagi dibawah dominasi pemerintah pusat. Pemerintah pusat hanya berperan melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. (Erwin, 2005:hlm 6)

Demokratisasi politik di ranah lokal tersebut kemudian membuat persaingan memperebutkan kekuasaan politik menjadi semakin kuat. Mobilisasi jaringan kekerabatan, etnis, keagamaan hingga birokrasi melalui Aparatur Sipil Negara (ASN) kemudian diciptakan untuk memenangkan persaingan politik tersebut dengan pemanfaatan jaringan ASN itu sendiri.

Mesin-mesin politik bergerak secara progresif untuk menembuskan ambisi

politik masing-masing calon kandidat kepala daerah, terutama untuk para calon Petahana (*incumbent*). Posisi strategis di lingkungan birokrasi yang memang memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa dan memanfaatkan setiap fasilitas. Khususnya keterlibatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam mendukung seorang pasangan calon kepala daerah.

Hal tersebut pula terjadi di Pilkada serentak tahun 2015 dan 2017. Pada Pilkada Serentak tanggal 9 Desember 2015 yang lalu ada 269 daerah yang melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten 36 kota (liputan 6 tanggal 17/4/2015). Dari 269 daerah tersebut ada 82,5% petahana yang kembali bertarung, dan 63,2% dari jumlah petahana tersebut terpilih kembali. Sementara, pada pilkada serentak 2017 yang di gelar di 101 daerah dengan rincian 7 provinsi, 18 kota dan 76 kabupaten melibatkan 310 pasangan calon (Detik 25/1/2017), ada 65 petahana kepala daerah dan 20 petahana wakil kepala daerah yang bertarung, selanjutnya yang terpilih kembali sebanyak 48 orang atau 56,47%.<sup>1</sup>

Majunya Petahana dalam pilkada memiliki beberapa keuntungan politik dari posisinya sebagai pejabat publik disamping peluangnya lebih besar terpilih kembali. Secara rasional calon petahana memiliki keunggulan dalam beberapa aspek seperti popularitas dan fasilitas yang memudahkannya dalam hal elektabilitas, popularitas dan kapabilitas yang memperbesar

---

1 Data diolah dari berbagai sumber



peluangnya untuk kembali terpilih. Selama satu periode kepemimpinan baik itu gubernur/wakil, walikota/wakil dan bupati/wakil merupakan investasi politik untuk membangun jaringan politik dilingkungan birokrasi ASN.

Intervensi jabatan terjadi di tingkatan birokrasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seperti Sekretariat Daerah, Dinas-dinas, Badan-badan, Inspektorat Daerah, Kecamatan-kecamatan dan Kelurahan. Pemanfaatan jabatan struktural di birokrasi dan fasilitas publik untuk kepentingan dalam pilkada memberi ruang bagi SKPD untuk melakukan intervensi dalam hal penyalahgunaan wewenang.

Pada Pilkada serentak 23 kabupaten/kota yang diselenggarakan di Sumatera Utara pada 2015 yang lalu, hampir seluruh Petahana menggerakkan ASN dalam politik praktis. Setidaknya Bawaslu Sumut menemukan indikasi penyalahgunaan wewenang oleh ASN terbesar ada di Kota Gunung Sitoli dengan 23 kasus dengan motif ditemukan banyak spanduk dari petahana yang terindikasi memakai dana APBD (Tribunnews.com 3/8/2015), Kabupaten Samosir dengan 14 kasus dengan pembagian sembako berisikan uang Rp.50.000,00-kepada masyarakat yang digerakkan oleh camat. Di Kabupaten Simalungun, Bupati JR Saragih mengumpulkan 21 camat di sebuah tempat jelang pilkada, di Kabupaten Toba Samosir terdapat 5 kasus dengan motif pengumpulan Camat dalam pemenangan.

Sementara pada pilkada tahun 2017 yang diselenggarakan di 2 kabupaten/kota di Sumatera Utara yang lalu yaitu Kota Tebing Tinggi, dimana hanya ada satu pasangan calon yang bertarung

yaitu Umar Zaini Hasibuan-Oki Doni Siregar melawan kotak kosong terdapat 43 laporan Panwas terkait mobilisasi pemilih oleh lurah dan camat. Kemudian, ada juga pemberian bingkisan bagi para pemilih setelah keluar dari bilik suara. (Data laporan panwas Kota tebing Tinggi)

Fenomena ASN ikut dalam politik praktis secara etika tentu bertentangan dengan undang-undang. Sebab, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 9 ayat 1 menyebutkan "*Aparatur Sipil (ASN) harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik*". Artinya Posisi Aparatur Sipil Negara (ASN) ketika berlangsung Pilkada harus netral dan profesional.

Penyalagunaan wewenang yang dilakukan oleh ASN terjadi atas pengaruh dan instruksi calon petahana. Kondisi tertekan dialami oleh para ASN sehingga melaksanakan apa yang di intruksikan oleh atasan, sebab secara struktur di birokrasi SKPD memiliki hierarki dari atas ke bawah. Motifnya adalah apabila ASN tersebut ingin memperoleh promosi jabatan dengan cepat dan praktis atau ingin menduduki jabatan di SKPD maka mereka harus loyal dan tunduk kepada calon petahana.

Pemilihan umum kepala daerah (pilkada) merupakan amanat reformasi yang harus dijalankan secara berintegritas. Keterlibatan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam politik praktis dengan berbagai modus tentu akan mencederai integritas demokrasi yang mungkin terjadi di Pilkada tahun 2018 mendatang layaknya fenomena yang terjadi di pilkada serentak tahun 2015 dan 2017 yang lalu.

Tulisan yang berjudul "*Proyeksi Mewujudkan Pemilu Berintegritas Lewat*

*Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pilkada Serentak 2018*” ini akan mengkaji dan memproyeksikan bagaimana mewujudkan pilkada yang lebih berintegritas lewat netralisasi Aparatur Sipil Negara (ASN).

## 2. Metodologi Penelitian

Tulisan ini merupakan penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif, data Primer yang digunakan berasal dari wawancara 3 informan kunci yaitu satu anggota KPU Sumatera Utara, satu anggota Bawaslu Sumatera Utara, dan satu akademisi dari departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Sumatera Utara (USU).

Data sekunder yang digunakan diperoleh dari buku-buku, jurnal internasional/nasional, dan dokumen lainnya terkait Birokrasi Aparatur Sipil Negara (ASN), Penyalahgunaan wewenang ASN dan Modus ASN terjun dalam politik Praktis. Penghimpunan data penelitian juga dilakukan melalui proses penelaahan terhadap hasil wawancara, jurnal dan dokumen-dokumen ataupun laporan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Penulis kemudian menganalisis fenomena kasus secara induktif.

## 3. Perspektif Teori

### 3.1. Konsep Birokrasi

Studi mengenai birokrasi berangkat dari gagasan Max Weber (1864-1920) mengenai tipe ideal birokrasi yang bekerja dengan cara-cara rasional. Weber membedakan model birokrasi kedalam dua kategori (1) Birokrasi Nasional dan (2) Birokrasi Primordial. Sementara itu bagian terpenting dalam birokrasi adalah pejabat yang memiliki otoritas untuk memberikan perintah dan memanfaatkan ketaatan atas perintah tersebut.

Weber melihat bahwa pejabat merupakan tipe tipe sosial yang *urgent*. Peranan ini memiliki ciri-ciri yang membedakan dari peranan sosial lainnya. Selanjutnya Weber memprakarsai studi sosiologis kontemporer tentang birokrasi dan menekankan bahwa esensi dasar dari birokrasi adalah untuk pencapaian rasional dari tujuan organisasi. Weber menamai temuannya sebagai tipe ideal birokrasi. Yang dimaksud dengan tipe ideal adalah usaha yang dipilih oleh sebuah organisasi (Mili & Nasrullah, 2014).

Weber menjelaskan tentang tiga jenis wewenang dan tujuan birokrasi untuk mencari tahu mengapa dalam susunan hierarkis atau organisasi antara individu menerima instruksi dari atasannya (Khan, 2013). Weber kemudian membagi otoritas dalam birokrasi menjadi 3 bagian yaitu :

1. Otoritas tradisional: legitimasi dibentuk secara tradisional dengan otoritas diwariskan dan didasarkan pada tergantung bawahannya.
2. Kewenangan Legal-Legal: Jenis kewenangan birokratik, didasarkan pada prosedur normatif untuk pekerjaan, rantai perintah dll.
3. Otoritas karismatik: dibangun berdasarkan patronase (Lægaard & Bindslev, 2006).

Selanjutnya karakteristik Birokrasi Weber menjelaskan karakteristik birokrasi yang dirangkum oleh Naidu (1996) seperti yang dijelaskan oleh Weber:

1. Struktur birokrasi terstruktur secara hierarkis. Artinya, setiap struktur di bagian bawah berada dalam pengawasan dan pengendalian yang lebih besar dari atasan.
2. Setiap struktur memiliki batasan tindakan yang jelas dalam logika yang sah.

3. Birokrat dipilih berdasarkan sumber kualifikasi yang ketat sesuai dengan sertifikat atau ujian kompetitif.
4. Birokrat dipilih, tidak dipilih, atas sumber kesepakatan terbuka.
5. Para birokrat menerima remunerasi tetap dengan uang yang memungkinkan untuk diberi peringkat dalam hirarki organisasi.
6. Pekerjaan adalah satu dan hanya, atau setidaknya tugas utama para birokrat.
7. Ada struktur kemajuan karir dimana promosi dipusatkan pada prestasi dan / atau promosi senioritas bergantung pada keputusan atasan.
8. Birokrat tidak menentukan struktur dan sumber-sumber administrasi.
9. Para birokrat adalah masalah disiplin tegas dan teratur dan mengatur perilaku kantor.
10. Para staf badan birokrasi tidak dibatasi secara individual dan tunduk pada wewenang hanya sehubungan dengan impersonal mereka.

Model birokrasi Weberian memberikan gambaran tentang organisasi formal sebagai elemen stabil dalam politik secara luas (Olsen, 2010).

Model tersebut menyiratkan bahwa pegawai negeri dapat bertindak berdasarkan peran yang dibentuk oleh organisasi negara Pendekatan organisasi menunjukkan bahwa penyediaan organisasi memiliki implikasi tertentu bagaimana dalam bertindak. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa struktur organisasi formal memobilisasi kebijakan, karena organisasi formal menyediakan jalan kognitif dan normatif yang menyederhanakan dan membimbing pengambil keputusan mencari masalah, solusi, dan konsekuensi (Ellis 2011;

Schattschneider 1975; Simon 1965).

Patrimonialisme dalam birokrasi di Indonesia pernah dikaji oleh berbagai Indonesianis seperti Donald K. Emmerson (1983) yang menjelaskan kasus patrimonialisme birokrasi di Indonesia, para bidang penguasaan dan penyelenggaraan pemerintahan kerajaan terletak pada kekuatan dan kemantapan birokrasi. Patrimonialisme merujuk pada sentralisasi kekuasaan yang berpusat pada penguasa perseorangan tertentu (*kingship rulerships*) yang mengakumulasi kekuasaan, beberapa hal, diantaranya adalah adanya hubungan antara client-hamba dengan patron-tuan yang diibaratkan sebagai suatu hubungan pertukaran sedangkan yang lain yang vertikal, dimana perubahan mengidentifikasi kepentingannya. Penguasa membagikan sumber daya kekuasaannya kepada pihak yang dapat dipercaya dan memiliki pengaruh besar di masyarakat untuk menjaga keberlangsungan dan stabilitas kekuasaannya. (Jati, 2012)

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Santoso (1997) menunjukkan bahwa semasa Orde Baru berkuasa dikenal istilah ABRI, Birokrat dan Golkar (ABG) sebagai patrimonialisme kekuasaan Presiden Soeharto dalam menjaga stabilitas pemerintahan Orde Baru. ABRI digunakan untuk mendisiplinkan dan mengatur masyarakat, Birokrat digunakan untuk mengendalikan administrasi pemerintahan, dan Golkar untuk menyeragamkan pilihan politis masyarakat untuk mendukung Presiden Soeharto. Dibandingkan dengan ABRI, relasi Golkar dan Birokrat memang sangatlah kuat untuk menunjukkan patrimoni kekuasaan tersebut karena

sinergi keduanya memiliki pengaruh kuat dan signifikan hingga pelosok masyarakat. (Santoso, 1997)

### 3.2. Konsep Pemilu Berintegritas

Demokrasi mempercayai bahwa pemilihan umum (pemilu) memainkan peranan vital untuk menentukan masa depan bangsa. Sebagaimana transisi demokrasi, pemilu dalam proses konsolidasi demokrasi membutuhkan pra-kondisi yang spesifik. Pemilu merupakan sebuah kondisi yang dianggap paling ideal dari sebuah negara yang dicita-citakan oleh banyak kalangan dalam berdemokrasi. Tetapi upaya menuju demokrasi yang ideal merupakan sebuah proses yang tidak mudah. Proses menuju demokrasi seperti ini disebut sebagai pemilu berintegritas. (Norris, 2016 : hlm 1-25)

Hak dalam pemilihan yang demokratis diakui dalam perjanjian internasional yang mengumpulkan indikator yang komprehensif dan sistematis. Landasan ini berbentuk perjanjian tentang prinsip-prinsip yang mengatur pelaksanaan pemilihan ditetapkan di banyak kesepakatan mendasar, terutama pasal 25 dari U.N. International Kovenan Hak Sipil dan Politik (ICCPR tahun 1966) yaitu;

1. Pemilu berlangsung secara berkala.
2. Hak pilih universal yang mencakup semua sektor masyarakat.
3. Hak pilih yang setara, dengan gagasan *one man, one vote* (satu orang, satu suara)
4. Hak untuk mendapatkan hak di bilik suara.
5. Hak semua pemilih yang berhak dipilih;
6. Pemungutan suara secara rahasia;
7. Pemilihan bebas dan adil.

8. Pemilu harus mencerminkan ekspresi bebas kehendak rakyat. (Fukuoka, 2014 : hlm 210-239).

Lebih lanjut, pemahaman pemilu yang berintegritas harus terwakili dengan indikator jujur, adil, bebas, umum dan rahasia untuk menghasilkan keterwakilan substansi yang mengarah pada sebuah pemahaman bahwa jumlah penduduk Indonesia yang jumlahnya lebih kurang 250 juta orang harus diwakili secara utuh oleh 560 anggota dewan di parlemen baik minoritas-mayoritas, agama, suku, etnis, budaya, gender dan strata sosial. Sejalan dengan ideologi, *platform* dan brand partai politik yang bertarung di Pemilihan Umum (Higashikata, 2014 : hlm 45-64)

## 4. Hasil dan pembahasan

### 4.1. Ketidaknetralan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pilkada

Persoalan ketidaknetralan ASN dalam pilkada menjadi persoalan yang terus terjadi hingga hari ini, bahkan kecenderungannya semakin hari semakin meningkat dan sulit untuk dihindari. Meski terdapat sejumlah aturan yang mengatur tentang netralitas ASN itu sendiri, akan tetapi belum cukup efektif mencegah ketidaknetralan ASN. Namun, secara empirik pula terdapat kelemahan sistem dan kultur birokrasi yang memungkinkan para ASN ikut larut dalam kegiatan dukung-mendukung calon terutama petahana dalam pilkada.

Ambisi promosi jabatan, alasan senioritas di lingkungan birokrasi dan kedekatan secara personal antara ASN dengan calon petahana membuat persoalan ini masih terjadi hingga hari ini. Lebih lagi, dengan ciri birokrasi di Indonesia

dengan sentralitas yang kuat, menilai tinggi keseragaman dalam birokrasi dan pendelegasian wewenang yang kabur dan kesulitan dalam menyusun uraian tugas dan analisis jabatan. Disini alasan utama mengapa ASN mudah diperintah oleh atasan untuk terlibat dalam politik praktis ketika pilkada.

Menurut Dosen Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara, Tonny P.Situmorang, "*Hubungan ASN di lingkungan sudah memiliki hubungan emosional dan struktural yang cukup lama. Pengangkatan pejabat eselon di lingkungan pemerintahan daerah selalu dikaitkan dengan jasa atasan. Sehingga, ketika atasannya yang dalam hal ini petahana akan bertarung mempertahankan jabatan politiknya. ASN tidak punya pilihan kecuali mengikuti perintah atasannya* (wawancara, 29/10/2017)

Tidak hanya itu, keterlibatan ASN dalam politik sudah ada sebelum calon petahana mendaftarkan diri ke KPUD, bahkan 1-2 tahun sebelum pemilihan dengan berbagai program dan pembagian sembako ke calon pemilih. Selanjutnya SKPD kabupaten hingga kecamatan bergerak ketingkat paling bawah hingga menyentuh masyarakat, sifatnya sudah terstruktur dan masiv terjadi. Hal ini pula yang terjadi jelang pilkada di Kabupaten Samosir tahun 2015 yang lalu.

ASN melalui Camat membagikan sembako berisikan beras dan minyak goreng beserta uang Rp.50.000,00- dalam kantong plastik yang berisikan stiker calon bupati. Kondisi serupa juga terjadi, jelang Pilkada di Kota Tebing Tinggi, Sumatera Utara yang hanya memiliki calon tunggal.

Panwaslu menerima 43 laporan terkait penyalagunaan wewenang ASN

yang memanfaatkan program pemerintah kota Tebing Tinggi yang difasilitasi oleh SKPD seperti Kepala Dinas dan Camat dengan bentuk pemasangan baliho, spanduk dan banner memakai dana APBD. Para SKPD tersebut juga menghadiri proses deklarasi, pendaftaran, serta terlihat saat iring-iringan kampanye calon petahana Kota tebing Tinggi.

Anggota KPU Sumatera Utara, Nazir Salim Manik menambahkan bahwa pada Pilkada tahun 2015 yang lalu terdapat 10 ASN yang diberi sanksi dari puluhan kasus yang diproses karena terbukti terlibat dalam politik praktis dimana 2 diantaranya merupakan ASN di lingkungan kepegawaian di provinsi Sumatera Utara. (wawancara 30/10/2017).

Keterlibatan pejabat struktural di lingkungan ASN di Sumatera Utara pada tahun 2015 dan 2017 yang lalu berjenjang mulai dari kepala dinas sampai kelurahan karena adanya tekanan politik yang lebih tinggi.

Mulai dari tekanan mutasi hingga pencopotan (*non-job*) jabatan. ASN yang merasa tertekan akan terpaksa ikut aturan main dari atasannya. Akibatnya terjadi dilema di lingkungan hierarki ASN itu sendiri karena apabila tidak mengindahkan perintah atasan maka ASN tersebut dianggap tak loyal. Namun apabila mereka mengikuti perintah atasan maka perbuatan tersebut melanggar undang-undang.

#### **4.2. Perlunya Reformasi Birokrasi ASN Terkait Promosi Jabatan**

Setidaknya selama atau sesudah pilkada, ASN mengelompokkan diri menjadi tiga kelompok besar. *Pertama*, kelompok birokrat yang secara tegas menempatkan diri pada kelompok

salah satu kandidat keplaa daerah. Kelompok ASN seperti ini cenderung bersikap berlebihan dalam memberikan dukungannya.

Mereka menggunakan kekuasaan di birokrasi untuk memata-matai, menindak dan mengorbankan karir yang bukan kelompoknya. Apalagi jika ASN tersebut menduduki jabatan sebagai ketua dan anggota Baperjakat atau sebagai ketua dan anggota Desk Pilkada di kabupaten/kota. Mereka berusaha menanam jasa kepada kandidat yang akan didukungnya dengan harapan kepentingan ekonomi, pengamananan jabatan dan harapan akan jabatan yang lebih baik ketika kandidat yang didukungnya berhasil.

*Kedua*, ASN yang berada dalam kondisi bimbang. Mereka ini biasanya menjadi kutu loncat dan mudah beradaptasi dengan berbagai lingkungan dan lincah memanfaatkan momentum penting dalam mendekatis setiap calon. *Ketiga*, adalah ASN yang tetap memepertahankan keberadaannya sebagai birokrasi murni dan tetap menjaga netralitasnya sebagai birokrat, memahami eksistensinya pada lembaga yang harus menjaga jarak yang sama dengan semua kepentingan masyarakat. (Saragih, 2016 : hlm 128-143)

Promosi jabatan menjadi alasan utama para ASN dilingkungan birokrat tergiur untuk terlibat dalam politik praktis. Sebab, secara rasional terlibat dalam politik praktis bagi para ASN memudahkan langkah mengisi jabatan-jabatan startegis dilingkungan SKPD seperti Sekretaris Daerah (Sekda), Kepala Dinas (Kadis), Camat, Lurah hingga kepala-kepala sekolah negeri dilingkungan provinsi, kabupaten maupun kota.

Secara sistematis ASN diarahkan untuk mengambil sikap berpihak karena

semua elemen birokrasi, kepemimpinan daerah dan elemen pengawasan dalam pilkada memiliki kepentingan yang sangat kuat. Dalam budaya birokrasi yang menganut paham patronase, ASN menggantungkan harapan kepada petahana agar karir birokrasinya dapat terselamatkan bahkan mendapatkan lonjakan yang lebih cepat.

Kondisi ini pula yang membuat ASN terlibat langsung dalam kegiatan politik praktis. Misalnya pada tanggal 27 september 2017 yang lalu beberapa Kepala dinas (Kadis) di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau mengikuti Rapat Kerja Daerah (Rakerda) yang diselenggarakan DPD Golkar dalam rangka kemenangan Pilgub Riau 2018. Secara tugas, pokok dan fungsi kehadiran para kadis tersebut tidak punya relevansi yang jelas. Sebab, sebagai ASN mereka dituntut untuk netral dalam setiap kegiatan pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. (detik.com, 28/9/2017).

Namun, karena sistem kepegawaian yang rapuh dalam promosi jabatan kepegawaian, ASN yang berusaha netral tidak mendapatkan perlindungan hukum maupun pembelaan ketika karirnya di habisi oleh kekuatan politik sehingga harus mempertaruhkan integritasnya sebagai pejabat birokrasi.

Pilkada sering bukan hanya tentang siapa yang akan menjadi gubernur, bupati atau walikota namun juga tentang pertarungan antar ASN yang akan mempertaruhkan karier antar ASN yang terkooptasi. Pertarungan itu bukan tanpa resiko dan ASN sendiri sudah menyadari tentang resiko itu. Menang adalah peningkatan karier sementara kalah berarti kehilangan karier selama 5 tahun.

### 4.3. Kolaborasi Pemangku Kepentingan dan Rekomendasi Penguatan

Undang-undang nomor 5 tahun 2014 telah mengamatkan agar ASN tidak terlibat dalam kegiatan politik praktis, baik itu menjadi anggota partai politik atau menjadi bagian dari tim pemenangan kepala daerah saat pemilu atau pilkada berlangsung. Selama ini secara regulasi, pengawasan dititik beratkan kepada Badan pengawas Pemilu atau Bawaslu dalam mengontrol setiap kegiatan pelanggaran pilkada. Namun, jika hanya membiarkan kontrol terhadap ASN agar tidak terlibat dalam politik praktis hanya berada di pundak Bawaslu tentu tidak akan efektif. Pemerintah melalui DPR harus membentuk sebuah kelembagaan sifatnya kolaboratif dalam mengakomodir semua kepentingan terkait kesuksesan pilkada serentak tahun 2018 yang berintegritas dan bermartabat. Melalui para pemangku kepentingan seperti partai politik, tim sukses, KPUD, Bawaslu, Media, NGO, akademisi dan masyarakat.

Partisipasi politik masyarakat dalam mengawasi setiap ASN ketika pilkada berlangsung juga sangat diperlukan. Masyarakat dalam fungsi pengawasan ini bagian terpenting untuk memperhatikan setiap ASN yang terlibat dalam politik praktis. Agar ASN yang terlibat dalam politik praktis ini dapat ditindak dan diberikan sanksi yang tegas.

Para stakeholders perlu dilibatkan dalam beberapa agenda pengawasan agar ASN jangan terlibat dalam pilkada. Dimana tugas stakeholder itu, terutama masyarakat memberikan pelaporan yang rutin tentang kondisi di lapangan baik sebelum pilkada ataupun masa kampanye. Sebab, sanksinya sudah tegas

bila terlibat dalam kegiatan politik praktis ASN bisa di pecat". (wawancara dengan Nazir Salim Manik, 28/10/2017)

Walaupun kolaborasi antar *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam pengawasan terhadap ASN agar tidak berpolitik merupakan permasalahan yang rumit namun dengan adanya regulasi yang mengatur agar ASN bersikap profesional terhadap kinerjanya dan wajib tunduk hanya pada kegiatan birokrasi yang sistematis, terstruktur, pengelolaan APBD dan eksekusi kebijakan publik maka ASN terbebas dari politik praktis.

Selanjutnya, rekomendasi lain agar pilkada serentak 2018 lebih berintegritas adalah mendesain ulang model birokrasi *political apointe* di pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dan mengubah pembinaan karir ASN pusat dan daerah berdasarkan pangkat/golongan. ASN daerah yang memiliki golongan IVA keatas misalnya sebaiknya kewenangannya dipindahkan ke pusat karena golongan ini yang rentan terhadap politisasi terhadap birokrasi ASN.

Tidak hanya itu, langkah lainnya adalah perlunya memperbaiki sistem perekrutan di tingkatan ASN dengan menempatkan kapasitas, integritas dan kapasitas dalam memperjelas posisi ASN di birokrasi. Solusinya adalah dengan menetapkan sistem *reward* dan *punishment* serta kenaikan pangkat dan promosi di lingkungan birokrasi.

## 5. Kesimpulan

Perdebatan mengenai netralitas ASN pada saat pilkada merupakan permasalahan utama yang hadir sejak diselenggarakannya pilkada langsung pertama pada tahun 2005 yang lalu. Namun, agar pemilu berintegritas

terwujud, ASN harus lepas dari kegiatan politik praktis karena birokrasi merupakan acuan yang ideal dalam mewujudkan administrasi negara yang adil, stabil, efektif, efisien dan bersih yang bebas dari kepentingan politik praktis.

Artinya Netralitas ASN dalam Pilkada merupakan sesuatu yang sangat penting untuk memperkuat dan mematangkan demokrasi di daerah. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara jelas menginstruksikan kepada seluruh ASN untuk bersikap netral ketika pemilihan umum berlangsung baik itu pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah.

Namun, regulasi tanpa di dukung implementasi merupakan sesuatu yang masih abstrak. Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) seharusnya bekerja pada

prinsip-prinsip netralitas untuk melayani masyarakat dan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Harapannya para pemangku kepentingan seperti pemerintah, KPU, Bawaslu, partai politik, akademisi, LSM dan masyarakat dapat bersama-sama mengawasi ASN ketika pilkada berlangsung. Sehingga saat ini kita memerlukan sebuah kebijakan dalam lindungan satu payung hukum sebagai penyempurnaan Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN.

Tujuannya adalah memastikan agar pilkada bebas dari keterlibatan politik praktis. Harapannya, penyempurnaan ini semakin menguatkan posisi administrasi birokrasi agar tetap netral demi terwujudnya penyelenggaraan pemilu yang substansi dan berintegritas di pilkada serentak tahun 2018 nanti.



## DAFTAR PUSTAKA

- Fligstein, N. (2001). *Organizations: Theoretical Debates and the Scope of Organizational Theory*, Department of Sociology. University of California, Berkeley.
- Khan, M. M. (2013). *Bureaucracy: A Reformist Perspective*. Dhaka: BRAC University Press.
- Manan, Bagir, (2004), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : FH UII Press.
- Masiud, Mohtar dan Collin MacAndrews, (2008), *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Rasyid, Ryaas, (2005), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Santoso, (1997), *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Olsen, J.P. (2010) *Governing Through Institutional Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, D.C. (2011), *The organizational turn in international organization theory," Theorizing International*.<https://pdfs.semanticscholar.org/ccea/c9c1a0fde750300f49a564759ae28d390733.pdf>
- Fukuoka , Yuki and Chanintira Thalang, (2014), *The Legislative and Presidential Elections in Indonesia in 2014*, *Electoral Studies* 36.
- Ferdous, Jannatul, (2016), *Organization Theories: From Classical Perspective*, *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 2 (Apr.) ISSN 2289-1552.
- Higashikata, Takayuki and Koichi Kwamura, 2015, *Voting behavior in Indonesia from 1999 to 2014 Religious Cleavage or Economic Performance ?*, *Ide Discussion paper* 152, hal.45-64.
- Laode, Ida, (2014), *Election And Political Evil Ambition In Indonesia's Reformasi Era*, *International Journal of Politics and Good Governance* Volume 5, No. 5.4 Quarter IV 2014, hal. 4
- Jati, Wasisto Raharjo, (2012), *Kultur Birokrasi Patrimonialisme Dalam Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, *Jurusan Politik Dan Pemerintahan, Fisipol Ugm Jurnal Borneo Administrator | Volume 8 | No. 2 | 2012*
- Mili, B. R. & Nasrullah, A. M. (2014). *Fundamentals of Public Administration*. Dhaka: Bangladesh Institute of Islamic Thought.
- Norris, Pippa, (2016) *Electoral Integrity in East Asia*, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 12, No.1:1-25.<http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/001-025Electoral-Integrity-in-East-Asia.pdf>
- Saragih, Anwar, (2016), *Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Serentak 2015 di Sumatera Utara*, *Jurnal Bawaslu* Volume II Edisi I tahun 2016 ISSN hal 128-143.
- KPU Resmikan Pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 <http://news.liputan6.com/read/2215484/kpu-resmikan-pelaksanaan-pilkada-serentak-2015> diakses tanggal 6 November 2017 pukul 13.00 wib.

Pilkada Serentak 2017 dan Permasalahan Aktualnya <https://news.detik.com/kolom/d-3404925/pilkada-serentak-2017-dan-permasalahan-aktualnya> diakses tanggal 6 November 2017 pukul 13.00 wib.

Bawaslu Sumut: Ada Indikasi Calon Petahana Mobilisasi PNS Senin, 3 Agustus 2015 16:40 WIB <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/08/03/bawaslu-sumut-ada-indikasi-calon-petahana-mobilisasi-pns> diunduh tanggal 16 november 2017, pukul 23.05 wib.

Kadis di Riau Ikut Rapat Golkar, KemenPAN: PNS Dilarang Berpolitik <https://news.detik.com/berita/3661591/kadis-di-riau-ikut-rapat-golkar-kemenpan-pns-dilarang-berpolitik> diunduh tanggal 18 november 2017 pukul 23.00 wib.

Data dari KPUD Sumatera Utara

Data dari Bawaslu Sumatera Utara

## **EVALUASI PEMUNGUTAN SUARA DI TPS MENUJU PILKADA DKI JAKARTA BERINTEGRITAS**

(Studi Observasi Analitik Perencanaan, Daftar Pemilih, Kampanye,  
Penghitungan Suara pada TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat dalam  
Pilkada DKI Jakarta 2017 Putaran I)

**Khuswatun Hasanah**

*Universitas Indonesia, Depok, Indonesia, khuswatununj@gmail.com*

---

### **ABSTRACT**

*The election of regional heads in Jakarta Capital City in the first round was won by the pair of Ahok-Djarot and Anies Sandi as well as confirmed both as the candidate pair of election of DKI Jakarta 2017 for round II. Going to Pilkada with integrity, Chairman of Bawaslu RI, Prof. Dr. Muhammad, S.IP., M.Si stated the four elements of the realization of elections with integrity that is the existence of clear regulation, competent election participants, neutral bureaucracy, and organizers with integrity. This research using field study method, by observation, and studying the books or literature. The documents are then analyzed by descriptive-analytical technique. Besides analyzing the data that depart from the principles or principles of the implementation of elections with integrity, then drawn on a specific conclusion. This research result is that voting in TPS 042 has not fully existed in the qualification of Pilkada with integrity, but there was an effort towards Pilkada with integrity. Clear regulations, election campaign participants, professional bureaucracy in the Election Voting Committee KPPS need to be upheld, and the implementation of integrity greatly affects the quality of voting results in elections 2017.*

**Keywords:**

Regional Heads Election, KPPS, Integrity Election

## 1. Pendahuluan

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) adalah KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota (Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005). Penyelenggaraan pilkada sesuai dengan amanat Pasal 4 UU No 6 Tahun 2005 merupakan wewenang KPUD yang mana penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, KPUD Provinsi menetapkan KPUD kabupaten/kota sebagai bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan.

Pemilihan sebagaimana tersebut dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dan KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. Penyelenggaraan pilkada yang diselenggarakan oleh KPUD juga adalah wujud dari penerapan dari fungsi pemerintahan di mana KPUD merupakan salah satu lembaga negara yang diberikan amanat oleh undang-undang untuk melayani hak pilih masyarakat dalam rangka menentukan jalannya roda pemerintahan.

Pilkada DKI Jakarta dalam rangka Pemilihan Gubernur sebagai Kepala Daerah DKI Jakarta periode 2017-2022 digelar pada 15 Februari 2017 lalu menghasilkan perolehan suara terbesar pada pasangan calon Ir. Basuki Tjahaja Purnama, M.M dan Drs. H. Djarot Saiful Hidayat, M.Si dengan presentase kemenangan 42,96% dari jumlah suara. Kemudian disusul oleh pasangan calon Anies Baswedan, Ph.D dan Sandiaga Salahuddin Uno dengan raupan suara 39,97% dari total 100% suara. Kedua pasangan calon ini akhirnya ditetapkan sebagai peserta pasangan calon dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 putaran II.

Pilkada putaran I yang telah berlangsung tersebut bukan tanpa hambatan dan persoalan dalam berbagai aspek. Penelitian observatif ini menuliskan mengenai evaluasi praktik penyelenggaraan Pilkada di sebuah TPS di Jakarta Barat. Sebab, Jakarta Barat menjadi kotamadya dengan presentase jumlah pemilu atau tingkat partisipasi terendah di DKI Jakarta. Jika melihat secara berturut-turut, partisipasi tertinggi terdapat pada wilayah Kepulauan Seribu dengan tingkat partisipasi 81,4%, disusul Jakarta Timur 79,3%, kemudian Jakarta Utara 78,2%, Jakarta Pusat 76,5%, Jakarta Selatan 75,6% dan terakhir adalah Jakarta



**Gambar 1.** Hasil Perhitungan Suara Putaran I Pilkada DKI Jakarta 2017

**Sumber:** KPU, 2017

Barat dengan presentase pemilih hanya sekitar 75,2% (KPU, 2017)

Hasil demikian, menjadi evaluasi bagi KPU Jakarta Barat untuk mendalami apa saja kekurangan dalam penyelenggaraan Pemilu di Jakarta Barat serta mengevaluasi dalam rangka peningkatan kualitas tata kelola penyelenggaraan praktik Pemilu untuk Pilkada DKI Jakarta putaran kedua pada April 2017. Dalam kesempatan Evaluasi dan Rapat Koordinasi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 Putaran Pertama dan Persiapan Pelaksanaan Putaran Kedua, M. Aminsyah, SE., MM sebagai sekretaris KPU Jakarta Barat mengatakan bahwa terdapat 8 kecamatan di Jakarta Barat yang telah selesai melaksanakan pelaksanaan Pilkada putaran I dengan sukses. Selain itu, sebagai bahan evaluasi yakni terkait tata kelola manajemen logistik, berkaitan dengan perencanaan, daftar pemilih, kampanye, tungra dan lain-lain secara teknis maupun non teknis dalam pelaksanaan tahapan pemilukada ini.

Meskipun dikatakan sukses, jika dilakukan penelitian dan observasi secara detail di lapangan ketika penyelenggaraan Pilkada putaran I berlangsung, maka ditemui hal-hal yang penting untuk segera dievaluasi menyusul pelaksanaan Pilkada 2017 putaran kedua. Hal-hal demikian, salah satunya yang diangkat yakni tentang pelaksanaan atau penyelenggaraan Pilkada di TPS 042 Semanan sebagai salah satu TPS di lingkungan masyarakat campuran dominan suku asli Betawi dan tambahan masyarakat pendatang dalam hal praktik penyelenggaraan pemilu. Laporan observasi tersebut kemudian disusun menjadi sebuah tulisan observasi analitik dengan masalah pertanyaan

**“Bagaimanakah evaluasi terkait tata kelola dan perencanaan di TPS menuju Pilkada DKI Jakarta yang berintegritas (Studi Observasi Analitik pada TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 Putaran I)?”**

### **1.1 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah tersebut, pertanyaan penelitian yang dijawab melalui proses penelitian yakni ingin menjelaskan bagaimanakah tata kelola manajemen logistik pada TPS 042 dengan latar belakang penduduk bersuku Betawi yang pada kepanitiaan KPPS, 5 orang dari total 7 orang panitia KPPS adalah saudara kandung yang juga terkumpul pada kepengurusan RT di RT 002/06 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat. Ditambah pengawas TPS utusan Bawaslu juga merupakan salah satu sanak saudara dari panitia KPPS tersebut. Pada penelitian observasi analitik ini, berisi tinjauan laporan evaluasi pelaksanaan pemungutan suara di TPS ini. Dengan begitu, pertanyaan penelitian yang digunakan yakni:

1. Bagaimanakah latar belakang panitia KPPS memengaruhi jalannya pemungutan suara di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat?
2. Bagaimanakah evaluasi tata kelola dalam hal perencanaan, daftar pemilih, kampanye, penghitungan suara (tungra) dan lain-lain secara teknis maupun non teknis di TPS 042?

## **2. Metode Penelitian**

Adapun penelitian ini dihimpun melalui bibliografi dan studi lapangan, dengan cara observasi, serta mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen.

Dan selanjutnya dianalisis dengan teknik deskriptif-analitis, yaitu suatu metode yang dipergunakan dengan jalan memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat dipahami dengan jelas. Dalam hal ini menggambarkan pemungutan suara dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat. Dalam hal menarik kesimpulan melalui pola nalar deduktif verifikatif, yaitu bermaksud menganalisis data yang berangkat dari kaidah-kaidah atau prinsip-prinsip konsep penyelenggaraan pemilu yang kemudian ditarik pada sebuah kesimpulan yang bersifat khusus, yaitu analisis penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang baik dan berintegritas terhadap pemungutan suara Pilkada putaran pertama di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat.

### 3. Perspektif Teori

Keyakinan akan pemilu sebagai instrumen terpenting bagi demokratisasi memperoleh legitimasi yang kuat dari Samuel P. Huntington dalam buku *The Third Wave of Democratization in The Late Twentieth Century* (1993).

Huntington mendefinisikan demokrasi dengan merujuk pada pendapat Joseph Schumpeter yakni bahwa demokrasi secara prosedural dengan pemilu sebagai esensi demokrasi. Akan tetapi, Huntington segera menambahkan bahwa sistem demokrasi tak cukup hanya dengan pemilu tapi juga dilengkapi dengan kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers. Proses penyelenggaraan pemilu yang sudah dilandaskan asas-asas pemilihan yang ada masih

harus dibumbui dengan kebebasan berpendapat yang lebih terbuka.

Pelaksanaan Pilkada adalah bagian dari langkah mewujudkan demokrasi secara menyeluruh. Pelaksanaan Pilkada yang digelar secara langsung adalah salah satu perwujudan komitmen negara demokrasi sebagaimana yang telah digariskan dalam konstitusi. Membangun sistem pemilu dibutuhkan nilai etika. Dengan berbagai teori yang kita miliki dan pengalaman perpolitikan di Indonesia selama ini dapat kita gunakan untuk membangun demokrasi dengan menggunakan prinsip nilai yang kita yakini bersama. Kekuasaan tanpa etika akan menjadi lemah karena tidak ada legitimasi, maka kekuasaan harus dengan etika supaya bisa dikontrol (Mar'iyah, 2012, 64).

#### 3.1 Unsur Terwujudnya Pemilu Berintegritas

Ketua Bawaslu RI, Muhammad (2017) dalam diskusi "Memaknai Demokrasi Pemilu Berintegritas" menjelaskan bahwa terdapat setidaknya 4 unsur yang menunjang terwujudnya pemilu berintegritas, yakni.

##### 1) Regulasi yang Jelas

Diperlukan regulasi yang jelas dan tegas sehingga proses pelaksanaan pemilu berjalan tanpa ada keraguan dan akan memperkecil perbedaan pemahaman regulasi yang ada. Selama ini masih banyak hal-hal yang masih kabur di mata masyarakat misalnya antara sosialisasi dan kampanye. Kalau dilihat dari tahapannya belum memasuki tahapan kampanye, tetapi dilihat dari materinya realitanya bukan lagi sosialisasi, karena sudah mengarah pada ajakan dan mempengaruhi untuk memilih kepada satu pasangan calon

tertentu. Regulasi-regulasi yang masih kabur ini menjadi salah satu penyebab munculnya berbagai masalah dalam praktik penyelenggaraan Pemilu.

## 2) Peserta Pemilu yang Kompeten

Pada umumnya peserta pemilu itu tujuannya adalah kemenangan, sehingga kurang memperhatikan regulasi yang ada bahkan ada unsur kesengajaan untuk melanggar regulasi yang ada demi tercapai tujuannya. Selain itu, perlu juga adanya peserta pemilu yang memahami aturan terkait pelaksanaan pemungutan suara agar tidak hanya dapat mengkampanyekan dirinya tetapi juga memberikan pendidikan bagi pemilih. Memang ini dilematis bagi peserta pemilu, karena ini salah satu cara politik yang memang susah untuk dihindarkan, kecuali kesemuanya sudah benar-benar sadar aturan, namun yang ada adalah saling mencurigakan.

## 3) Birokrasi yang Netral

Kenetralan birokrasi ini sangat diperlukan, karena banyak kasus gugatan yang diakibatkan karena ketidak-netralan birokrasi. Khususnya dalam pilkada yang ada pesertanya ada *incumbent*-nya. Banyak langkah dan cara yang dilakukan untuk membuat birokrasi terpaksa harus mendukungnya untuk meraih kemenangan, sehingga birokrasi yang seharusnya netral secara terselubung menjadi team sukses dari incumbent tersebut. Hal ini jelas merupakan kendala dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas.

## 4) Penyelenggara yang Berintegritas

Penyelenggara yang berintegritas ini sudah diupayakan, baik tingkat KPU

RI sampai KPU Kabupaten/ Kota bahkan tingkat KPPS. Melihat asas Penyelenggara Pemilu yang tertuang dalam UU No.15 Tahun 2011 pasal 2, tentunya sudah sangat bagus namun ternyata masih ada juga Penyelenggara Pemilu yang terpaksa diberhentikan dengan tidak hormat oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) karena melanggar kode etik. Tindakan DKPP ini merupakan salah satu cara untuk mewujudkan Penyelenggara Pemilu yang berintegritas.

## 3.2 Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Pilkada

Pemilu merupakan sarana pengamalan demokrasi. Dapat dikatakan tidak ada demokrasi tanpa pemilu. Walaupun begitu, pemilu bukanlah tujuan. Pemilu hanya sebagai sarana untuk memilih anggota parlemen dan pemimpin eksekutif di pusat dan daerah. Adapun tujuan kita berbangsa dan bernegara adalah antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah instrument untuk meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi semua unsur yang diharapkan. Meskipun demikian, di negara-negara lain, keberhasilan pilkada langsung tidak berdiri sendiri. Ia ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Kondisi politik lokal yang amat heterogen, kesadaran dan pengetahuan politik masyarakat yang rendah, buruknya sistem pencatatan kependudukan, dan penyelenggaraan

pemilihan (*electoral governance*) sering menyebabkan kegagalan tujuan pilkada langsung (Hadiawan, 2009, 637)

#### 4. Hasil dan Pembahasan

##### 4.1 Perencanaan Penyelenggaraan Pemungutan Suara Pilkada di TPS 042

Sebagai pintu pertama terwujudnya pemungutan suara yang transparan dan dapat diakses oleh siapapun, Tempat Pemungutan Suara menjadi sangat penting untuk diawasi dan dievaluasi dalam hal penyelenggaraan pemungutan hingga penghitungan suara. Penyelenggaraan pemungutan suara di TPS 042 dapat dikatakan berjalan lancar. Persiapan dilaksanakan 1 hari menjelang diselenggarakannya proses pemungutan suaranya di TPS. Meskipun begitu, yang disayangkan adalah panitia KPPS yang terdiri dari 7 orang, 5 orang di antaranya adalah saling bersaudara, selain itu juga sangat lekat karena kelimanya adalah asli dari Betawi dan bukan pendatang yang juga tergabung dalam kepengurusan RT 002/06 Semanan.

Perlu dikritisi bahwa sebaiknya KPPS penyelenggaraan pemungutan suara tidak hanya melibatkan pengurus RT tetapi juga membuka peluang kepada warga lain agar kegiatan tersebut dapat terjamin transparansi dan akuntabilitasnya.



**Gambar 2.** Kondisi TPS 042 saat istirahat  
**Sumber:** Dok. Pribadi

Dalam hal lain, pengawas TPS yang diutus oleh Bawaslu juga ternyata merupakan orang dalam kampung tersebut dan juga merupakan bagian dari keluarga panitia KPPS. Hal demikian tidak sedikit mengundang kesenjangan sosial serta rasa ketidakpercayaan warga. Terlebih lagi, warga yang sangat menaruh sentimen kepada warga asli betawi sempat menyalahkan panitia KPPS karena namanya tidak terdaftar dan tidak mendapatkan undangan pemilih berupa surat C6. Beberapa warga yang tinggal dalam lingkup TPS 042 justru banyak yang mendapatkan undangan untuk memilih di TPS lain dan pada siang hari menjelang ditutupnya TPS, pemilih bertanya-tanya ke manakah mereka harus menggunakan hak suaranya. Antusias masyarakat yang besar dalam Pilkada putaran pertama kemarin seharusnya diapresiasi dengan adanya kemudahan akses untuk menggunakan hak suaranya, namun pemilih nyatanya harus bersusah-payah dahulu untuk menggunakan hak pilihnya secara legal.

Tidak ada keterlambatan dari panitia KPPS, hanya saja, terjadi benturan antara hak dan kewajiban dari pengawas TPS yang diutus oleh Bawaslu. Wawancara penulis dengan para informan dapat memberikan gambaran dan jawaban terhadap apa yang sebenarnya terjadi ketika ketua KPPS dan petugas pengawas TPS utusan Bawaslu bersiteru tentang siapa yang paling berkuasa atas TPS tersebut terkait aturan-aturan.

*“Saya sebagai ketua KPPS di TPS ini tidak mau diintimidasi soal aturan TPS. Nanti dikhawatirkan mengganggu jalannya pemilihan hari ini.” (Nurdin – Ketua KPPS, Ketua RT 002/06, 2017)*



Hal demikian diutarakan ketika pengawas TPS ingin meminta rekapitulasi pada sertifikat hasil pemungutan suara (C1). Berkali-kali petugas pengawas TPS terkesan tidak sabar dan banyak mengatur ketua KPPS di TPS 042, namun ketua KPPS merasa tidak ingin diintimidasi oleh keputusan pengawas TPS. Karena adanya kedekatan hubungan keluarga antara ketua KPPS dan pengawas TPS utusan bawaslu, seringpula birokrasi yang terjadi cenderung memanfaatkan kedekatan famili. Padahal dalam teori birokrasi yang ideal menurut Weber adalah birokrasi yang baik hendaknya bersifat impersonal (Blau dan Meyer, 2000, 98). Pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistik, pegawai harus membuang perasaan kuat tentang bawahannya agar tidak mempengaruhi keputusan-keputusan pekerjaannya. Pegawai harusnya menjaga jarak impersonal agar menghasilkan perlakuan-perlakuan yang sejajar bagi semua klien dan bawahannya.

Begitupun dalam hubungannya KPPS dan pengawas TPS yang harusnya mengedepankan sikap-sikap profesional agar meminimalisasi pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada proses pemungutan suara di TPS. Sehingga untuk menyelenggarakan dan mewujudkan Pilkada yang berintegritas dibutuhkan pemilihan yang berbirokrasi netral. Unsur regulasi yang jelas juga perlu ditekankan dalam Pilkada ini, sehingga antara KPPS dan pengawas TPS utusan Bawaslu tidak lagi bersikeras dan mempertanyakan siapakah yang paling memiliki otoritas dalam kepanitiaan KPPS dalam sebuah TPS.

#### 4.2 Daftar Pemilih di TPS 042

Dalam evaluasi Komite Pemilihan Indonesia (Tepi), disebutkan bahwa pada April-Juni 2010 tercatat ada 91 pemilukada yang sebagian besar menunai masalah jika dibanding tahun-tahun lainnya misalkan 2005. Dari sisi penyelenggaraan, kinerja KPU Daerah ternyata belum ada perbaikan signifikan pada tahun 2005. Buktinya masih banyaknya kasus DPT bermasalah dan kecurigaan penyimpangan dana penyelenggaraan.

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2017 di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, terdapat 458 pemilih yang terdaftar, sementara 18 orang tidak mendapat undangan C6 untuk memilih dan harus menunggu hingga pukul 12.00 WIB untuk bisa mempergunakan hak suaranya dengan menggunakan KTP elektronik dan Kartu Keluarga (KK). Selain itu terdapat 3 orang nama yang tidak terdaftar namanya dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).

*“Baru pertama kali mau milih, tapi enggak ada di DPT. Padahal Ibu Bapak ada namanya di DPT. Jadi harus nunggu dulu. Mana rumahnya jauh tidak lagi di sekitar sini. (tempat tinggal pemilih jauh dari lokasi TPS, sudah pindah).”*

*(Dita – Pemilih Pemula, 2017)*

*“Tidak ada dapat undangan, sekeluarga kami tidak dapat undangan, padahal ketua RT-nya tahu rumah kami, meskipun sudah pindah.”*

*(Titi – Keluarga tanpa undangan C6, 2017)*

**Tabel 1.** Daftar Nama Pemilih TPS 042 yang Tidak Mendapatkan Undangan C6

No.	Nama Pemilih Tanpa Undangan C6
1	Duma Edtiana 10 Asmayah
2	Rikki Mulatua 11 Rahmat Hidayat
3	Uci Simatupang 12 Maria Ulfah
4	Olom Siregar 13 Teguh Harnowo
5	Torang Hiro 14 Rusmini
6	Natal Frengki 15 Titi Rahmawati
7	Edi Susanto 16 Shinta Mustikawati
8	Rasnetin 17 Siti Rohana
9	Sumini 18 Purwanto

**Sumber:** Dokumen Pribadi

**Tabel 2.** Daftar Nama Pemilih Tidak Terdaftar Dalam DPT

No.	Nama Pemilih Tanpa Terdaftar di DPT
1	Dita Meidiarti
2	Rosintan Hutagaol
3	Sunardi

**Sumber:** Dokumen Pribadi

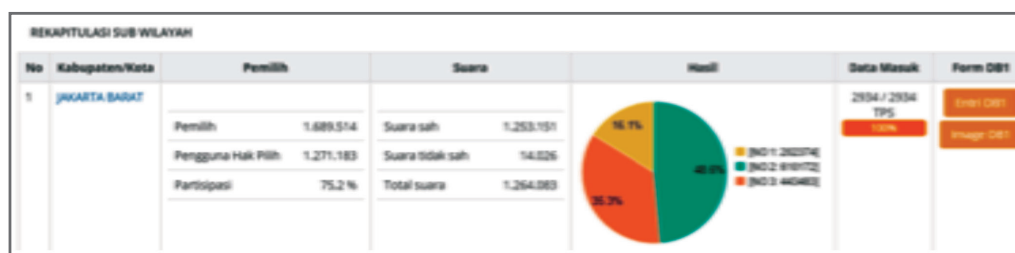
Sementara itu, dari total 485 pemilih yang memiliki hak pemilih, hanya terdapat 287 yang menggunakan hak pilihnya. Itupun ditambah dengan pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT Putaran I pada TPS 042. Jika diprosentasikan hanya 59, 17% yang berpartisipasi dalam pemungutan suara di putaran I pada TPS 042 Semanan. Hal ini yang kemudian berkontribusi pada minimnya partisipasi pemilih dalam Pilkada DKI Jakarta putaran I di Kota Jakarta Barat (merupakan tingkat partisipasi terendah di DKI Jakarta).

Nurdin, ketua KPPS TPS 042 mengutarakan bahwa pemilih terdaftar pada DPT yang tidak memilih diketahui memiliki beberapa alasan di antaranya sudah berpindah alamat dan jauh bahkan sudah pulang ke kampung halaman dan atau berpindah domisili

KTP sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan pencoblosan atau pemilihan di TPS 042. Sementara itu, dia mengemukakan bahwa alasan tidak disampaikan undangan C6 kepada 18 orang pemilih yakni karena tidak terjangkau olehnya. Dalam kasus ini, pemilih yang tidak mendapatkan undangan C6 tetap mendatangi TPS yang kemungkinan besar mendaftarkan namanya dalam DPT. Beberapa orang pemilih yang diwawancarai mengatakan bahwa memilih sudah menjadi hak dan kewajiban serta sangat memotivasi untuk peka terhadap lingkungan sosial politik.

*“Percuma dong enggak milih, kalau nanti terpilih gubernurnya tidak bisa protes. Ya, jangan cuek-cuek sekali sama lingkungan, kan sudah dikasih hari libur sama kerjaan.” (Shinta (23), karyawan, tidak mendapat undangan C6, 2017)*

*“Pengen pilih lah, makanya datang walaupun sempet kecewa enggak terdaftar. Pertama kali milih juga sih. Saya pilih Anies. Ikut andil untuk Jakarta yang lebih baik.” (Dita (18), mahasiswa, tidak terdaftar dalam DPT, 2016)*



**Gambar 3.** Rekapitulasi Wilayah Jakarta Barat

**Sumber:** KPU, 2017

Hal tersebut membuktikan bahwa kesadaran pemilih pemula terhadap kewajiban dan hak politiknya dalam menggunakan hak pilih pada Pilkada 2017 cukup menjadi motivasi dan faktor pemilih untuk turut andil dalam pemilihan. Selain itu, pemilih tersebut menaruh harapan yang besar untuk Jakarta yang lebih baik sehingga menjadi alasan lain untuk mau menerima kekurangan persiapan panitia penyelenggara Pilkada DKI Jakarta. Sehubungan dengan problematika Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan persebaran undangan bagi pemilih dengan surat C6 yang mencuat pada pelaksanaan Pemilu 2017 ini menjadi salah contoh adanya ketidakberesan di hulu, sebagai pemicu carut-marutnya pemilih menyebabkan Pemilu yang diselenggarakan tidak maksimal. Hal demikian memerlukan perhatian khusus sehingga di dalam penyelenggaraan Pemilu ke depan tidak ada hak rakyat yang terabaikan. Pengabaian hak rakyat dengan tidak masuk dalam DPT dan tidak mendapatkan undangan C6 tersebut menjadi ironi, ketika harusnya rakyat yang memberikan suaranya tetapi ternyata tidak dapat tersalurkan sebagaimana mestinya. Kekecewaan, apalagi bagi pemilih pemula yang tidak mendapatkan hak memilihnya dalam partisipasi politik elektoral pertama kalinya cenderung sangat berpotensi mengurangi motivasinya dalam memercayai penyelenggaraan Pilkada dan motivasinya untuk berpartisipasi dalam Pilkada. Berbagai penilaian dialamatkan pada penyelenggara, mengingat bahwa sistem kinerjanya telah dibuat sedemikian rupa sehingga idealnya tidak ada rakyat yang terlewatkan di dalam merefleksikan hak pilihnya di dalam pesta demokrasi lima tahunan tersebut.

### 4.3 Kampanye Pasangan Calon

Wilayah RT 002/06 menjadi sasaran empuk bagi basis Agus-Sylvi atau pasangan calon nomor 1. Kelurahan Semanan dikenal sebagai basis kuat untuk Agus, khususnya pada masyarakat Forum Komunikasi Anak Betawi (FORKABI) yang memiliki massa kuat di wilayah Kecamatan Kalideres. Hal tersebut diperkuat dengan apresiasi yang diberikan oleh Agus Yudhoyono pada Forkabi karena telah berkomitmen mendukung pemilihan gubernur DKI Jakarta. Ini diakui oleh Agus saat menghadiri peringatan Maulid Nabi yang digelar oleh Forkabi di Mampang Jakarta Selatan pada 22 Januari 2017 silam. Agus juga mengatakan bahwa silaturahmi dengan Forkabi memberi masukan bahwa masih banyak warga Betawi yang tinggal di luar Jabodetabek.

Hal demikian secara tidak langsung memberikan efek kampanye yang mengena bagi masyarakat Forkabi. Begitupun basis massa dukungan pada Agus di Semanan sangat besar. Pada masa kampanye, Agus sempat menyelenggarakan kegiatan temu masyarakat. Hal yang disayangkan adalah bahwa konten pelaksanaan kampanye cenderung tidak mendidik dari perspektif pendidikan politik dan memberi pengetahuan yang baik sekitar proses penyelenggaraan Pilkada. Kegiatan yang justru dilakukan oleh Agus adalah menggelar panggung berisikan pertunjukkan musik yang bahkan tidak lebih mendidik dari sekedar hiburan belaka. Hal ini perlu dicermati pula, bahwa setiap pasangan calon dalam masa kampanyenya memang dibebaskan untuk melakukan kegiatan apapun asal tidak melanggar, namun perlu menjadi masukan juga bahwa

hendaknya kampanye dilakukan dengan cara mendidik.

Faktor figur yang cukup terkenal dan diharap mampu memberikan elektabilitas keterpilihan yang tinggi bagi Agus disambut oleh masyarakat luas di lingkungan pemilihan TPS 042, jika keadaan ini dimanfaatkan dengan baik, faktor adanya figur dan pendidikan pemilih yang baik diprediksi mampu meningkatkan elektabilitas pasangan calon Agus-Sylvi. Terlebih lagi, faktor adanya basis dukungan yang kuat untuk Agus telah diprediksi dan disambut oleh warga RT 002/06 sebagai peluang besar kemenangan Agus.

#### 4.4 Perhitungan Suara (Tungra)

Perhitungan suara (tungra) pada TPS 042 Semanan terhitung cepat, hal demikian dibuktikan bahwa TPS 042 menjadi urutan ketiga dalam penyerahan sertifikat hasil pemungutan suara serta di kelurahan Semanan. Dalam penghitungan suara, sebelumnya telah diprediksi bahwa pasangan Agus-Sylvi akan menang di TPS 042 sebagai salah satu TPS dengan basis dukungan yang besar bagi pasangan calon nomor 1 tersebut. Ternyata, fakta hasil tungra menyatakan lain. Perolehan suara terbesar justru diraup oleh pasangan nomor 2 Basuki-Djarot dengan perolehan suara 128 atau menang 44%. Anies-Sandi dengan perolehan suara 93 atau 32% dan terakhir justru diduduki oleh Agus-Sylvi dengan perolehan suara 66 atau 22,9%.

Hal kemudian bahkan tidak diduga bagi panitia KPPS ketika diwawancarai.

*“Warga RT 002 pada kenapa sih? Kok hasilnya?” (Suryani, Sekretaris TPS 042, 2017)*

*“Wah, isi warga Semanan kafir semua nih semoga tidak dilaknat Allah.” (Luky, Warga RT 002/06 Semanan, 2017)*

Ungkapan-ungkapan demikian sekaligus menandakan kekecewaan karena hasil yang diperoleh tidak sesuai dengan prediksi bahkan keinginan warga. Meskipun begitu, dapat disimpulkan bahwa warga lebih banyak memilih secara rasional (*rational choice*) sehingga tidak begitu mempermasalahkan latar belakang individu dari pasangan calon, dan lebih banyak mempertimbangkan kualitas, visi dan misi yang dipersepsikan paling baik oleh pemilih. Dengan apapun yang terjadi pada hasil pemungutan suara di putaran I, warga cenderung memiliki harapan untuk dapat memenangkan pasangan calon bergama muslim pada Pilkada putaran II DKI Jakarta April 2017. Satu hal terpenting dalam pemungutan suara yakni adanya warga yang turut menyaksikan tungra. Saksi, dalam hal ini lebih banyak mengikuti hasil penghitungan suara dari panitia KPPS di TPS 042, cenderung tidak kritis sehingga jarang sekali terdapat gesekan. Hal demikian juga perlu dicermati agar saksi



**Gambar 4.** Antrean Penyerahan Hasil Tungra ke Kelurahan  
**Sumber:** Dokumen Pribadi

diperlukan kritis dan tidak hanya mau menerima honor saksi saja namun juga lebih memperhatikan sehingga dapat menjadi agen yang mengawal pilkada lebih transparan, jujur, dan adil.

## 5. Simpulan

Dalam Pelaksanaan pemungutan suara pada TPS 042, terdapat beberapa kekurangan yang perlu diperbaiki, sekaligus kelebihan yang perlu diapresiasi. Pilkada sebagai salah satu cara untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat sangat membutuhkan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada.

TPS 042 sebagai salah satu sampel dari perlunya evaluasi dalam pelaksanaan pemungutan suara khususnya dalam Pilkada menjadi penting untuk diperhatikan. Dalam penyelenggaraan pemungutan suara, latar belakang panitia menjadi penting untuk menjaga stabilitas keberlangsungan pemungutan suara. Dalam hal ini, perlu diperhatikan terkait panitia KPPS yang cenderung menerapkan kedekatan famili dan kedekatan etnis yang masih jauh dari prinsip birokrasi yang baik sebagai salah satu indikator pemilu berintegritas, di mana dalam evaluasinya, masalah profesionalitas atasan dan bawahan masih terjadi. Fenomena ini perlu diperhatikan sebab sebaiknya tim KPPS, sekalipun berasal dari warga setempat TPS, harus merupakan tim independen yang tidak terikat

kepengurusan di lingkungan administratif wilayah TPS. Begitupun dengan tim pengawas TPS utusan Bawaslu. Teknis-teknis ini perlu diperhatikan demi menciptakan pemilu yang berintegritas.

Tata kelola pelaksanaan pemungutan suara juga perlu diperhatikan sebab banyaknya masyarakat yang memiliki hak pilih namun tidak mendapatkan undangan pemilih akan menjadi persoalan, khususnya bagi pemilih pemula. Hal ini penting diperhatikan untuk menjaga integritas panitia penyelenggara pemilu, sesuai dengan ide pemilu yang berintegritas menurut Ketua Bawaslu RI, Muhammad. Maraknya kampanye pasangan calon-pun perlu mendapatkan evaluasi dalam rangka mewujudkan peserta pemilu yang mampu memberikan pendidikan politik bagi calon pemilihnya.

Hal-hal tersebut merupakan evaluasi di lapangan, sehingga bersama-sama dapat menyelenggarakan pemilu dengan integritas tinggi, mulai dari hulu hingga hilir; dari mulai regulasi hingga penyelenggara. TPS sebagai unit paling kecil dalam penyelenggaraan pemilu merupakan gerbang pertama menuju terwujudnya pemilu yang berintegritas sehingga perlu mendapat evaluasi. Keberhasilan Pemilu atau Pilkada tidak dapat berdiri sendiri, tapi ditentukan kematangan partai dan aktor politik, budaya politik di masyarakat, dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Blau, Peter M & Marshall W Meyer. (2000). *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: PT Prestasi Pustakarya Jakarta.
- Hadiawan, Agus. 2009. *Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung Di Propinsi Lampung (Studi Di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro Dan Kota Bandarlampung)*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, 3(7)
- Mar'iyah, Chusnul. 2012. *Menggugat Politik Dinastidalam Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, 36
- Muhammad (Ketua Bawaslu RI) pada diskusi "Memaknai Demokrasi Pemilu Berintegritas" dan bedah buku "Selebritisasi Pemilu" di Pena Room Graha Pena Surabaya, dalam <http://www.kpud-nganjukkab.go.id/empat-unsur-utama-terwujudnya-pemilu-berintegritas.html>, diakses tanggal 24 Maret 2017
- Budiardjo, Miriam. (1982). *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: PT Gramedia Jakarta
- Feith, Herbert dan Lance Castles. (1988). *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: Pustaka LP3ES
- Wawancara dengan Nurdin, Ketua KPPS sekaligus Ketua RT di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, 15 Februari 2017
- Wawancara dengan Dita, Pemilih Pemula tidak terdaftar di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, 15 Februari 2017
- Wawancara dengan Titi, Pemilih tanpa undangan C6 di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, 15 Februari 2017
- Wawancara dengan Shinta, Pemilih tanpa undangan di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, 15 Februari 2017
- Dialog dengan Suryani, Panitia KPPS sekaligus pengurus RT di TPS 042 Semanan, Kalideres, Jakarta Barat, 15 Februari 2017

## **PARAMETER PEMILU DEMOKRATIK DALAM PILKADA DKI JAKARTA 2017**

(Tinjauan Aspek Persaingan yang Bebas dan Adil)

**Erifan Manullang**

*Mahasiswa Magister Tata Kelola Pemilu Universitas Airlangga*

*KPU Kabupaten Karo, Sumatera Utara,*

*Email (erifanmanullang@yahoo.com, emanullang@gmail.com)*

---

### **ABSTRACT**

*Undoubtedly, since the beginning of the elections of DKI Jakarta, various parties have exploited sensitive issues as a campaign tool to get votes from the public. As a result, there is a free and unfair competition for all candidates who fight. This study aims to explain whether the implementation of the second round election of DKI Jakarta has fulfilled democratic election parameters element in terms of free and fair competition aspect. This study uses descriptive research method with qualitative approach. The data used in this study, namely primary data and secondary data and similar research results before. From the findings in terms of free and fair competition aspect, the second round of election of DKI Jakarta election has not fully fulfilled the democratic election parameters element. This is reinforced by the fact that there are a number of issues that become reports and findings of alleged rejection of the campaign, the installation of banners that are considered provocative and not according to the rules, alleged use of state facilities, alleged money politics, campaigns outside the schedule and the use of issues tribe, religion, race, and intergroup in campaigns (SARA).*

### **Keywords**

Pilkada DKI Jakarta, Parameter Pemilu Demokratik, Persaingan yang Bebas dan Adil, SARA

---

## ABSTRAK

*Tidak diragukan lagi, sejak awal pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta, berbagai pihak telah memanfaatkan isu-isu sensitif sebagai alat kampanye untuk mendapatkan suara dari masyarakat. Hal ini berakibat pada terjadinya persaingan yang tidak bebas dan tidak adil bagi semua pasangan calon yang bertarung. Studi ini bertujuan untuk menjelaskan apakah pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta putaran kedua telah memenuhi unsur parameter pemilu demokratik yang ditinjau dari aspek persaingan yang bebas dan adil. Studi ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder serta hasil penelitian sejenis sebelumnya. Dari hasil temuan, ditinjau dari aspek persaingan yang bebas dan adil, pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta putaran kedua belum sepenuhnya memenuhi unsur parameter pemilu demokratik. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa terdapat sejumlah permasalahan yang menjadi laporan dan temuan yaitu dugaan penolakan kampanye, pemasangan spanduk yang dinilai provokatif dan tidak sesuai aturan, dugaan penggunaan fasilitas negara, dugaan politik uang, kampanye diluar jadwal dan penggunaan isu suku, agama, ras, dan antargolongan dalam kampanye (SARA).*

### **Kata Kunci**

Pilkada DKI Jakarta, Parameter Pemilu Demokratik, Persaingan yang Bebas dan Adil, SARA

---

### **1. Pendahuluan**

Pilkada DKI Jakarta tahun 2017 lalu belum dapat mencerminkan persaingan yang bebas dan adil. Pelanggaran dan malapraktik pemilu dapat dilacak dari laporan, temuan, dan berbagai aktivitas di masyarakat yang menunjukkan tindakan kekerasan non fisik. Pilkada DKI Jakarta tidak hanya menyedot perhatian warga Jakarta yang mempunyai hak pilih, namun juga menjadi perhatian nasional dan bahkan dunia Internasional. Media beramai-ramai memberitakan Pilkada DKI Jakarta sehingga membentuk opini publik yang terpolarisasi. Pilkada DKI Jakarta merupakan peristiwa penting bagi kehidupan berdemokrasi di Indonesia.

Peneliti berasumsi bahwa besarnya perhatian publik terhadap Pilkada DKI Jakarta mengindikasikan bahwa banyak pihak yang mempunyai kepentingan dan berbagi berperan untuk memenangkan salah satu pasangan calon. Aktor-aktor politik nasional mengerahkan seluruh kekuatan untuk memenangkan kursi Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta. Sejak putaran pertama berbagai cara dilakukan oleh tim kampanye, simpatisan maupun relawan pasangan calon untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat atau meminta untuk tidak mendukung salah satu pasangan calon, termasuk penggunaan isu suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).



Sebenarnya isu SARA sudah digunakan pada Pilkada DKI Jakarta sebelumnya tahun 2012. Berdasarkan hasil studi Ricardo (2014) sebagaimana dikutip Sumardiana (2016) bahwa Isu SARA yang merupakan bagian dari black campaign telah terjadi dalam beberapa pilkada yang telah berlangsung contohnya dapat dilihat di pemilukada DKI Jakarta. Moto yang digunakan tim Fauzi Bowo mengemukakan "Orang Cerdas pilih yang jelas!" yang dapat dikaitkan dengan agama yang dianut oleh Joko Widodo yang dianggap oleh mereka "tidak jelas". Permasalahan agama menjadi kampanye vokal yang dikemukakan secara terang-terangan, sebagai bentuk dari kompetisi yang semakin tajam. Tidak hanya untuk menyatakan bahwa Basuki Tjahaja Purnama adalah seorang yang berasal dari etnis Cina dan memeluk agama Kristen, isu bahwa ibu Joko Widodo adalah seorang non-muslim, dinyatakan sebagai kampanye negatif.

Peristiwa tersebut berulang pada Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 ini. Mengutip Bbc.com (2017), Populi Center melakukan survei setelah Pilkada DKI Jakarta putaran pertama. Hasil menunjukkan bahwa isu SARA yang digunakan dalam Pilkada DKI Jakarta antara lain munculnya himbauan untuk tidak memilih calon non-Muslim dan masalah tidak mensalatkan jenazah (pendukung pasangan calon non-Muslim). Pasangan calon non-Muslim yang dimaksud adalah Ahok-Djarot. Ketika isu-isu SARA semakin menguat dan politik identitas menguat, maka ada yang merasa terintimidasi. Ada pihak yang kebebasan pendapatnya menjadi terhalang, menjadi takut ketika mengemukakan pendapat. Isu SARA dan politik identitas sengaja dibuat secara politik dan meniscayakan bahwa suatu

kelompok yang paling hebat sedang yang lain subordinat. Temuan ini diperkuat Merlyna Lim (2017) yang menganalisis kasus Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta 2017 mengarah pada sektarianisme dan rasisme. Isu-isu tersebut digunakan selama kampanye dan berkontribusi pada meningkatnya polarisasi di antara kesukuan dan primordialisme di Indonesia.

Sumardiana (2016) mengidentifikasi isu SARA dalam Pilkada yang berdampak secara langsung pada pelaksanaan demokrasi menjadi tidak sehat. Masyarakat terpantik untuk memperjuangkan calon dengan pertimbangan karena memiliki kesamaan bukan pada visi dan misi membangunnya, selain itu Isu SARA menimbulkan perpecahan pada masyarakat. Fenomena penggunaan isu-isu yang sensitif dalam Pilkada DKI Jakarta serta dan hasil studi sebelumnya menjadi menarik untuk dikaji apakah rangkaian proses penyelenggaraan Pilkada DKI Jakarta telah memenuhi aspek parameter pemilu yang demokratik.

Menurut Surbakti (2017), untuk konteks Indonesia setidaknya terdapat ada 8 (delapan) parameter pemilu demokratik, yakni: pertama, adanya hukum pemilu yang berisi penjabaran pemilu yang demokratis dan mengandung kepastian hukum. Kedua, kesetaraan antar warga Negara. Ketiga, persaingan yang bebas dan adil. Keempat, partisipasi pemilih dalam pemilu, kelima penyelenggara pemilu: mandiri, kompeten, berintegritas, efisien dan kepemimpinan yang efektif. Keenam, proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratik dan prinsip pemilu yang berintegritas. Ketujuh, keadilan pemilu dan kedelapan prinsip nir (non) kekerasan.

Prinsip-prinsip pemilu demokratis berlaku juga pada pilkada karena secara esensi pilkada dapat dikategorikan sebagai pemilu di tingkat lokal sebagaimana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di tingkat nasional.

Pada kesempatan ini peneliti akan menitikberatkan studi pada salah satu aspek dari parameter pemilu demokratis yaitu persaingan yang bebas dan adil. Adapun alasan untuk menitikberatkan pada aspek tersebut adalah karena aspek tersebut yang paling banyak mendapatkan sorotan publik dan ada sejumlah dugaan pelanggaran berupa laporan dan temuan yang terkait dengan aspek tersebut.

## 2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Nawawi (2003), metode penelitian deskriptif mempunyai dua ciri pokok, pertama memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan (saat sekarang) atau masalah yang bersifat aktual. Kedua, menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi rasional.

Terdapat dua jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer terdiri dari hasil wawancara dengan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, press rilis hasil evaluasi pengawasan, hasil wawancara dengan warga disekitar TPS dan laporan rekapitulasi penanganan dugaan pelanggaran Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta 2017.

Data sekunder terdiri dari berbagai Keputusan dipublikasikan oleh KPU DKI

Jakarta dan hasil rekaman wawancara reporter radio dengan penyelenggara Pilkada baik Bawaslu Provinsi DKI Jakarta maupun pihak keamanan.

Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data adalah melalui penelitian ke Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, melakukan observasi ke beberapa TPS. Peneliti kemudian melakukan studi dokumentasi untuk mengetahui dokumen-dokumen, kumpulan peraturan-peraturan yang tersedia untuk menunjang penelitian dan mengakses berbagai berita di media online yang terkait dengan Pilkada DKI Jakarta.

Data yang diperoleh kemudian divalidasi dengan cara menggabungkan data primer dan data sekunder. Langkah selanjutnya adalah menganalisa data yang telah digabung, melakukan pembahasan, menarik suatu pernyataan dan menyimpulkan hasil penelitian dari data yang ditemukan.

Dalam studi ini peneliti juga menelaah hasil penelitian yang relevan sebelumnya untuk mengetahui bangunan keilmuan yang sudah diletakkan oleh peneliti sebelumnya. Hal ini penting karena penelitian yang akan dilakukan diharapkan akan memberikan sesuatu yang baru. Dengan kata lain, dengan menelaah penelitian terdahulu, seseorang akan dengan mudah melokalisasi kontribusi yang akan dibuat.

## 3. Perspektif Teori

Pilkada Pilkada secara esensi dapat dikategorikan sebagai pemilihan umum di tingkat lokal (daerah). Hal ini dapat dilihat dari berbagai kesamaan dalam asas-asas yang digunakan, penyelenggara yang melaksanakan (KPU dan Bawaslu), program maupun kegiatan dalam tahapan,

langkah-langkah dalam pemutahiran data pemilih dan banyak hal lainnya. Pilkada dalam konteks ini adalah pemilu lokal yang dilaksanakan untuk memilih pemerintah daerah sebagaimana layaknya memilih Presiden dan Wakil Presiden di tingkat nasional. Dengan demikian, prinsip-prinsip pemilu demokratik juga berlaku untuk pilkada.

Pemerintah daerah yang terpilih berdasarkan pemilu demokratik adalah pemerintah yang dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat. Kehendak rakyat itu dilaksanakan melalui pilkada yang harus dilaksanakan secara periodik tetapi juga diselenggarakan berdasarkan asas umum dan setara (*universal dan equal suffrage*).

Menurut Surbakti (2017), pemilu yang demokratis akan melahirkan pemerintahan yang berlegitimasi, dan pemerintahan yang berlegitimasi akan menghasilkan pemerintahan yang efektif dan responsif. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur) yang terpilih dapat bekerja dengan baik menjalankan program yang tertuang dalam visi-misinya.

Dalam UUD 1945 telah mengatur secara khusus mengenai pemilihan umum. Dalam pasal 22 E ayat 1 bahwa: "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Sedangkan untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 ayat 4 yakni "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Berdasarkan kedua pasal di atas, maka suatu keharusan bahwa pemilu maupun pilkada dilaksanakan secara

demokratis dengan berasaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan diselenggarakan secara periodik. Yang menjadi pertanyaan, apakah yang menjadi parameter pemilu/ pilkada demokratik tersebut?

Terdapat beberapa pandangan yang menguraikan tentang asas-asas pemilu demokratik. Pertama, masyarakat Internasional selama ini sering menyebut pemilu demokratik itu setidaknya memenuhi prinsip *free and fair election*. Namun Sarah Birch (2011) berpendapat lain bahwa konsep pemilu yang *free and fair election* yang selama ini dikenal umum mempunyai kelemahan dalam konsesus untuk rincian tentang praktik administrasi pemilu yang baik, namun masih terjadi praktik yang buruk. Kedua, kelompok pemilu berintegritas (*electoral integrity group*) menyatakan bahwa parameter pemilu demokratik itu memenuhi unsur *electoral justice* yang dituangkan dalam *The Accra Guiding Principles*. Nilai-nilai yang terkandung dalam *electoral justice*, yaitu: integritas, partisipasi, kerangka hukum yang pasti, tidak memihak dan adil, profesional, bebas, transparan, tepat waktu, tanpa kekerasan, berkesinambungan dan dapat diterima.

Ketiga, Komisi Global mengeluarkan dokumen berjudul *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide* menawarkan kriteria tambahan yang menyatakan bahwa untuk mencapai demokrasi yang lebih mendalam maka pemilu itu harus berintegritas (*Electoral Integrity*). Keempat, Pippa Norris melalui *The Electoral Integrity Project (EIP)* menawarkan kriteria pemilu demokratik dengan menyimpulkan pendapat para ahli dengan publikasi *Measuring Electoral Integrity around the World*.

Surbakti (2017) telah menelaah keseluruhan dokumen tersebut dan menawarkan 8 (delapan) parameter pemilu demokratis seperti yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan. Untuk membatasi masalah penelitian dan kedalaman dalam pembahasan, maka peneliti pada kesempatan ini hanya berfokus pada aspek persaingan yang bebas dan adil (*free and fair contestation*). Surbakti (2014) menyatakan bahwa salah satu aspek pemilu yang harus mendapat perhatian adalah banyaknya pelanggaran pemilu atau malpraktik atau *electoral malpractice*, baik pada pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah atau pilkada. Sementara itu, Pipa Noris (2012) berpendapat, tingginya malpraktik pemilu dapat mengakibatkan turunnya legitimasi negara baik di mata nasional maupun di mata internasional. Malpraktik pemilu memengaruhi kepercayaan publik tidak hanya terhadap sistem pemilu namun juga demokrasi dan legitimasi pemerintah yang berkuasa, mengurangi partisipasi politik dan menghasilkan protes dan kekerasan politik. Sementara Sarah Brich (2012) mengungkapkan bahwa malpraktik pemilu sangat efektif dalam menurunkan angka partisipasi dan kepercayaan publik terhadap sistem pemilu. Hal ini diperkuat oleh Surbakti dkk (2014) yang menyimpulkan bahwa terdapat tiga jenis malpraktik pemilu yaitu irregularitas dan pelanggaran prosedur, kekerasan (fisik dan non fisik), serta penyalahgunaan uang dan asset/aparatur negara.

Irregularitas dan pelanggaran prosedur adalah penyimpangan terhadap tiga norma yang menjadi parameter pelanggaran pemilu yaitu kerangka hukum

yang mengatur pemilu seperti UUD, UU dan Peraturan KPU, prinsip dan norma demokrasi dan nilai universal pemilu, bebas dan adil berdasarkan pendekatan internasional (pendekatan *best practices*) dan norma *good governance* (prinsip-prinsip pemilu yang berkeadilan). (Surbakti: 2014).

Kekerasan pemilu adalah setiap tindakan yang mencederai atau melakukan ancaman untuk mencederai seseorang atau barang yang berkaitan dengan keseluruhan proses pemilu, atau tindakan yang mencederai atau melakukan ancaman proses pemilu itu sendiri selama berlangsung proses pemilu. IFES menyebutkan empat unsur kekerasan pemilu; (1) tindakan mencederai; (2) ancaman mencederai; (3) orang atau barang terkait dengan proses pemilu (4) tindakan tersebut terjadi selama proses pemilu berlangsung. Sedangkan jenis kekerasan pemilu ada dua yaitu kekerasan fisik dan kekerasan non fisik berupa ancaman, intimidasi, serta *harassment* (tindakan yang mengganggu yang bersifat agresif). (Surbakti: 2014).

Penyalahgunaan uang dalam pemilu dapat dipilah menjadi dua kategori. *Pertama*, penyalahgunaan dana publik untuk kepentingan kampanye oleh petahana, seperti pemberian bantuan keuangan atau material lainnya yang diberikan menjelang pemilu. *Kedua*, jual-beli suara yang terjadi dalam berbagai bentuk yang melibatkan sejumlah pihak: calon, pemilih dan petugas. Transaksi ini dapat dibedakan menjadi empat pola: (1) transaksi langsung antara calon dengan pemilih; (2) transaksi antara calon atau yang mewakili calon dengan tokoh masyarakat atau yang mengatasnamakan pemilih; (3) transaksi antara calon dengan

calon lain dari satu partai atau partai lain dan petugas pemilu dan (4) transaksi antara calon dengan petugas pemilu. (Surbakti: 2014).

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta Nomor: 55/Kpts/KPU-Prov-010/TAHUN 2016 dan Nomor: 57/Kpts/KPU-Prov-010/TAHUN 2016, terdapat 3 (tiga) pasangan calon yang ditetapkan pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur periode 2017-2022. Adapun ketiga pasangan tersebut yaitu Agus Harimurti Yudhoyono-Sylviana Murni dengan nomor urut 1 (biasa disebut Agus-Silvi), Basuki Tjahaja Purnama-Djarot Saiful Hidayat dengan nomor urut 2 (biasa disebut Ahok-Djarot) dan Anies Baswedan-Sandiaga Uno dengan nomor urut 3 (biasa disebut Anis-Sandi).

Hasil Pilkada DKI Jakarta putaran pertama menunjukkan bahwa tidak ada satupun pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50%. Berdasarkan ketentuan pasal 36 PKPU No 6 Tahun 2016 maka dalam hal tidak terdapat pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50%, diadakan putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama. Pilkada putaran kedua diikuti oleh Basuki Tjahaja Purnama-Djarot Saiful Hidayat dan Anies Baswedan-Sandiaga Uno yang dilaksanakan pada tanggal 19 April 2017.

Untuk melihat apakah suatu penyelenggaraan pemilihan itu telah memenuhi aspek persaingan yang bebas dan adil dapat ditinjau dari beberapa indikator, yaitu: *Pertama*, cara yang ditempuh pasangan calon

untuk mendapatkan suara dari pemilih bukan dengan cara intimidasi, ancaman kekerasan, jual beli suara melainkan dengan dialogik dan cara yang dibenarkan secara hukum. Kampanye tidak dilakukan dengan menjelekkan pasangan calon lain karena suku bangsa, daerah, ras, jenis kelamin dan agama.

Sebagai penyelenggara pilkada, KPU Provinsi DKI Jakarta telah memperlakukan semua pasangan calon secara adil dan setara. KPU Provinsi DKI Jakarta telah memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh pasangan calon melakukan kampanye untuk meyakinkan pemilih di seluruh wilayah DKI Jakarta. KPU Provinsi DKI Jakarta juga menerapkan asas keterbukaan dalam semua proses tahapan dan memberikan akses informasi yang sama kepada semua pasangan calon.

Persaingan yang bebas dan adil dalam proses penyelenggaraan pemilu maupun pilkada sudah dapat dijamin. Hal ini sudah ditegaskan dalam asas-asas penyelenggaraan pemilu yang telah dimuat dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan pemilu maupun pilkada. Akan tetapi persaingan yang bebas dan adil antar peserta pemilu atau pasangan calon kepala daerah masih menjadi masalah.

Hal ini dapat dilihat dari berbagai aktivitas yang mengarah pada tindakan diskriminasi kepada salah satu pasangan calon, baik dilakukan oleh tim kampanye, relawan maupun simpatisan.

Banyak pihak menyebutkan bahwa Pilkada DKI sejak awal telah dipolitisasi dengan isu-isu yang sensitif seperti Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan (SARA). Hal ini diperburuk dengan pidato Ahok sebagai petahana saat melakukan kunjungan kerja di Pulau

Pramuka, Kepulauan Seribu tanggal 27 September 2016 yang dianggap menghina agama Islam. Berbagai kalangan sudah menentang Ahok sejak awal memanfaatkan momen ini untuk menjatuhkan Ahok karena menyinggung penggunaan surat Al Maidah 51.

Setelah rekaman pidato Ahok yang telah diedit menjadi viral, berbagai rangkaian peristiwa terjadi setelah itu. Pada tanggal 10 Oktober 2016 Ahok meminta maaf kepada umat Islam terkait ucapannya soal surat Al Maidah ayat 51.

Dengan menelusuri berbagai sumber, setidaknya ada tujuh rangkaian aksi demonstrasi sejak pidato permintaan maaf Ahok sampai vonis yang dijatuhkan. Tema besar dari aksi ini adalah menolak Ahok. Pertama, pada tanggal 14 Oktober 2016 adalah unjuk rasa pertama. Aksi ini dikenal dengan aksi Aksi Bela Islam atau aksi #1410. Aksi ini menuntut agar penyelidikan atas kasus penistaan terhadap Alquran yang merujuk pada surah al-Maidah ayat 51. Aksi ini dilakukan pada saat masa pendaftaran pasangan calon ke KPU DKI. Kedua, pada tanggal 4 November unjuk dengan Aksi Bela Islam II atau aksi #411. Aksi ini dilakukan setelah KPU DKI Jakarta menetapkan pasangan Ahok-Djarot sebagai peserta pilkada. Ketiga, aksi yang paling besar terjadi pada tanggal 2 Desember atau yang lebih dikenal dengan Aksi Bela Islam III atau aksi #212. Lim (2017) mengatakan bahwa aksi #212 terakhir ini adalah mungkin demonstrasi massal terbesar dalam sejarah Indonesia.

Keempat, demonstrasi diadakan menjelang hari pemungutan suara 15 Februari 2017, tepatnya pada 11 Februari. Aksi ini dikenal dengan aksi #112 atau Aksi Bela Islam IV. Tema besar Aksi Bela Islam IV ini untuk mengawal jalannya

persidangan Ahok. Kelima, menjelang rekapitulasi penetapan hasil putaran pertama (26/11) aksi kembali dilakukan pada tanggal 21 Februari 2017 atau sering disebut Aksi #212 Jilid II atau Aksi Bela Islam V. Keenam, Aksi pada 31 Maret 2017, Aksi Bela Islam VI atau aksi #313. Kegiatan itu untuk meminta Presiden Joko Widodo memberhentikan Ahok dari jabatannya sebagai Gubernur DKI Jakarta. Terakhir, aksi dilakukan pada tanggal 5 Mei 2017 atau sering disebut aksi 55. Aksi ini dilakukan setelah rekapitulasi penghitungan suara putaran kedua dan mengawal persidangan untuk pembacaan vonis kepada Ahok tanggal 9 Mei.

Studi yang dilakukan Lim (2017) mengungkapkan bahwa rangkaian demonstrasi ini juga berlangsung di media sosial. Aksi 414 dan 212 dibahas, dikomentari, didukung, dipuji, ditentang, dan ditertawai, baik sebelum, selama, dan setelah kejadian itu. Menggunakan hashtag seperti #411, #aksi411, #212, #aksi212, #aksibelaislam, #aksibelaquran, #aksidamai, #tangkapAhok, dan #PenjarakanAhok, pendukung dan peserta demonstrasi memposting teks, meme, foto, dan video di media sosial. Pendukung Ahok juga menggunakan media sosial untuk mengklaim mereka adalah kelompok nasionalis dan menuduh para pemrotes hanya sebagai pembenci, bertindak rasis, tidak sesuai dengan NKRI, tidak Indonesia, radikal, fundamentalis, tidak toleran, dan bahkan teroris.

Rangkaian peristiwa aksi ini telah membentuk polarisasi di antara masyarakat. Tentu yang dirugikan dalam hal ini adalah pasangan Ahok-Djarot yang nota bene adalah pasangan calon yang non-Muslim. Sebaliknya yang diuntungkan

adalah pasangan Agus-Silvi dan Anis Sandi. Beberapa melihatnya sebagai pesaing antara kaum nasionalis dan Islam. Yang lain mengatakan bahwa Pilkada DKI termasuk perang antara pemilih rasional dan pemilih sektarian rasis. Lim (2017) menyatakan dengan tegas bahwa sektarianisme dan rasisme memainkan peran penting dalam pemilihan dan munculnya politik polarisasi di Indonesia. Beberapa pihak menggunakan media sosial untuk penyebaran banyaknya berita palsu, serta pesan sektarian, rasis, anti-Kristen, dan anti-Cina yang telah mendorong gerakan anti-Ahok sampai pada pilkada putaran kedua.

Pada putaran kedua, politisasi agama pun semakin kuat karena hanya tinggal dua pasangan calon yang tersisa. Salah satu upaya yang dilakukan oleh kedua pasangan calon untuk mendapatkan suara dari pemilih yang difasilitasi oleh KPU adalah penajaman visi-misi yang disiarkan langsung oleh berbagai stasiun TV Nasional.

Hal lain yang dilakukan oleh kedua pasangan calon yaitu kampanye melalui alat peraga kampanye (apk) seperti spanduk, baliho, umbul-umbul maupun iklan di media elektronik. Menejelang masa tenang, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta yang berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah telah menurunkan 2.879 apk; yang diturunkan yang terdiri dari 1.361 apk pasangan calon nomor utut 2 dan 1.518 apk pasangan calon nomor 3. Selain itu Bawaslu DKI dan Pemerintah juga menurunkan spanduk yang isi spanduk provokatif dan spanduk yang tidak sesuai aturan.

Berdasarkan berita CNN Indonesia (April 2017), KPU Provinsi DKI Jakarta mencatat sejumlah kasus intimidasi

terhadap pemilih atau masyarakat selama periode pilkada pada putaran kedua. Bentuk dari intimidasi tersebut dilancarkan melalui tulisan di spanduk yang secara tidak langsung menghalangi masyarakat untuk memilih calon pasangan tertentu.

Salah satu spanduk yang diturunkan adalah seperti gambar dibawah:

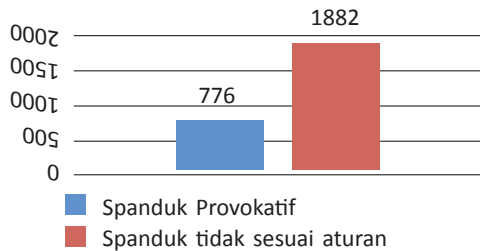


**Gambar 1.** Spanduk provokatif yang diturunkan oleh Bawaslu yang bekerja sama dengan Pemerintah Daerah  
*Sumber: CNN Indonesia, 2017*

Menurut peneliti, banyaknya spanduk yang diturunkan menandakan masih kurangnya pemahaman dari tim kampanye, simpatisan maupun relawan dari pasangan calon tentang lokasi-lokasi mana saja yang dapat dipasang alat peraga kampanye. Hal ini diperburuk dengan konten spanduk yang dipasang dikategorikan sebagai spanduk provokatif yang mencoba mengangkat isu SARA dalam mencari dukungan dari pemilih. Bawaslu Provinsi DKI Jakarta yang diberi kewenangan penuh untuk mengawasi seluruh tahapan dalam pilkada seharusnya diharapkan lebih melakukan tindakan pencegahan dari pada tindakan penindakan. Tindakan pencegahan akan dapat mengurangi

berbagai dugaan pelanggaran yang dapat memengaruhi kualitas demokrasi dalam sebuah pemilihan.

**Chart 1:** jumlah Spanduk yang diturunkan berdasarkan jenisnya



**Sumber:** Press Rilis Bawaslu DKI Jakarta, 17 April 2017

Kasus intimidasi lainnya juga terjadi di Jakrta Barat. Berdasarkan pantauan peneliti yang melihat langsung kejadian di TPS 13 dan TPS 14 di Kelurahan Kamal, Jakarta Barat. Sejumlah Polisi mengamankan sejumlah pria yang diduga melakukan provokasi di TPS yang ada di Kamal. Mereka sempat terlibat ribut dengan warga sekitar. Berdasarkan informasi yang didapatkan dari warga setempat, ada sekelompok orang yang untuk mempersulit warga untuk mencoblos. Mereka bertanya dengan nada tinggi dan sedikit mengancam. Padahal sebelum mereka datang tidak ada persoalan di TPS tersebut. Hal itu kemudian memicu keributan. Kejadian selanjutnya berada di TPS 13 yang lokasinya berdekatan dengan Kantor Kelurahan Kamal. Ada upaya dari kelompok tertentu untuk memprovokasi warga.

Terkait dengan hal tersebut, peneliti juga melakukan rekaman terhadap siaran Radio Elsintha tanggal 19 April 2017 pukul 13.30. Berdasarkan hasil laporan



**Gambar 2.** Sejumlah pria yang diamankan yang diduga membuat keributan di TPS 13 dan 14 Kelurahan Kamal Jakarta Barat, 2017.

**Sumber:** Dokumentasi Pribadi

Reporter Jumadi di Jakarta Barat bahwa personil TNI dan Brimob didatangkan ke Kelurahan Kamal Kalideres Jakarta Barat pasca terjadinya kericuhan di TPS 14. Kericuhan itu sendiri diketahui dipicu ada beberapa orang datang memprovokasi warga.

Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara Reporter Elsintha dengan Dandim 0503 Jakarta Barat Letkol Inf. Wahyu Yudayana yang. Wahyu menjelaskan bahwa pasukan TNI yang didatangkan ke Kamal untuk membantu jalannya pilkada. TNI datang memperkuat pasukan Polri yang kebetulan sedang melaksanakan patroli dengan Kepolisian rutanya melewati Kelurahan Kamal untuk meyakinkan wilayah ini tetap aman.

Dugaan terjadinya tindakan intimidasi juga terjadi beberapa tempat. Berdasarkan hasil pantauan dari Tim Perguruan Tinggi yang bekerjasama dengan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta bahwa di Kel. Cipinang TPS 43 dan 44 bahwa banyak warga yang memakai baju kotak-kotak di pintu masuk TPS dan ada juga yang memakai motor yang mencoba untuk mengintimidasi



warga dan juga terdapat ada pendukung yang memakai baju jawara melakukan keamanan sehingga berpotensi memicu perselisihan. Warga yang memakai baju kotak-kotak yang dimaksud adalah simpatisan pendukung Ahok-Djarot sedangkan baju Jawara merupakan pendukung Anis-Sandi. Temuan lain yang didapat adalah di Kecamatan Pancoran Kelurahan Rajawali TPS 27 dan 28, di lokasi TPS di pintu masuk diduga ada pengerahan dari simpatisan kedua pasangan calon dan terjadi perdebatan antar kedua belah pihak sehingga pihak keamanan melerainya kemudian dan meminta orang-orang tersebut untuk menjahui TPS radius 200 meter

Berdasarkan fakta-fakta yang telah diungkap di atas, peneliti beranggapan bahwa pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta masih menunjukkan adanya tindakan kekerasan non fisik, baik melalui kegiatan kampanye oleh simpatisan, relawan maupun aktifitas masyarakat lainnya yang dapat dikategorikan sebagai malapraktik pemilu.

Pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta putaran kedua juga tidak terlepas dari dugaan politik uang (*money politic*). Hal ini dapat dilihat dari adanya pengaduan masyarakat. Bawaslu DKI Provinsi Jakarta menerima 7 kasus dugaan *money politic* yang laporannya masuk dari Bawaslu Provinsi DKI Jakarta sebanyak 4 kasus, Panwaslih Kota Jakarta Barat sebanyak 1 kasus dan Jakarta Utara sebanyak 2 kasus.

Untuk meminimalkan dugaan *money politic*, Sentra Gakkumdu Provinsi DKI Jakarta (terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan) telah memberikan peringatan kepada warga terkait sanksi atas pemberi dan penerima uang dalam pilkada. Hal itu disampaikan

melalui sosialisasi, spanduk, *leaf let* dan stiker. Sentra Gakkumdu meminta kepada pasangan calon, tim kampanye, relawan dan simpatisan masing-masing pasangan calon untuk tidak melakukan *money politic* dalam bentuk apapun karena hal tersebut dilarang dengan ancaman pidana sesuai dengan Undang-undang No 10 Tahun 2016 pasal 187 A ayat (1) yang berbunyi:

*“Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada Warga Negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung untuk memengaruhi pemilih agar tidak menggunakan hak pilih, menggunakan hak pilih dengan cara tertentu sehingga suara menjadi tidak sah, memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu sebagaimana dimaksud pada pasal 73 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000. (Satu milyar rupiah)”*

Menurut peneliti, pasal ini telah jelas mengatur bagi “setiap orang” yang melakukan *money politic* dapat dipidanakan. Tidak terikat hanya pada tim kampanye, namun berlaku untuk setiap orang. Dengan masih adanya laporan dugaan *money politic*, ini menandakan bahwa walaupun sudah

adanya larangan, sanksi dan himbuan untuk tidak melakukan *money politic*, namun masih ada upaya yang diduga memengaruhi pilihan pemilih untuk memilih calon tertentu atau tidak memilih calon tertentu yang dilakukan oleh tim kampanye, relawan maupun simpatisan.

*Money politic* menyebabkan kontestasi pilkada akan berbiaya tinggi. Pasangan calon yang menggunakan *money politic* dalam pilkada akan merusak bangunan demokrasi, bahkan berpotensi besar menyebabkan korupsi politik yang pada akhirnya merugikan rakyat.

Indikator kedua untuk mengukur persaingan yang bebas dan adil adalah, peserta pemilihan memiliki kebebasan dan kesempatan yang sama untuk meyakinkan pemilih diseluruh wilayah. Sebagai penyelenggara, KPU dan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta telah melaksanakan tugas dan fungsi penyelenggara sebagaimana dalam peraturan undang-undang. KPU DKI Jakarta membuat regulasi tentang kebebasan dan kesempatan yang sama bagi pasangan calon untuk meyakinkan pemilih untuk mendapatkan dukungan melalui kampanye. Sedangkan Bawaslu DKI melakukan pengawasan yang sama pada terhadap aktivitas kampanye pasangan calon.

Berdasarkan Surat Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta Nomor 15/Kpts/KPU-Prov-010/2017 tentang Jadwal Kampanye Rapat Umum Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur adapun jadwal kampanye pasangan calon pada putaran pertama adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.** *Jadwal Kampanye pasangan calon putaran pertama*

No Urut Pasangan calon	Waktu Pelaksanaan
1	Sabtu, 21 Januari 2017
3	Minggu, 29 Januari 2017
2	Minggu, 29 Januari 2017
2	Sabtu, 4 Februari 2017
3	Minggu, 5 Februari 2017
1	Sabtu, 11 Februari 2017

**Sumber:** Lampiran SK No 15/Kpts/KPU-Prov-010/2017.

Menurut UU No 10 Tahun 2016, kampanye putaran kedua tak banyak berbeda dari putaran pertama. Mengutip berita Megapolitan.Kompas.com (2017) Ketua KPU DKI Jakarta, Sumarno, mengatakan bahwa penyelenggaraan kampanye di putaran kedua harus sesuai dengan UU No 10 Tahun 2016. Hanya ada dua jenis kampanye yang tidak diperbolehkan oleh KPU Provinsi DKI Jakarta pada putaran kedua yakni rapat umum atau kampanye akbar dan pemasangan alat peraga. Selain dari dua kegiatan yang dilarang tersebut, kegiatan kampanye dalam bentuk lain masih dapat dilakukan. KPU Provinsi DKI Jakarta juga akan memfasilitasi dan menyosialisasikan kepada masyarakat terkait iklan media oleh pasangan calon. Jika ada perubahan bahan kampanye dari pasangan calon KPU Provinsi DKI Jakarta yang akan minta bahannya untuk diperbarui.

Untuk mengatasi pelanggaran terhadap aktivitas kampanye, Bawaslu Provinsi DKI Jakarta dalam setiap kesempatan berulang kali meminta kepada pasangan calon, tim kampanye, relawan

dan simpatisan masing-masing pasangan calon tidak melakukan kampanye dalam bentuk apapun atau bentuk lainnya selama masa tenang sesuai dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 187 ayat (1) yang berbunyi:

*“Setiap Orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditentukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota untuk masing-masing calon, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/ atau denda paling sedikit Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah), atau paling banyak Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah)”.*

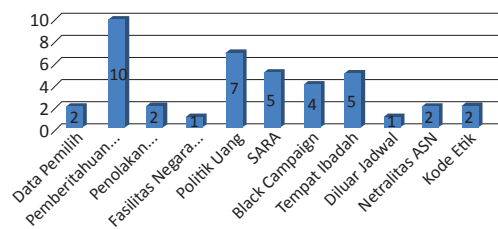
Bawaslu juga menegaskan tim kampanye, serta relawan dan simpatisan masing-masing pasangan calon agar tidak melakukan kekerasan, ancaman, serta menghalang-halangi seseorang yang menggunakan hak pilihnya, hal ini sesuai dengan UU No 10 Tahun 2016 pasal 182 A yang berbunyi:

*“Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp. 24.000.000 (dua puluh empat juta rupiah) dan paling banyak Rp.72.000.000 (tujuh puluh dua juta rupiah)”.*

Berdasarkan laporan dari Bawaslu

Provinsi DKI Jakarta, pada putaran kedua terdapat beberapa jenis dugaan pelanggaran yang berkaitan dengan aktivitas kampanye untuk menciptakan persaingan yang bebas dan adil.

**Chart 2:** *Dugaan Pelanggaran Kampanye pada putaran kedua berkaitan dengan aspek persaingan yang bebas dan adil*  
Sumber: Press Rilis Bawaslu DKI Jakarta, 17 April 2017



Dugaan pelanggaran terhadap data pemilih terjadi di Jakarta Utara. Dugaan terhadap pelanggaran pemberitahuan kampanye terdapat 10 laporan masyarakat yang terdiri dari 1 laporan di Jakarta Pusat, 8 laporan di Jakarta Barat dan 1 laporan di Jakarta Selatan. Dugaan pelanggaran kampanye berupa penolakan kampanye terhadap pasangan calon. Ada 2 laporan terhadap dugaan pelanggaran ini. Satu laporan terdapat di Jakarta Barat berupa penolakan kampanye pasangan nomor urut 2 (Ahok-Jarot) di Rawa Belong dan Kedoya, Jakarta Barat saat Djarot datang ke Kembangan, Jakarta Barat. Laporan kedua terjadi di penjaringan Jakarta Utara yang melakukan penolakan pada kampanye nomor urut 2. Dugaan terkait dengan kampanye diluar jadwal sebanyak 1 laporan yang terjadi di Jakarta Utara. Keempat, kampanye di tempat ibadah, terdapat 5 laporan.

Menurut peneliti, adanya dugaan pelanggaran kampanye ini menandakan bahwa tim kampanye, relawan maupun simpatisan dari pasangan calon masih

menempuh segala cara; baik yang benar maupun yang salah untuk memengaruhi pemilih menentukan pilihannya. Hal ini ditambah dengan pemahaman tentang aturan main kampanye belum diketahui sepenuhnya diketahui. Sehingga dalam pelaksanaannya ada upaya untuk menghalang-halangi pasangan calon lain untuk melaksanakan kampanye dan kampanye di rumah ibadah dan kampanye berunsur SARA

*Ketiga*, petahana tidak menggunakan jabatan publik (kewenangan, anggaran, fasilitas dan jam dinas untuk kepentingan kampanye pilkada). Untuk mencegah penyalahgunaan jabatan publik pada putaran kedua, KPU Provinsi DKI Jakarta kembali menegaskan, calon Gubernur dan Wakil Gubernur petahana wajib cuti diputaran kedua. KPU mendasarkan frasa kata 'kampanye' dalam pasal 70 ayat 3 huruf (a) UU 10/2016 serta pasal 88 PKPU 9/2016 dimana calon petahana menyerahkan surat izin cuti kampanye kepada penyelenggara pemilu selama masa kampanye. Namun berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi DKI Jakarta bahwa terdapat 1 kasus dugaan pelanggaran fasilitas negara di Jakarta Timur. Kasus ini terkait dengan ada dugaan pelanggaran penggunaan fasilitas negara, dengan hadirnya Veronica Tan, istri calon petahanan Gubernur DKI Jakarta Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) di kegiatan Posyandu RW 04 Kelurahan Cipinang Melayu, Kecamatan Makasar, Jakarta Timur. Pada awalnya ada informasi kalau Partai Nasdem (salah satu partai pengusung pasangan petahana) memberikan sumbangan untuk Posyandu, kemudian diterima salah satu kader Posyandu. Dugaan menguat karena karena sebelum pemberian sumbangan

tersebut, tidak ada informasi yang menyebut bahwa Veronica Tan akan hadir.

Menurut peneliti, bahwa dugaan pelanggaran ini dapat disebut sebagai penggunaan fasilitas negara karena kegiatan Posyandu selama ini merupakan program pemerintah daerah dan pelaksanaannya difasilitasi oleh negara. Kehadiran partai pengusung petahana untuk memberikan bantuan patut diduga mempunyai motif lain. Jika bukan karena dalam masa tahapan pilkada, mungkin sumbangan tersebut tidak dapat dikaitkan dengan kampanye tersembunyi, namun pemberian sumbangan dilakukan pada saat tahapan putaran kedua.

*Keempat*, ketentuan dana kampanye menjamin transparansi dan akuntabilitas penerimaan dan pengeluaran ditegakkan secara konsisten. Terkait dengan aktivitas dana kampanye telah diatur oleh KPU Provinsi DKI Jakarta melalui Surat Keputusan Nomor: 59/Kpts/Kpu-Prov-010/Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017. KPU Provinsi DKI Jakarta menunjuk tiga Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk melakukan pemeriksaan LPPDK hingga 28 Februari 2017. Berdasarkan salinan surat pengumuman pengadaan KPU DKI Nomor 625/PPK-PL/KPU-DKI/II/2017. Masing-masing KAP ini ditugaskan memeriksa LPPDK masing-masing pasangan calon. Kewajiban semua pasangan calon untuk melaporkan dana kampanye, diaudit dan diumumkan di publik sebagai bentuk tanggung jawab partai/ pasangan calon kepada publik. Seluruh pasangan calon melaporkan dana kampanye sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Provinsi DKI Jakarta. Setelah

audit selesai dilakukan KPU DKI Jakarta mengumumkannya di website.

*Kelima*, ketentuan yang mengatur pemasangan iklan kampanye pemilu di media masa menjamin kesempatan yang sama bagi setiap peserta pemilu. Untuk regulasi pemasangan iklan dan materi iklan, KPU Provinsi DKI Jakarta telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 58/Kpts/Kpu-Prov-010/Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017. Dalam ketentuan tersebut kampanye yang difasilitasi oleh KPU Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan dengan metode debat publik atau debat terbuka antar pasangan calon, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga kampanye dan iklan di media massa cetak dan/atau media massa elektronik. Namun kegiatan kampanye yang dilakukan oleh partai politik dan tim kampanye pasangan calon melalui penyebaran bahan kampanye dan pemasangan alat peraga sulit untuk dikontrol. Hal ini dapat dilihat ada sebanyak 2.658 spanduk yang diturunkan. Yang terdiri dari berupa spanduk yang profokatif sebanyak 776 buah dan spanduk yang tidak sesuai aturan sebanyak 1.882. Terkait dengan kampanye di media massa, KPU Provinsi DKI Jakarta telah memfasilitasi debat publik/debat terbuka kepada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Pada putaran pertama dilaksanakan sebanyak 3 tahap. Sedangkan pada putaran kedua hanya dilakukan penajaman visi misi sebanyak satu kali.

## 5. Simpulan

Pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta belum sepenuhnya mencerminkan prinsip

persaingan yang bebas dan adil. Sejumlah dugaan pelanggaran berupa laporan dan temuan dan berbagai aktivitas di masyarakat mencerminkan adanya tindakan kekerasan non fisik yang dapat dikategorikan sebagai malapraktik pemilu. Tindakan yang paling menonjol adalah politisasi isu-isu yang sensitif seperti suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dalam pemilu. Bila ditinjau dari proses penyelenggaraan pilkada, penyelenggara telah menjamin prinsip persaingan yang bebas dan adil bagi semua pasangan calon, namun persaingan yang bebas dan adil antar pasangan calon dalam praktiknya masih mendapat banyak catatan.

Pada kesempatan ini peneliti memberikan rekomendasi kepada stakeholder pemilu baik baik penyelenggara (KPU), pangawas (Bawaslu), Kepolisian dan Kejaksaan agar dapat mengambil kebijakan khusus sebagai langkah penanganan serius terhadap politisasi isu-isu yang sensitif seperti suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dalam pemilu maupun pilkada. Penggunaan isu-isu sensitif ini dapat mengancam jaminan persaingan yang bebas dan adil bagi seluruh peserta pemilu. Langkah ini dapat dilakukan dengan memaksimalkan peran Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang telah dibentuk di setiap Kantor Bawaslu. Peningkatan peran dari Sentra Gakkumdu ini harus diikuti dengan peningkatan sumber daya disemua sektor. Pemerintah sebagai pihak yang berhak mengusulkan Undang-undang harus membuat formulasi kebijakan hukum pidana dengan menjadikan isu SARA sebagai delik khusus pada pelaksanaan pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Birch, Sarah. (2011). *Electoral Malpractice*, New York, NY: Oxford University Press.
- Electoral Integrity Group (2011). *Towards An International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*, Accra, Ghana.
- Hadari, Nawawi. (2003). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39372353>
- <https://kpujakarta.go.id/>
- Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta Nomor: 15/Kpts/KPU-Prov-010/2017 tentang Jadwal Kampanye Rapat Umum dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017
- Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta Nomor: 55/Kpts/KPU-Prov-010/TAHUN 2016 tentang Penetapan Pasangan Calon dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017
- Keputusan Nomor: 57/Kpts/KPU-Prov-010/TAHUN 2016 tentang Penetapan Nomor Urut Pasangan Calon Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017
- Lestari, Sri (2017, Maret 24). Isu SARA meningkat di Pilkada DKI Jakarta, salah siapa? Diakses dari:
- Lim, Marlyna (2017). Freedom to hate: social media, algorithmic enclaves, and the rise of tribal nationalism in Indonesia, *Critical Asian Studies (June 2017)*, <http://dx.doi.org/10.1080/14672715.2017.1341188>
- Muthmainah, Dinda Audriene. (2017, April 1). *Kasus Intimidasi Pemilih Warnai Putaran Dua Pilkada DKI* diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/kursipanasdki1/20170401151254-516-204253/kasus-intimidasi-pemilih-warnai-putaran-dua-pilkada-dki/>
- Nailufar, Nibras Nada (2017, Maret 4). *Kampanye Pilkada DKI Putaran Kedua dari 7 Maret - 15 April 2017*. Diakses dari: <http://megapolitan.kompas.com/read/2017/03/04/13031061/kampanye.pilkada.dki.putaran.kedua.dari.7.maret.-.15.april.2017/>
- Noris, Pipa. (2014). *Making Democratic Governance Work: The Impac of Regime of Prosperity, Welfare and Peace*, New York: Cambridge University Press.
- Sumardiana, Benny. (2009). Formulasi Kebijakan Penanganan Tindak Pidana Berbasis Isu Saradalam Pemilihan Umum. *Pandecta, Volume 11. Nomor 1. June 2016*, hlm. 80-95 <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v11i1.5254>
- Surat Keputusan Nomor: 58/Kpts/Kpu-Prov-010/Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2017
- Surbakti, Ramlan & Karim, Abdul Gaffar. (2014). *Integritas Pemilu 2014; Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyelahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Jakarta, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintah.

Undang-undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

[www.pilkada2017.kpu.go.id](http://www.pilkada2017.kpu.go.id)





Arifudin.

Vol.3 No. 3 2017, Hal. 393-407

**PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
SEBAGAI WUJUD IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT**  
(Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2017)

**Arifudin**

*Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah*

---

**ABSTRACT**

*Local election is one of way to realize the local people sovereignty. By their voting right, they will choose and decide the leader with free and fair election. DKI Jakarta is one of area in Indonesia which hold local election in 2017 for choosing governor and vice governor period of 2017-2022. But, there are several forms of violations and acts of interference of the authorities in the process of local election in DKI Jakarta. The interference of the ruler gave rise to the stigma in the community that the local election of DKI Jakarta is no longer the pure vote by the people. Therefore, research question of this paper are : How about local election of DKI Jakarta? is that representate people or ruler sovereignty?. Using method of literature study, the result of this research is local election of DKI Jakarta is a representative of people sovereignty although there is stigma that the local election has intervented by ruler or regime, but people power have defeat it.*

**Keywords:**

Local election, right to vote, intervence of the authorities, sovereignty

---

**ABSTRAK**

*Pemilhan kepala daerah (Pilkada) merupakan salah satu cara utuk merealisasikan kedaulatan rakyat di ranah local.Melalui hak pilihnya, mereka akan memilih dan menentukan pemimpin dengan sistem pemilu yang bebas, jujur dan adil. DKI Jakarta adalah salah satu area di Indonesia yang menggelar pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur pada tahun 2017, untuk memilih Gubernur dan Wakil*

*Gubernur DKI Jakarta periode 2017-2022. Tetapi, terdapat beberapa eksalasi kekerasan dan anggapan akan adanya intervensi dari penguasa. Adanya stigma tersebut, menjadikan anggapan bahwa Pilkada DKI bukanlah murni atas hasil kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian dalam penelitian ini ialah Bagaimana pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta? apakah merupakan perwujudan atas kedaulatan rakyat?. Dengan menggunakan literature studi, hasil dari penelitian ini ialah Pilkada DKI Jakarta adalah sebuah representative atas kedaulatan rakyat meskipun terdapat stigma bahwa pilkada tersebut terdapat sebuah intervensi dari rezim, namun kekuatan rakyat telah mengalahkannya.*

### **Kata kunci**

Pilkada, hak pilih, intervensi, kedaulatan

## **1. Pendahuluan**

Kedaulatan rakyat merupakan kekuatan rakyat yang juga sebagai representasi dari kehendaknya. Kedaulatan rakyat merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa (Nakamura dan Samalwood: 1980). Keputusan mayoritas ini bermakna bahwa tiap-tiap individu memiliki hak untuk menentukan secara bebas pada pemerintahannya dalam bentuk hak pilih pada pelaksanaan pemilihan (Dieter Nohlen: 1995).

Hak memberikan suara atau hak pilih (*right to vote*) merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern (Dieter Nohlen: 1995). Oleh karena itu, apabila masing-masing individu dalam pelaksanaan pemilihan tidak diberikan kebebasan untuk memilih, maka dapat dipastikan pemilihan tersebut bukan atas daulat rakyat melainkan

penguasa. Penguasa dalam hal ini adalah seorang atau kelompok yang memiliki kemampuan mengendalikan pemilihan.

Indonesia sebagai negara penganut paham demokrasi konstitusional modern sesungguhnya tidak memberikan ruang bagi penguasa untuk melakukan praktik monopoli pemilihan. Sebab di negara kepulauan ini telah mengkonstruksikan kebebasan dan menjamin keamanan warga negara untuk bebas memilih sebagai representasi dari kedaulatan rakyat. Kebebasan untuk memilih tersebut dijamin oleh konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Atas dasar itu, maka tiap-tiap penyelenggaraan pemilihan, baik pemilihan umum (Pemilu), negara berkewajiban untuk memberikan kebebasan dan keamanan untuk memilih warga negara.

Selain dari pelaksanaan Pemilu, pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada) juga tidak kalah pentingnya. Karena dalam Pilkada, rakyat di daerah akan memilih pemimpin yang akan menerima sebagian dari amanah konstitusi yang strategis, baik Gubernur

dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, maupun Walikota dan Wakil Walikota. Karena itu, jaminan kebebasan dan keamanan dalam menggunakan hak pilih menjadi syarat mutlak dalam pelaksanaannya.

Pada tahun 2017 ini, Pilkada digelar secara serentak di 101 daerah. Pemilihan tersebut terdiri dari 7 pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur untuk tingkat Provinsi, 76 pemilihan Bupati dan Wakil Bupati untuk tingkat Kabupaten, dan 18 pemilihan Walikota dan Wakil Walikota untuk tingkat Kota. Dari 101 pemilihan yang digelar tersebut, salah satu diantaranya adalah pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta.

Pilkada DKI Jakarta yang dilaksanakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta untuk periode tahun 2017-2021 (Pilkada DKI) juga dilaksanakan sebagai bentuk dari kedaulatan rakyat lingkup daerah provinsi. Dalam pelaksanaan pilkada tersebut diikuti oleh 3 (tiga) peserta pasangan calon yang terdiri dari latar belakang dan pandangan politik yang berbeda, yaitu: a) Agus Hari Murti Yudhoyono dan Sylviana Murni sebagai pasangan calon nomor urut 1; b) Basuki Tjahja Purnama dan Djarot Siaful Hidayat sebagai pasangan calon nomor urut 2; dan c) Anies Rasyid Baswedan dan Sandiaga Salahudin Uno sebagai pasangan calon nomor urut 3.

Pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta terbilang cukup ramai dan menyedot perhatian dari berbagai lapisan masyarakat. Kondisi ini merupakan sesuatu hal wajar, mengingat Jakarta merupakan daerah yang berstatus sebagai daerah khusus sebagai ibu kota negara. Oleh karena itu, pelaksanaan Pilkada DKI tidak hanya menjadi perhatian bagi warga

lokal, namun juga pada tingkat nasional dan internasional. Bersamaan dengan perhatian tersebut, pelaksanaan Pilkada DKI juga banyak mengalami berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut meliputi pelanggaran-pelanggaran dalam tahapan Pilkada, baik dalam masa tenang, masa kampanye, maupun pada masa pencoblosan, serta munculnya isu-isu SARA.

Berbagai persoalan yang muncul tersebut menimbulkan asumsi di masyarakat bahwa dalam kontestasi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 ada campur tangan dari penguasa. Sehingga proses pemilihan tersebut dianggap tidak lagi murni atas kehendak rakyat. Padahal sesungguhnya penyelenggaraan Pilkada dimaksudkan untuk memilih pemimpin yang sesuai dengan kehendak rakyat. Oleh karena itu, asumsi yang menciderai demokrasi di masyarakat ini perlu dicari kebenarannya, agar tidak menjadi sesuatu yang justru merusak nilai-nilai demokrasi.

Dalam pelaksanaan Pilkada dan pelaksanaan pemilihan pada umumnya, hal yang penting untuk dipenuhi adalah hak pilih warga negara. Karena, hak pilih merupakan perwujudan kehendak rakyat yang dimiliki oleh tiap-tiap individu. Selain daripada itu, ada beberapa kriteria lain yang mencerminkan suatu pemilihan dikehendaki oleh rakyat, yaitu: penyelenggaraan secara periodik (*regular election*); kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*); pilihan yang bermakna (*meaningful choices*); hak pilih umum bagi kaum dewasa (*universal adult suffrage*); kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*); kebebasan untuk memilih (*free registration of choice*); dan kejujuran

dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*). Dengan demikian, dalam tulisan ini, penulis akan meneliti lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 untuk diketahui secara jelas mengenai pelaksanaan dan hasil dari pemilihan tersebut apakah pemilihan tersebut merupakan kehendak rakyat atau justru kehendak penguasa.

#### 1. Pertanyaan Penelitian

Dari uraian pada latar belakang di atas, maka permasalahannya dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta tahun 2017?
- b. Apakah pelaksanaan Pilkada DKI Jakarta tahun 2017 merupakan wujud kedaulatan rakyat atau penguasa?

#### 2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis serta sosiologi hukum, sehingga pada penelitian ini tidak terbatas pada penelitian atas hukum yang bersifat normatif, tetapi juga menelusuri penerapan hukum dalam praktik (*law enforcement*) yang menggunakan penafsiran, analogi, maupun tekanan-tekanan sosial politik. Sedangkan, jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang sesuai dengan objek yang diteliti.

Untuk mendapatkan data sekunder akan dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan studi dokumenter terhadap referensi-

referensi yang relevan dengan objek penelitian yang didapatkan dari peraturan perundang-undangan, buku, artikel, ensiklopedia, maupun media online. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang hasilnya akan disajikan dalam bentuk paparan deskriptif untuk mendapatkan kesimpulan.

#### 3. Perspektif Teori

##### 3.1 Pemilihan Kepala Daerah wujud pelaksanaan demokrasi

Pemilihan Kepala Daerah pada prinsipnya diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Walaupun istilah kepala daerah di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dikenal dengan istilah kepala pemerintahan daerah, namun demikian, istilah Kepala Pemerintah Daerah ini dapat dipahami sebagai kepala Daerah (*Chief of executive*) (Zainal Arifin Hoesein: 2014). Pemilihan kepala daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 prinsipnya terletak pada penggalan kalimat "dipilih secara demokratis". Penggalan atas kalimat "dipilih secara demokratis" ini bermakna bahwa pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung bermakna bahwa warga negara memilih Gubernur beserta wakilnya, Bupati/Walikota beserta wakilnya secara langsung. Sedangkan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara tidak langsung bermakna bahwa pemilihan Gubernur beserta wakilnya, Bupati/Walikota beserta wakilnya ditentukan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pengaturan mengenai pemilihan

kepala daerah dipilih secara demokratis kemudian dilanjutkan pengaturannya oleh UU No. 1/2015. Di dalam Pasal 2, UU No 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota dipilih secara berpasangan melalui pemilihan secara demokratis berdasarkan asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil (asas luber juldil).

Adapun penjabaran mengenai asas luber juldil adalah sebagai berikut: asas *langsung* diartikan bahwa rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara. Namun dalam hal pemilihan kepala daerah, asas langsung ini tidak sepenuhnya dapat diterapkan. Karena ada beberapa daerah yang sifatnya istimewa dan khusus, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana gubernurnya tidak dipilih secara langsung melainkan secara turun temurun, Provinsi Papua yang beberapa kabupatennya menggunakan sistem noken, juga termasuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dimana walikota dan bupatinya tidak dipilih secara langsung oleh warga DKI Jakarta. Kategorisasi "*istimewa*" atau "*khusus*" secara normatif diatur secara khusus dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Selanjutnya mengenai pengertian dari asas *umum* adalah adanya kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi. Kemudian asas *bebas* dalam Pemilu diartikan sebagai setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa penekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin

kemanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani. Asas *rahasia* adalah pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Asas *Jujur* adalah penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pementau pemilu, pemilih serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan asas *adil* adalah setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun (Bawaslu RI: 2009).

Dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, terdapat beberapa prinsip lainnya yang juga patut untuk dilaksanakan. Prinsip tersebut pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Adapun prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota yang dapat mengikuti Pemilihan harus mengikuti proses Uji Publik.

Prinsip pemilihan kepala daerah dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak memiliki makna bahwa pelaksanaan pemilihan dilakukan dalam waktu yang sama. Sehingga dalam pemungutan suara, Gubernur, Bupati, dan

Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2015. Sedangkan Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2016, tahun 2017 dan tahun 2018 dilaksanakan di hari dan bulan yang sama pada tahun 2018, dengan masa jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota sampai dengan tahun 2020.

Sedangkan mengenai prinsip calon kepala daerah harus mengikuti uji publik adalah pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Uji publik ini dilakukan oleh akademisi, tokoh masyarakat, dan Komisioner KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dengan tujuan agar tercipta kualitas Gubernur, Bupati, dan Walikota yang memiliki kompetensi, integritas, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas.

### **3.2 Hak Pilih sebagai bentuk kedaulatan rakyat**

Pemilih merupakan individu-individu tertentu para pemberi suara. Pemilih juga dapat diartikan sebagai organ bagian dari lembaga pemilih. Pandangan Hans Kelsen, mengenai hak pilih sebagai hak individu untuk turut serta dalam prosedur pemilihan dengan jalan memberikan suaranya. Hak pilih juga dapat dikategorikan sebagai hak politik warga Negara. Hak politik biasanya didefinisikan sebagai hak turut serta dalam pembentukan kehendak Negara. Hak politik juga dimaknai sebagai wewenang untuk mempengaruhi penyusunan tujuan

negara. Maksudnya adalah individu ikut berpartisipasi secara langsung atau tidak langsung dalam penyusunan tatanan hukum yang disitu "kehendak negara" diungkapkan. (Hans Kelsen: 2013) Hak politik sebagai hak pribadi dari tiap individu dijamin oleh hukum internasional maupun hukum dasar yang mengklaim sebagai negara demokrasi.

Hak politik merupakan bagian penting dalam prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* (Jimly Asshiddiqie: 2005).

Tidak hanya sebagai bagian utama dari prinsip-prinsip demokrasi, hak politik juga sebagai hak manusia yang asasi dalam peranannya untuk turutserta terlibat dalam penyelenggaraan negara, sebagaimana pendapatnya Jimly Asshiddiqie dalam tulisannya yang berjudul Demokrasi dan Hak Asasi Manusia yang mengelompokkan hak memilih sebagai kelompok hak politik (Jimly Asshiddiqie: 2005).

Hak memilih sebagai hak asasi juga diakui keberadaannya oleh dunia

internasional. Melalui International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR 1966), hak memilih dinyatakan sebagai hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungan dan kebebasan dalam penggunaannya. Di dalam ICCPR 1966 mengatur mengenai hak politik dalam memilih untuk berperan serta dalam Pemilu. terdapat di Pasal 25 ICCPR 1966 yang menyebutkan bahwa: *“Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk tanpa pembedaan apapun seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ICCPR dan tanpa pembatasan yang tidak wajar baik untuk berpartisipasi dalam menjalankan segala urusan umum baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, selanjutnya untuk memilih dan dipilih pada pemilihan berkala yang bebas dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pengeluaran suara tertulis dan rahasia yang menjamin para pemilih untuk menyatakan kehendak mereka dengan bebas, dan untuk mendapatkan pelayanan umum di negaranya sendiri pada umumnya atas dasar persamaan.* Atas dasar ketentuan tersebut, maka dapat terlihat jelas bahwa hak memilih merupakan instrumen yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, karena hak memilih merupakan kehendak rakyat yang nyata.

Saat ini, dalam penyelenggaraan Pilkada DKI tahun 2017 ini, terdapat lebih dari 7,4 juta warga DKI yang memiliki hak memilih diprediksi masuk ke dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Validitas angka jumlah pemilih tersebut berdasarkan pada data Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) milik KPU Pusat. Jumlah 7,4 juta jiwa itu lebih besar dibandingkan

jumlah DPT DKI Jakarta pada Pemilu 2014 yang berjumlah 7 juta jiwa. Penambahan jumlah pemilih diperkirakan terjadi karena tingginya angka kedatangan penduduk ke ibu kota. Selain itu, saat ini banyak penduduk yang baru berusia 17 tahun dan mendapatkan hak bersuara pada Pemilu (www.cnnindonesia.com: 2017).

Tingginya warga yang terakomodir dalam DPT tersebut berarti bahwa hak memilih warga DKI telah diakomodir dengan baik oleh penyelenggara pemilihan. Selain itu, Dari data tersebut menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Pilkada DKI, partisipasi warga Jakarta dalam menggunakan hak politiknya, yakni hak memilih telah mengalami lonjakan yang lebih tinggi dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilihan yang dilakukan sebelumnya.

### 3.2 Pilkada yang Demokratis

Pilkada yang demokratis menunjukkan adanya kehendak rakyat yang tersalurkan sebagaimana mestinya. Karena, hak pilih menjadi instrumen penting sebagai bentuk dari kehendak rakyat. Akan tetapi, untuk memastikan Pilkada yang demokratis tersebut tidak cukup hanya memperhitungkan hak pilih sebagai instrumen satu-satunya yang menggambarkan pemilihan tersebut sebagai pemilihan yang sesuai kehendak rakyat. Menurut Austin Ranney, ada beberapa unsur yang patut dipenuhi untuk menggambarkan pemilihan yang dikehendaki oleh rakyat. Ranney berpendapat bahwa ada beberapa kriteria yang menunjukkan pemilihan yang demokratis, yaitu sebagai berikut (Rusli Karim: 2006):

- a. Adanya hak pilih umum (*universal adult suffrage*)

- b. Kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*)
- c. Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*)
- d. Kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*)
- e. Kejujuran dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*)
- f. Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*)

Pendapat mengenai kriteria pemilihan yang sesuai dengan kehendak rakyat (demokratis) ini memang sudah semestinya menjadi acuan dalam setiap penyelenggaraan pemilihan, karena dengan adanya unsur-unsur tersebut, maka dapat dipastikan akan menghasilkan pemimpin yang benar-benar dikehendaki oleh rakyat. Begitu juga dalam pemilihan kepala daerah, unsur-unsur tersebut juga menjadi kewajiban untuk direalisasikan agar penyelenggaraan pemilihannya dapat terlaksana sesuai dengan kehendak rakyat.

## 4. Hasil dan Pembahasan

### 1.1 Pelaksanaan Pilkada

Pilkada DKI Jakarta yang dilaksanakan untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur pada periode tahun 2017-2021 merupakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara serentak bersamaan dengan 100 daerah lainnya. Pada tahapan pemilihan tersebut, pelaksanaan Pilkada DKI mengacu pada Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Selain aturan tersebut,

ada juga aturan lainnya yang dibuat untuk pelaksanaan pemilihan pada daerah khusus seperti Jakarta, yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota di Aceh, Jakarta, Papua, dan Papua Barat.

Bursa pemilihan Gubernur dan Wakilnya ini diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon yang masing-masing telah lolos seleksi sebagai pasangan calon. Adapun 3 (tiga) pasangan calon tersebut adalah: a) Agus Hari Murti Yudhoyono dan Sylviana Murni sebagai pasangan calon nomor urut 1; b) Basuki Tjahja Purnama dan DJarot Siaful Hidayat sebagai pasangan calon nomor urut 2; dan c) Anies Rasyid Baswedan dan Sandiaga Uno Murni sebagai pasangan calon nomor urut 3. Dari ketiga pasangan calon tersebut telah dilakukan pemilihan yang dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2017.

Dalam pelaksanaannya, Pilkada DKI Jakarta telah banyak muncul berbagai persoalan, seperti pelanggaran Pilkada, baik pada masa kampanye, masa tenang, maupun pada masa pencoblosan. Persoalan lainnya juga ada dalam bentuk pelanggaran yang mengakibatkan pemungutan suara ulang, dan berbagai kasus para calon yang menjeratnya. Gambaran terhadap berbagai persoalan dalam pelaksanaan pemilihan tersebut adalah sebagai berikut:

#### a. Pelanggaran Pilkada

Selama proses Pilkada DKI yang dilaksanakan pada putaran pertama, terdapat 161 dugaan pelanggaran yang dilaporkan kepada Bawaslu DKI Jakarta. Akan tetapi, dari 161 dugaan pelanggaran tersebut, hanya satu pelanggaran yang diproses hukum. Sementara, selebihnya



masih dilakukan proses pemeriksaan, baik yang berupa pelanggaran administratif hingga pelanggaran kode etik (news.okezone.com: 2017). Gambaran dari bentuk pelanggaran yang muncul pada putaran pertama yaitu: pasangan Agus-Sylvi diduga melakukan pelanggaran kampanye karena melibatkan relawan yang belum terdaftar, tidak ada izin kampanye, keterlibatan anak di bawah umur, dan pemasangan alat peraga kampanye (APK) yang tidak sesuai dengan ketentuan. Sementara pelanggaran kampanye yang diduga dilakukan pasangan Ahok-Djarot berupa penggunaan fasilitas negara, relawan belum terdaftar, dan kegiatan yang tidak memiliki izin kampanye. Sedangkan pelanggaran kampanye yang dilakukan pasangan Anies-Sandiaga adalah dugaan politik uang, keterlibatan anak-anak, penggunaan tempat ibadah, dan tidak ada izin kampanye. Apabila melihat dari gambaran tersebut, maka dapat dikatakan bahwa setiap calon maupun tim pemenangan pasangan calon telah diduga melakukan pelanggaran.

Berbagai dugaan pelanggaran yang terjadi tidak berhenti pada putaran pertama saja, namun pada putaran kedua, berbagai pelanggaran tetap teradi. Pada putaran kedua, Bawaslu DKI telah memproses 41 dugaan pelanggaran yang terdiri dari 21 laporan dan 20 temuan. Dari 41 dugaan pelanggaran, 17 kasus dinyatakan bukan pelanggaran, 18 kasus diteruskan ke KPU DKI Jakarta, dua kasus diteruskan kepada aparat kepolisian, satu kasus diteruskan ke DKPP, dan tiga kasus diteruskan ke instansi lain. Sebanyak 9 (Sembilan) kasus telah diproses di Sentra Gakkumdu ([www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id):2017). Bentuk pelanggaran pada putaran kedua, ini berupa pembagian sembako

yang diduga dilakukan oleh tim dari pasangan calon nomor urut 2 Ahok-Djarot. Sedangkan, spanduk kampanye hitam banyak dilakukan pihak lain untuk menyerang Ahok-Djarot.

Dari berbagai pelanggaran yang terjadi pada Pilkada DKI di atas dapat terlihat bahwa tidak ada pelanggaran yang berdampak atau mengakibatkan terhalangnya warga negara untuk menggunakan hak pilih warga. Karena dari berbagai pelanggaran tersebut ada yang hanya bersifat dugaan namun tidak terbukti, dan pelanggaran yang terbukti namun tidak mempengaruhi partisipasi masyarakat. Selain itu, bentuk-bentuk persoalan tersebut terbilang sebagai pelanggaran yang tidak masuk dalam kategori pelanggaran yang terstruktur sistematis, dan massif. Oleh karena itu, maka pelaksanaan Pilkada DKI masih terlaksana dengan memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

#### b. Pemungutan Suara Ulang

Pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada DKI, diantaranya ada beberapa yang mengakibatkan pemungutan suara ulang (PSU) ([www.bawaslu.go.id](http://www.bawaslu.go.id):2017). Bentuk pelanggaran yang mengakibatkan PSU adalah adanya dua orang pemilih menggunakan formulir C6 milik orang lain saat pelaksanaan pemilihan di dua TPS yakni TPS 001 Gambir dan TPS 019 Pondok Kelapa.

Tindakan dilakukannya PSU tersebut dilakukan karena telah memunculkan dugaan-dugaan adanya kecurangan dalam proses pencoblosan. Sehingga dilakukannya PSU pada wilayah-wilayah tersebut merupakan tindakan yang tepat untuk menghilangkan berbagai dugaan

yang menciderai kepercayaan masyarakat dalam Pilkada.

c. Kasus calon kepala daerah

Para calon yang ada dalam bursa Pilkada DKI 2017 hampir semuanya terlilit kasus. Untuk bentuk kasus yang menjeratnya terbilang beragam, seperti dugaan korupsi, penistaan agama, dan lain sebagainya. Berikut adalah bentuk kasus yang menjerat para calon Pilkada DKI: pada calon Nomor urut 1, Agus-Sylvi, calon wakil gubernur atas nama Sylviana Murni. Pihak kepolisian memeriksa Sylviana Murni sebagai saksi dalam kasus dugaan korupsi pembangunan Masjid Al Fauz di Wali Kota Jakarta Pusat (Jakpus) yang diperkirakan terjadi pada tahun 2010-2011. Penyidik memerlukan keterangan dari calon Wakil Gubernur Nomor urut 1 karena ia menjabat sebagai Walikota Jakarta Pusat (2010-2014) ketika dilaksanakannya proyek pembangunan masjid tersebut.

Sedangkan untuk Pasangan calon nomor urut 2, Ahok-Djarot, calon Gubernur DKI terlilit kasus dugaan penistaan agama. Ahok diduga melakukan penistaan agama Islam karena menyitir Surat Al Maidah ayat 51 ketika melakukan dialog dengan warga di Kepulauan Seribu, pada 27 September 2016. Selain itu, Ahok juga pernah didera dengan perkara RS Sumber Waras dan suap reklamasi. Kemudian pada pasangan calon nomor urut 3, Anies-Sandi, calon gubernur dan wakil gubernurnya sama-sama terkena kasus. Anies diduga melakukan penyimpangan dana frankfurt book fair 2015, sedangkan wakilnya, Sandiaga Uno terlilit kasus pencemaran nama baik sekitar 4 tahun silam terhadap komunitas lari yang ia pimpin dan penggelapan

tanah yang terletak di Tangerang. Dengan berbagai kasus yang menjerat pasangan calon tersebut dalam proses pelaksanaan Pilkada sama sekali tidak menghentikan atau bahkan menghambat, karena kasus hukum yang menjerat para calon tersebut telah diproses dan disesuaikan agar tidak mengganggu jalannya pelaksanaan Pilkada.

Dari berbagai kasus yang menimpa calon Gubernur DKI Jakarta Tahun 2017 tersebut pada faktanya tidak ada yang mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung terhadap partisipasi masyarakat untuk memilih. Sehingga penyelenggaraan Pilkada tetap berjalan sebagaimana mestinya, dan tidak mempengaruhi keabsahan perolehan suara pada masing-masing calon.

## 1.2 Pilkada DKI Jakarta 2017 wujud kedaulatan rakyat atau intervensi penguasa?

Dalam suatu negara demokrasi seperti Indonesia, kehendak rakyat adalah suatu syarat mutlak dalam memilih dan menentukan pemimpin, tidak terkecuali dalam memilih Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2017 ini. Untuk menilai Pilkada DKI adalah kehendak rakyat atau penguasa (pemerintah), maka pemilihan tersebut dapat dinilai dari pendapat Austin Ranney mengenai pemilihan yang demokratis. Menurut Austin Ranney, pemilihan yang demokratis apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*);
- b. Kebebasan untuk mengusulkan calon (*freedom to put forth candidate*);
- c. Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*);

- d. Hak pilih umum bagi kaum dewasa (*universal adult suffrage*);
- e. Kesetaraan bobot suara (*equal weighting votes*);
- f. Kebebasan untuk memilih (*free registration of choice*); dan
- g. Kejujuran dalam perhitungan suara dan pelaporan hasil (*accurate counting of choices and reporting of results*).

Apabila pemilihan kepala daerah DKI memenuhi kriteria di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemilihan tersebut merupakan pemilihan yang dikehendaki oleh rakyat, sedangkan pemilihan yang tidak memenuhi kriteria tersebut, maka dapat dipastikan pemilihan tersebut bukan atas kehendak rakyat. Pemilihan yang bukan dikehendaki rakyat adalah pemilihan yang tendensius dikehendaki oleh penguasa.

Dalam pelaksanaan Pilkada DKI yang dilaksanakan sebanyak 2 (dua) putaran tersebut dilaksanakan dengan mengacu pada tahapan dan jadwal yang telah ditentukan oleh KPU melalui Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Dalam kontestasi pemilihan tersebut diikuti oleh calon yang berasal dari berbagai suku, agama, dan pandangan politik yang berbeda-beda. Selain itu, calon yang mengikuti pemilihan juga didasarkan pada proses pencalonan yang terbuka dengan mengikuti berbagai seleksi tanpa ada perbedaan perlakuan kepada kandidat calon. Sehingga para kandidat calon yang telah lolos seleksi memiliki standar pencalonan yang telah disepakati dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan Pilkada DKI juga diadakan debat calon kepala daerah yang diikuti oleh seluruh calon dan disiarkan secara langsung melalui media televisi. Dengan adanya debat calon yang diselenggarakan oleh KPU DKI Jakarta, maka masyarakat akan mengetahui visi dan misi para calon lebih mendalam dan juga hendak mengetahui seberapa dalam pemahaman dan pengetahuan para calon terhadap persoalan dan mampu untuk memberikan solusi yang tepat pada persoalan-persoalan yang melanda.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pilkada DKI juga memiliki tingkatan yang cukup tinggi, dimana pada putaran pertama tercatat partisipasi pemilih sebesar 77,1 persen. Namun secara faktual, partisipasi masyarakat di beberapa TPS masih ada yang belum terakomodir. Oleh karena itu, pada putaran kedua, agar pemilih yang memenuhi syarat terakomodir seutuhnya, KPU DKI membuka posko pendaftaran, membuka nomor hotline laporan, dan juga memberikan nomor yang dapat dikontak melalui aplikasi WhatsApp (WA), dan memasukkan pemilih tambahan yang pada Pilgub DKI putaran pertama lalu tidak dapat menyampaikan haknya untuk mencoblos. Daftar nama pemilih ini berasal dari rekomendasi yang dikeluarkan Bawaslu DKI. Hal ini untuk melayani pemilih potensial dan juga pemilih masuk usia 17 tahun. Sehingga dalam Pilkada putaran kedua, hampir tidak ada permasalahan mengenai DPT.

Dari total pemilih sebesar 7.257.649, sebesar 5.661.655 telah menggunakan hak pilihnya. Tetapi, dari penggunaan hak pilih tersebut, terdapat masalah kecil yang mempengaruhi tersendatnya hak pemilih yaitu pelanggaran dua orang

pemilih menggunakan formulir C6 milik orang lain saat pelaksanaan pemilihan, namun sudah diselesaikan dengan cara yang melakukan pemungutan suara ulang (PSU) di dua TPS yang bermasalah tersebut, yakni TPS 001 Gambir dan TPS 019 Pondok Kelapa. Setiap hak pilih yang digunakan oleh tiap-tiap individu memiliki bobot dan nilai yang sama, sehingga tidak ada perbedaan dalam hal persoalan bobot suara. Sedangkan, pada pemilihan putaran kedua, warga yang menggunakan hak pilihnya dan suaranya dinyatakan sah sebesar 5.591.353 suara.

Pemilihan Pilkada DKI di tahun 2017 juga dilaksanakan dengan aman dan nyaman, termasuk pada proses rekapitulasi perolehan suara di tingkat provinsi. Tidak ada tindakan yang mengganggu pemilih yang menggunakan hak pilihnya, baik dalam bentuk intimidasi, penghalangan, ancaman, dan tindakan lainnya yang mengancam terganggunya warga dalam menyalurkan hak suaranya ke bilik suara. Dari hasil perolehan suara tersebut juga dijaga ketat oleh pihak kepolisian dan diawasi secara seksama oleh masing-masing saksi maupun petugas yang ditugaskan oleh tim pemenangan untuk mengawasi perolehan suara tersebut. Selain itu, proses penghitungannya juga dilakukan secara online, sehingga kesempatan untuk perbuatan curang dalam penghitungan suara sangat tidak dimungkinkan.

Selain itu, KPU DKI Jakarta sebagai penyelenggara pemilihan juga bersikap independen dan imparial sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945 maupun dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang

Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Hal ini dapat dilihat dari perkara maupun putusan DKPP yang tidak menunjukkan adanya gelagat pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan di DKI tersebut. Oleh karena itu, dari keterangan di atas, maka Pilkada DKI Jakarta Tahun 2017 dilaksanakan secara periodic, yakni tiap 5 tahun sekali secara serentak; adanya kebebasan mengusulkan pasangan calon dengan calon yang terdiri dari a) Agus Hari Murti Yudhoyono dan Sylviana Murni sebagai pasangan calon nomor urut 1; b) Basuki Tjahja Purnama dan DJarot Siaful Hidayat sebagai pasangan calon nomor urut 2; dan c) Anies Rasyid Baswedan dan Sandiaga Salahudin Uno, sedangkan untuk putaran kedua, hanya pasangan calon nomor urut 2 dan nomor urut 3 yang mengikutinya. Dari masing-masing pasangan calon tersebut juga sebagai pasangan calon yang memiliki latar belakang dan pandangan politik yang varian sehingga masyarakat dapat menentukan pilihan sesuai dengan keinginannya.

Dalam Pilkada DKI hak pilih warga negara juga telah terakomodir dengan baik dan tanpa membeda-bedakan bobot suara masing-masing bobot suara setiap warga juga diberikan jaminan kebebasan untuk memilih dengan adanya aparat pengamanan yang mengamankan proses Pilkada, serta rekapitulasi penghitungan dari TPS hingga tingkat provinsi dilakukan pengawasan yang ketat, sehingga penghitungan suara dipastikan dilakukan secara jujur dan adil. Dengan demikian, Pilkada DKI tahun 2017 adalah Pilkada yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan Pilkada DKI baik

pada putaran pertama maupun kedua, fenomena munculnya politik identitas juga turut mewarnai pelaksanaan Pilkada. Berbagai macam isu berbau SARA dijadikan tagline kampanye pendukung pasangan calon, baik secara langsung maupun tidak langsung. Berbagai ujaran kebencian selalu menghiasi berbagai media sosial, bahkan pelakunya tidak hanya berasal dari DKI Jakarta. Selain itu, usai pencoblosan, tepatnya ketika penghitungan suara, aksi saling “sindir” antar pendukungpun tidak dapat terelakkan. Seperti yang terjadi di TPS 06 Pegangsaan misalnya, ketika PPS menyebut no urut 1, warga diam, PPS menyebut no urut 2, sontak warga yang menyaksikan penghitungan suara berteriak “Huuuuuuu” dan ketika PPS menyebut no urut 3, warga berteriak “Allahuakbar”.

## 5. Kesimpulan

Dari serangkaian uraian dan analisis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Pilkada DKI Tahun 2017 merupakan kontestasi pemilihan yang menarik partisipasi masyarakat yang tinggi untuk menggunakan hak pilihnya. Dari 7.257.649 warga yang memiliki hak pilih, sebesar 5.661.655 telah menggunakan hak pilihnya secara sah dalam pemilihan tersebut. Adapun perihal adanya berbagai pelanggaran yang terjadi dan tindakan intervensi dari penguasa (pemerintah), hal tersebut tidak mempengaruhi penyaluran hak pilih warga Jakarta dalam menggunakan hak pilihnya. Disamping itu, penyelenggaraan Pilkada DKI juga terlaksana dengan mematuhi koridor-koridor dalam penyelenggaraan pemilihan yang demokratis. Oleh sebab itu, maka Pilkada DKI Tahun 2017 merupakan penyelenggaraan pemilihan yang dikehendaki oleh rakyat, dalam hal ini adalah warga DKI Jakarta.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alvarez MichEL, Thad Hall, & Susan Hyde, (2008) *Election Fraud: Detecting and Preventing Electoral Manipulation*, Washington, D.C. Brookings Institution Press:
- Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, *Pedoman Pengawasan Pemilu 2009*. Sekretariat Jenderal Bawaslu RI:Jakarta. 2009.
- Data diakses dari laman <http://news.okezone.com> diunduh pada Minggu, 4 November 2017 pukul 20.00 WIB
- Data diakses dari laman <http://www.bawaslu.go.id> diunduh pada Minggu, 4 November 2017 pukul 20.00 WIB
- Data diakses dari laman <http://www.cnnindonesia.com>, diunduh pada Minggu, 4 November 2017 pukul 20.00 WIB
- Data diakses dari laman <https://kpujakarta.go.id> diunduh pada Minggu, 4 November 2017 pukul 20.00 WIB
- Hoesein, Zainal Arifin, (2015) *Hukum dan Dinamika Sosial*, Jakarta: CV. Ramzy Putra Pratama.
- Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Makalah. 19 Desember 2005.
- Karim, Rusli (2006), *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kelsen, Hans, (2013) *Teori Hukum dan Negara*, Jakarta: Nusa Media, Cetakan VIII.
- \_\_\_\_\_, 2013, *Teori Hukum Murni*. Bandung : Nusa Media
- Nakamura dan Samalwood, (1980) *The Politics of Policy Implementation*, New York : st. Martin's Press.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota di Aceh, Jakarta, Papua, dan Papua Barat.
- Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, Congressional Quarterly Inc:Washington D.C. 1995.
- Surbakti, Ramlandan Kris Nugroho, (2015) *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta:Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Suseno, Franz Magnis, (1999) *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang,.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.





## **UPAYA PENCEGAHAN POLITIK UANG DEMI MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS**

**Noor Ifah**

*Universitas Airlangga Surabaya, Indonesia, noorifa2303@gmail.com*

---

### **ABSTRACT**

*The number of cases of money politics from elections to elections in Indonesia continues to grow. Not only massive, money politics has also been very open. Society considers the practice of money politics as something natural and eagerly awaited in every election event. This has serious implications for the quality and integrity of elections, since one of the aspects of electoral integrity is when the voting and counting process is accurate, free from mistakes and manipulation. Prevention of money politics can be done by improving voter education, strengthening the role of Bawaslu and Sentra Gakkumdu, as well as simplify the process of reporting money politics by extending the reporting period and eliminating the terms Structured, Massive and Systematic. The type of research in this article uses qualitative methods based on literature study related to money politics in elections. The data examined in this article is a case of money politics in the local elections (Pilkada) 2015 and 2017.*

### **Keywords**

money politics, local election, election, electoral integrity.

---

### **ABSTRAK**

*Jumlah kasus politik uang dari pemilu ke pemilu di Indonesia terus bertambah. Tak hanya masif, politik uang juga sudah sangat terbuka. Masyarakat menganggap praktek politik uang sebagai sesuatu yang wajar dan ditunggu-tunggu dalam setiap perhelatan Pemilu. Praktek politik uang yang terus meningkat ini berimplikasi serius pada kualitas dan integritas Pemilu, mengingat salah satu aspek Pemilu yang*

*berintegritas adalah apabila proses pemungutan dan penghitungan suara dilakukan secara akurat, bebas dari kesalahan dan manipulasi. Upaya pencegahan politik uang dapat dilakukan dengan meningkatkan pendidikan pemilih, penguatan peran Bawaslu dan Sentra Gakkumdu, serta mempermudah proses pelaporan politik uang dengan memperpanjang masa berlaku pelaporan dan menghapus syarat Terstruktur, Masif dan Sistematis. Jenis penelitian dalam artikel ini menggunakan metode kualitatif berdasarkan studi pustaka yang berkaitan dengan tindak pidana politik uang dalam Pemilu. Data yang diteliti dalam artikel ini adalah kasus politik uang dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 dan 2017.*

## **Kata kunci**

politik uang, pilkada, pemilu, integritas Pemilu.

---

## **1. Pendahuluan**

### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan dari proses demokrasi di berbagai belahan dunia dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa pemilu yang bebas, transparan dan adil merupakan fondasi bagi penguatan demokrasi yang sehat. Berbagai tantangan bermunculan dalam mewujudkannya. Menurut salah satu publikasi International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dalam buku yang berjudul *Improving Electoral Practices : Case Studies and Practical Approaches*, untuk memenuhi kebutuhan akan penguatan demokrasi ini, proses pemilu harus didasari oleh dua standar dasar : kredibilitas dan integritas. Baik kredibilitas dari penyelenggara Pemilu maupun integritas dari keseluruhan proses penyelenggaraan Pemilu itu sendiri. (*International IDEA, 2014*)

Dalam mewujudkan Pemilu yang berintegritas, proses penyelenggaraan Pemilu harus bebas dari berbagai macam pelanggaran Pemilu atau malpraktik pemilu atau yang disebut juga dengan

istiah *electoral malpractice*. Salah satu bentuk pelanggaran Pemilu yang seringkali muncul dalam setiap perhelatan Pemilu adalah praktek Politik Uang.

Praktik politik uang dalam pemilu, meskipun hal itu adalah sebuah pelanggaran, sudah bukan sesuatu yang rahasia lagi. Politik uang terjadi sejak tahapan pencalonan, pemungutan suara, hingga tahapan rekapitulasi suara. Tak hanya masif, politik uang juga sudah sangat terbuka. Pemilih terang-terangan meminta uang kepada calon, bahkan ada yang sampai memasang spanduk bertuliskan “Menerima Serangan Fajar”. (Kompas, 2016).

Politik uang ini berpengaruh pada hasil akhir Pemilu, yang pada dasarnya menentukan kualitas dan integritas hasil Pemilu itu sendiri. Jika politik uang terus terjadi, dapat dipastikan bahwa rakyatlah yang akan merasakan dampak buruknya. Demokrasi hanya akan menjadi lahan bagi kaum medioker, yaitu mereka yang tidak memiliki prestasi memadai, untuk meraih kekuasaan. Bahkan sangat mungkin demokrasi akan dimanfaatkan

oleh mereka yang memiliki hasrat untuk menguasai harta kekayaan Negara dengan menghalalkan berbagai cara, termasuk dengan melakukan kecurangan, manipulasi dan jual-beli suara.

Lebih lanjut, apabila praktek politik uang banyak terjadi, maka legitimasi proses penyelenggaraan Pemilu patut dipertanyakan. Penyelenggaraan Pemilu yang diwarnai maraknya politik uang akan mengancam integritas Pemilu dan mencederai asas-asas Pemilu yang demokratis. Untuk itu, langkah-langkah yang tepat bagi pencegahan terjadinya Politik Uang dalam Pemilu sangatlah penting untuk dirumuskan.

## 1.2 Permasalahan

Ada beberapa permasalahan yang hendak dijawab dalam artikel ini, yakni :

1. Apa saja bentuk atau pola-pola praktek politik uang di Indonesia?
2. Bagaimana penanganan atau penindakan atas terjadinya politik uang dalam Pemilu di Indonesia?
3. Apa upaya yang efektif dalam mencegah praktek politik uang dalam Pemilu?

## 2. Metode Penelitian

Dalam menyusun artikel ini, penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian ini berusaha memecahkan masalah dengan menggambarkan problematika yang terjadi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa peneliti ingin memahami, mengkaji secara mendalam serta memaparkannya dalam tulisan ini mengenai bagaimana bentuk atau pola-pola politik uang, penanganan atau penindakan atas politik uang dalam

Pemilu di Indonesia selama ini serta berusaha merumuskan suatu langkah-langkah atau upaya yang perlu dilakukan untuk dapat mencegah praktek politik uang di kemudian hari. Berdasarkan tujuan tersebut, maka relevan jika peneitian dalam artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif.

Data yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah dengan meneliti data sekunder, yakni data yang diperoleh melalui studi pustaka berupa dokumentasi, buku-buku terkait integritas Pemilu, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian dari lembaga survey, pemberitaan surat kabar dan media online, serta dokumen lainnya yang berhubungan dengan politik uang dalam Pemilu di Indonesia. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisa data terkait temuan atau laporan atas praktek politik uang yang terjadi dalam Pemilu 2014 serta Pilkada 2015 dan 2017.

## 3. Perspektif Teori

### 3.1 Integritas Pemilu (Electoral Integrity)

Konsep yang paling komprehensif untuk mendefinisikan Electoral Integrity (Integritas Pemilu) hingga saat ini masih terus diperdebatkan oleh banyak ahli politik. Salah satu konsep yang sangat berpengaruh adalah konsep yang ditawarkan oleh Global Commission on Election, Democracy and Security dalam *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (September 2012), di mana Integritas Pemilu diartikan sebagai *“an election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is*

*professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle”.*

Sementara itu, menurut Prof. Ramlan Surbakti dalam publikasi Kemitraan berjudul “Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara”, 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. (Kemitraan, 2011)

Lebih lanjut Surbakti menyebutkan, Pemilu dapat dikategorikan berintegritas apabila proses pemungutan dan penghitungan suara memenuhi unsur-unsur sebagai berikut : 1) diselenggarakan berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel. 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. Dan 5) ditegakkan secara konsisten, imparial, dan tepat waktu (*timely*) oleh berbagai institusi penegak peraturan pemilu. (Kemitraan, 2011).

Dalam salah satu publikasi ACE Electoral Knowledge Network, berjudul *ACE Encyclopaedia : Electoral Integrity*

(2013) integritas pemilu tidak bisa muncul begitu saja. Mekanisme untuk mendorong dan menjaga integritas dalam setiap aspek proses pemilihan harus terus dilakukan di dalam badan resmi yang mengatur atau menyelenggarakan Pemilu. Mekanisme ini memungkinkan untuk memantau tindakan administrasi pemilu; memastikan pengawasan proses pemilu oleh sektor atau lembaga pemerintah lainnya, masyarakat sipil, dan media; dan menyelesaikan sengketa atas pelanggaran, baik secara administratif maupun secara hukum. (ACE Network, 2013).

### **3.2 Penyalahgunaan Uang dalam Pemilu**

Praktek dari Politik Uang dalam pemilu sangat beragam. Di antara bentuk-bentuk kegiatan yang dianggap politik uang antara lain: a) distribusi sumbangan baik berupa barang atau uang kepada para kader partai, penggembira, golongan atau kelompok tertentu, b) pemberian sumbangan dari konglomerat atau pengusaha bagi kepentingan partai politik tertentu, dengan konsesi-konsesi yang ilegal, c) penyalahgunaan wewenang dan fasilitas negara untuk kepentingan dan atau mengundang simpati bagi partai politik tertentu, misalnya penyalahgunaan dana JPS atau penyalahgunaan kredit murah KUT dan lain-lain. (Antulian, Rifa’i. DR. S.H, M.Hum, 2004).

Menurut Ramlan Surbakti (2014), secara umum penyalahgunaan uang dalam Pemilu dapat dipilah menjadi dua kategori. *Pertama*, penyalahgunaan dana publik untuk kepentingan kampanye oleh petahana (incumbent), seperti penyediaan modal bagi kelompok usaha, hibah bagi sejumlah madrasah, dan lain sebagainya, yang diberikan menjelang Pemilu. Di sini perlu dibedakan antara

kebijakan publik yang berupa distribusi dan alokasi sumber daya kepada setiap warga negara, dengan kebijakan publik yang mengalokasikan sejumlah sumber daya kepada kelompok pemilih tertentu menjelang Pemilu. Setidak-tidaknya terdapat dua penyalahgunaan dalam kategori pertama ini, yakni, menggunakan dana publik untuk kepentingan pribadi melakukan kampanye Pemilu (korupsi), dan menggunakan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih tidak secara individual melainkan kelompok pemilih tertentu secara umum.

*Kedua*, jual-beli suara (*vote buying*) yang terjadi dalam berbagai bentuk yang melibatkan sejumlah pihak : calon, pemilih dan petugas. Transaksi ini dapat dibedakan menjadi empat pola : (1) transaksi langsung antara calon dengan pemilih, (2) transaksi antara calon atau yang mewakili calon dengan tokoh masyarakat atau yang mengatasnamakan pemilih, (3) transaksi antara calon dengan calon lain dari satu partai atau partai lain dan petugas Pemilu, dan (4) transaksi antara calon dengan petugas Pemilu.

Selain bentuk-bentuk Politik Uang di atas, juga ada bentuk penyalahgunaan uang dan kekuasaan lain yang bisa dikategorikan dalam Politik Uang, yakni tindakan kampanye oleh pihak ketiga yang bersifat partisan dan melanggar hukum, sebagai berikut : pertama, kampanye yang dilakukan oleh pihak ketiga untuk mendukung peserta Pemilu tertentu dan atau menentang peserta Pemilu yang lain, yang diresdusi dan atau dibiayai oleh peserta Pemilu yang didukung tetapi tidak melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang dilakukan sebagai bagian dari peserta Pemilu tersebut. Kedua, kampanye

yang dilakukan oleh pihak ketiga untuk mendukung peserta Pemilu tertentu dan atau menentang peserta Pemilu yang lain tetapi tidak diresdusi dan atau dibiayai oleh peserta Pemilu yang didukung karena bertindak atas prakarsa dan upaya sendiri. Penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pihak ketiga seperti ini juga tidak dilaporkan kepada KPU. (Kemitraan, 2014)

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Politik uang masih menjadi masalah dalam penyelenggaraan Pemilu. Politik uang kerap dijadikan metode untuk menggapai kekuasaan dalam kontestasi politik. Para calon beranggapan bahwa untuk dapat memenangkan suara dalam Pemilu mereka harus mempunyai modal yang besar yang digunakan untuk membeli suara rakyat.

Dalam bab pembahasan ini akan disajikan pembahasan mengenai penyalahgunaan uang dalam Pemilu, di mana dalam tulisan ini, data kasus-kasus politik uang yang disajikan merupakan kasus politik uang yang terjadi pada saat Pilkada Serentak Tahun 2015 dan Pilkada Serentak Tahun 2017, meskipun dalam kenyataannya sebenarnya kasus-kasus politik uang juga terjadi di semua Pemilu selain Pilkada, baik itu pada Pemilu legislative (Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota) maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sebagian besar kasus politik uang yang ditemukan merupakan jenis *vote-buying* (jual beli suara) yang dilakukan oleh para pelaku yang merupakan tim kampanye, perangkat desa, serta petugas di TPS. Selanjutnya pada bagian kedua pembahasan akan dipaparkan bagaimana penanganan

yang dilakukan terhadap politik uang dan kendala-kendala yang muncul dalam menangani politik uang selama ini.

#### **4.1 Temuan-temuan Kasus Money Politics**

Berdasarkan press rilis Bawaslu (sindonews.com, 2017), Bawaslu menemukan 600 dugaan politik uang pada Pilkada Serentak 2017. Temuan tersebut terjadi di 101 daerah yang menggelar Pilkada. Dugaan politik uang tersebut dilakukan oleh relawan pasangan calon dan perseorangan yang dilakukan saat masa tenang yang berlangsung selama tiga hari pada tanggal 12-14 Februari 2017. Bentuk politik uang yang diungkap sendiri bervariasi. Ada yang diberikan secara langsung dalam bentuk uang, namun ada juga yang dibagikan dalam bentuk barang, seperti gula pasir, beras atau sembako.

Jika dibandingkan dengan laporan kasus politik uang yang terjadi pada Pilkada Tahun 2015, angka tersebut mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Pada Pilkada Serentak Tahun 2015 lalu, misalnya, Bawaslu menemukan praktik politik uang sebanyak 92 kasus, yang tersebar di 21 kabupaten pada 10 provinsi saat masa kampanye. Bawaslu juga mencatat setidaknya ada 311 kasus praktik politik uang pada masa tenang, di 25 kabupaten/kota pada 16 provinsi. Praktik serupa juga terjadi saat hari pemilihan berlangsung, di mana terdapat sebanyak 90 kasus, yang tersebar di 22 kabupaten pada 12 provinsi, seperti di Kaur (Bengkulu), Gowa (Sulawesi Selatan), Rokan Hulu (Riau), Kepulauan Konawe dan Muna (Sulawesi Tenggara), Semarang (Jawa Tengah), serta Lampung Selatan, Pesawaran, dan Way

Kanan (Lampung). Selain itu, terjadi juga pembagian uang sebesar Rp 100-200 ribu di Bone Bolango, Gorontalo, serta pembagian uang sebesar lima puluh ribu di Kecamatan Negeri Katon, Kecamatan Way Lima, dan Kecamatan Way Ratai yang terletak di Pesawaran, Lampung. Bahkan, terjadi pula pembagian uang sebesar lima puluh ribu rupiah yang disertai pembagian C6 (undangan bagi pemilih) sebanyak 4 lembar di Gresik, Jawa Timur, dan juga pembagian C6 yang diselipi sejumlah uang yang berkisar antara lima belas ribu rupiah sampai dengan dua puluh ribu rupiah di Boyolali, Jawa Tengah. (sindonews.com, 2017)

Praktek politik uang dalam Pilkada Serentak Tahun 2015 juga tidak hanya dilakukan dalam bentuk pembagian uang saja. Di Muaro, Jambi, dan Kuantan Senggigi, Riau, ditemukan adanya pembagian sembako oleh salah satu pasangan calon. Terdapat pula pembagian sarung yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon di Surabaya (Jawa Timur) serta Bangka Tengah dan Bangka Barat (Bangka Belitung). Selain itu, Bawaslu juga menemukan adanya pembagian kaos dan kalender oleh salah satu pasangan calon di Bengkayang, Kalimantan Barat. Bawaslu juga menemukan sebanyak 1.621 lembar kupon undian hadiah mobil yang diduga dibagikan oleh salah satu pasangan calon kepada pemilih di Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, di Lampung Timur, Lampung, Bawaslu menemukan adanya pemberian bingkisan oleh KPPS yang diduga mendukung salah satu pasangan calon. Berdasarkan pantauan Bawaslu, terdapat pula adanya dugaan praktek politik uang, yakni di Kabupaten Ternate (Maluku Utara), Kabupaten Gorontalo (Gorontalo), dan

juga Kabupaten Pohuwato (Gorontalo). (sindonews.com, 2017)

Sementara itu, dalam Pilkada Tahun 2017, juga marak terjadi kasus politik uang. Di Pilkada DKI Jakarta, misalnya, Bawaslu DKI Jakarta melalui Ketuaanya, Mimah Susanti saat konferensi pers tanggal 18 April 2017, mengemukakan temuan sembako yang akan didistribusikan ke warga DKI Jakarta. Di Menteng pembagian kopi. Di Klender Duren Sawit viral di medsos bagi-bagi sembako. Di Jakarta utara, ada di Warakas sampai di Rusun Marunda. Dugaan politik uang juga terjadi di Pulau Seribu. Ada laporan soal adanya pengiriman sapi ke beberapa pulau yang ada di Kepulauan Seribu. Sementara itu, di Pulau Tidung ada 150 paket sembako, 57 paket di Pulau Kelapa dan temuan 23 ekor sapi yang sudah terdistribusi di 4 pulau. Pembagian dilakukan oleh tim sukses dengan melibatkan RT/RW. (kumparan.com, 2017)

Dengan tren peningkatan jumlah praktek politik uang di Pilkada 2015 dan Pilkada 2017 ini, bukan tidak mungkin jika pada Pilkada 2018 dan Pemilu 2019 nanti politik uang juga akan makin bertambah banyak.

#### **4.2 Penanganan Terhadap Politik Uang dan Kendala yang Dihadapi**

Berbagai bentuk pelanggaran politik uang sebagaimana telah diuraikan dalam subbab sebelumnya di atas, secara normatif seharusnya dapat ditangani berdasarkan peraturan perundangan yang ada. Akan tetapi tidak sedikit kasus-kasus yang terjadi itu tidak tersentuh hukum. Dalam Pilkada Tahun 2015, misalnya, tak ada satupun calon yang tersangkut kasus politik uang dikenai sanksi pembatalan. Dari puluhan kasus yang dilanjutkan ke

kepolisian, hanya 3 perkara yang diproses sebagai pidana umum (Kompas.com, 2016)

Jika dianalisis secara mendalam, terdapat beberapa faktor mengapa banyak kasus politik uang yang seakan “menguap” begitu saja atau lolos dari jerat hukum. *Pertama*, masyarakat menganggap politik uang sebagai sesuatu yang wajar dan bahkan ditunggu-tunggu dalam setiap perhelatan Pemilu. Hasil survei dari sejumlah lembaga survey bahkan menunjukkan, mayoritas publik mengaku bersedia menerima pemberian uang dari para caleg, pasangan calon atau partai politik. Berdasarkan data survei yang diperoleh dalam salah satu penelitian yang dilakukan oleh Founding Father House (FHH) Indonesia menunjukkan bahwa 71 persen masyarakat menerima uang atau barang yang diberikan dari calon kepala daerah, tim sukses atau relawan. Sementara, 29 masyarakat memilih untuk menolak. Angka tersebut terbilang cukup besar, karena lebih dari setengah masyarakat dapat dianggap turut menyukseskan praktik politik uang. Dari 71 persen itu, 80 persen masyarakat memilih untuk diberikan uang ketimbang barang seperti kebutuhan bahan pokok. Karena sebagian besar masyarakat Indonesia berada pada tingkat ekonomi menengah ke bawah. (Sindonews.com, 14 Februari 2017).

Hampir senada dengan hasil survey FFH, hasil survey dari lembaga survei Indikator yang dilakukan pada Pemilu 2014 mencatat sebanyak 41,5 persen pemilih di Indonesia menganggap politik uang sebagai hal yang wajar. Data tersebut juga mengungkapkan tidak ada perbedaan gender laki-perempuan, desa-kota, semua sama sikapnya dalam menilai politik uang. (kumparan.com, 2017)

Sedangkan survey Indikator pada bulan Mei 2017 di wilayah Jawa Timur, menemukan bahwa toleransi masyarakat Jawa Timur atas praktek politik uang cukup tinggi, yakni sebesar 41 persen. Di sisi lain, meskipun sebanyak 59 persen tidak menganggap wajar adanya fenomena politik uang, namun hanya 6 persen saja yang akan menolak uang dari pemberian calon tersebut. (tribunnews.com, 2017)

Hasil survey yang menunjukkan kecenderungan masyarakat untuk mentolerir praktek politik uang tersebut tentu saja sangat memprihatinkan. Hal ini juga menunjukkan bahwa pendidikan pemilih perlu lebih ditingkatkan, terutama dengan mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai bahaya dari politik uang. Bagaimanapun juga, efek dari politik uang sangatlah merugikan karena praktik ini sama saja dengan tidak menghargai pemilih, dan dapat dipastikan, kelak jika para calon yang dipilih dari hasil politik uang tersebut akan cenderung tidak bertanggungjawab karena merasa sudah terlegitimasi dengan membeli suara secara tunai dari para pemilihnya.

*Kedua*, tidak ada keberanian dari masyarakat atau pihak yang menemukan kasus politik uang untuk menjadi saksi ketika diproses secara hukum. Mereka enggan melaporkan karena tidak ada jaminan perlindungan. Mereka lebih memilih menghindari resiko dibanding harus repot menghadapi akibat yang mungkin timbul dari melaporkan ke pihak berwenang.

*Ketiga*, pendekatan dan cara pengawasan yang dilakukan Bawaslu maupun Panwaslu banyak dinilai kurang proaktif atas kasus-kasus yang terjadi.

Bawaslu/Panwaslu cenderung bertindak apabila ada laporan dari pemilih atau masyarakat, pemantau atau peserta Pemilu daripada bertindak aktif dengan mendatangi lokasi kejadian begitu ada pemberitaan. Akibatnya, banyak kasus politik uang yang tidak tertangani dengan cepat. Meski hal ini tidak dapat digeneralisir, mengingat ada pula sejumlah kasus politik uang yang tertangani karena peran aktif pengawas. Hal ini bisa jadi dikarenakan terbatasnya jumlah Sumber Daya Manusia dalam Bawaslu. Apalagi jika dibandingkan dengan rasio jumlah kasus-kasus penyalahgunaan uang dan kekuasaan yang muncul dan harus ditangani dengan cepat. Selain itu, para petugas pengawas secara umum juga tidak memiliki kemampuan investigasi yang memadai, kurang pengetahuan dan ketrampilan dalam merespon kasus-kasus politik uang yang dilaporkan masyarakat. Upaya pemerintah untuk mengantisipasi kelemahan ini dengan membentuk Sentra Gakkumdu sebenarnya patut diapresiasi. Sentra Gakkumdu adalah wadah bersama 3 unsur antara pengawas pemilu, kepolisian, dan kejaksaan untuk menangani tindak pidana pemilu. Sentra Gakkumdu yang akan mengolah laporan masyarakat yang mengandung Tindak Pidana Pemilu. Fungsi Sentra Gakkumdu yang utama adalah melakukan gelar perkara untuk menemu-kenali unsur-unsur tindak pidana pemilu dan bukti-bukti yang harus dikumpulkan. Selain itu fungsi sentra gakkumdu untuk membantu pengawas pemilu dalam membuat kajian tindak pidana pemilu. Namun demikian, selama ini Sentra Gakkumdu dalam penyelesaian perkara pemilu/pilkada dinilai masih tidak efektif, karena unsur Bawaslu, kejaksaan dan kepolisian di



Sentra Gakkumdu seringkali berbeda pendapat dalam menentukan delik/ jenis pelanggaran. Selain itu, dari sisi pengaturan larangan, Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 memang mengatur larangan calon dan/atau tim kampanye untuk memberikan uang atau materi lain untuk mempengaruhi pemilih. Namun, aturan itu tak disertai penjelasan soal pembuktian, pengadilan yang bertugas memproses, dan kerangka waktu penyelesaian perkara. Kita bisa berharap hal ini akan berubah seiring dengan ditetapkannya UU Pilkada terbaru Nomor 10 Tahun 2016 dan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Perubahan penting di dalam UU Pilkada yang terbaru (UU Nomor 10 Tahun 2016) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah sudah diaturnya politik uang sebagai tindak pidana Pemilu dan sanksi pidana penjara dan denda bagi politik uang. Pasal-pasal tersebut, antara lain : Pasal 515 (denda dan pidana penjara bagi siapa saja yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih), Pasal 519 (denda dan pidana penjara bagi siapa saja yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan pencalonan DPD), Pasal 523 (denda dan pidana penjara bagi siapa saja yang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye Pemilu dan kepada pemilih), serta Pasal 548 (denda dan pidana penjara bagi siapa saja yang menggunakan anggaran pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana kampanye).

Selain itu, perubahan yang sangat progresif adalah keberadaan Sentra Gakkumdu menjadi satu atap dengan pengawas pemilu, disertai dengan penguatan kewenangan Bawaslu untuk memutus kasus pelanggaran Pemilu. Di Pasal 93, selain bertugas mengawasi semua tahapan pemilu dan mencegah terjadinya praktik politik uang, Bawaslu juga bertugas mengawasi netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia (Polri), mengawasi pelaksanaan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), pengadilan, keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri, serta menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP. Kemudian, di Pasal 95 disebutkan wewenang Bawaslu. Tak hanya memeriksa dan mengkaji, Bawaslu juga berhak memutus pelanggaran administrasi, pelanggaran politik uang, dan penyelesaian sengketa pemilu. Bawaslu bahkan berhak memberikan rekomendasi kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri.

*Keempat*, Problem banyaknya kasus politik uang yang tidak bisa ditindaklanjuti karena rumusan delik dan limitasi waktu bisa ditindaklanjutinya secara pidana sebelum ditentukan sebagai kadaluarsa. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota disebutkan bahwa kasus pidana pemilu sudah harus dilaporkan paling lama tujuh hari

setelah temuan. Hasil penyidikan disertai berkas perkara harus diserahkan kepada penuntut umum paling lama 14 hari kerja terhitung sejak laporan diterima. Batasan waktu itu jelas menyulitkan Bawaslu untuk mengumpulkan alat bukti yang selanjutnya diserahkan kepada kepolisian sebagai bahan penyidikan.

Di tingkat kepolisian waktu penyidikan itu juga menjadi kendala untuk menuntaskan penyidikan sehingga aturan itu paling banyak dijadikan alasan penghentian penanganan kasus pidana. Dengan batas waktu yang singkat tindak lanjut indikasi pidana pemilu, sulit dilakukan secara optimal. Di sisi lain, tantangan lain yang dihadapi Bawaslu dalam mengusut pidana pemilu seperti politik uang adalah waktu laporan yang dibatasi 60 hari sebelum waktu pencoblosan, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016. Padahal seperti yang selama ini kita yakini, “serangan fajar” seringkali muncul menjelang masa pencoblosan.

*Kelima*, Syarat penindakan politik uang juga harus dilakukan secara terstruktur, sistematis dan massif (TSM). UU Nomor 10 Tahun 2016 memang mengatur sanksi administrasi pembatalan pasangan calon bagi yang terbukti melakukan politik uang (menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya) untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih. Namun, ketentuan itu mengandung pemberatan syarat sebab sanksi administrasi pembatalan pasangan calon hanya bisa dilakukan atas pelanggaran politik uang yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan massif (*vide* pasal 135A ayat (1)). Frasa “dan” menunjukkan sifat kumulatif dalam pelanggaran dimaksud. Penjelasan

pasal 135A ayat (1) menerjemahkan “terstruktur” sebagai kecurangan yang dilakukan aparat struktural, baik aparat pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau bersama-sama. “Sistematis” adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun, bahkan sangat rapi. Dan “masif” adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian-sebagian.

Jika merujuk definisi pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif itu bisa disimpulkan sepanjang politik uang tidak dilakukan aparat struktural, tidak direncanakan matang, atau tidak luas pengaruhnya, calon yang melakukan politik uang tidak bisa dibatalkan kepesertaannya. Alias ada ruang toleransi, bahkan bisa disebut legalisasi politik uang sepanjang tidak terstruktur, sistematis, dan massif. Hal ini, tentu saja pada akhirnya menumbuhkan ambiguitas serta makin menumpulkan upaya pencegahan dan penegakan hukum atas tindak pidana politik uang dalam Pemilu itu sendiri. Selain itu, pembuktian menjadi lebih rumit karena penindakannya harus melibatkan aparat penyelenggara negara.

## 5. Simpulan

Politik uang merupakan pemberian uang atau barang supaya di saat pemilu seseorang menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu. Praktek politik uang merupakan salah satu bentuk pelanggaran Pemilu yang dapat mengancam kualitas dan integritas dari Pemilu itu sendiri, karena hasil Pemilu yang diwarnai politik uang bukanlah Pemilu yang jujur dan adil, melainkan hasil manipulasi yang mencederai asas-asas demokratis dan

tidak sesuai dengan kedaulatan rakyat.

Tidak dapat dipungkiri, politik uang dilakukan hampir di setiap daerah di Indonesia. Pemberitaan tentang politik uang tak pernah berhenti seakan sudah menjadi tradisi di kalangan masyarakat dan dianggap sebagai hal yang wajar bahkan ditunggu-tunggu dalam setiap Pemilu.

Berdasarkan pola-pola praktik politik uang dalam Pemilu dan penanganannya di Indonesia yang selama ini masih lemah, ada beberapa rekomendasi yang dapat diajukan agar praktek politik uang dapat dicegah : *Pertama*, perlu adanya peningkatan pendidikan pemilih agar para pemilih dalam Pemilu memiliki kesadaran kritis supaya tidak mudah disuap dengan pemberian “uang, barang, materi apapun atau hal-hal sejenis” yang dimaksudkan untuk membeli suara pemilih, baik pada masa kampanye, hari tenang, bahkan pada saat hari pencoblosan.

*Kedua*, pemilih harus didorong agar menjadi pemilih yang berani, kritis dan aktif, dengan ikut serta mengawasi jalannya Pemilu. Hal ini didukung dengan era keterbukaan saat ini, di mana peran media sosial sangat luar biasa. Pemilih harus didorong untuk berani melaporkan jika ada pelanggaran Pemilu. Pemilih dapat memantau dan mengawasi jalannya Pemilu melalui update kabar seputar Pemilu dan menginformasikan berbagai temuan pelanggaran Pemilu secara langsung kepada pihak-pihak yang berwenang melalui media sosial.

*Ketiga*, penyelenggara Pemilu harus pro-aktif dalam menyikapi atau merespon laporan kasus-kasus politik uang. Dalam hal ini, peran Sentra Gakkumdu yang kini melekat pada Bawaslu juga harus ditingkatkan, terutama dalam menyamakan pemahaman dan pola penanganan politik uang sebagai salah satu tindak pidana pemilu, sehingga diharapkan dengan penegakan hukum yang tegas, akan berefek pada penurunan praktek politik uang.

*Keempat*, terkait limitasi masa daluarsa pelaporan politik uang, harus diperpanjang sampai dengan hari H pemungutan suara, di mana sebelumnya sesuai Perbawaslu Nomor 13 Tahun 2016 diatur batas waktu pelaporan adalah 60 hari sebelum pemungutan suara, mengingat bahwa politik uang justru sering terjadi menjelang maupun saat hari H pemungutan suara.

*Kelima*, syarat dapat ditindaknya politik uang berupa terpenuhinya unsur TMS (Terstruktur, Masif dan Sistematis) menurut hemat penulis perlu dipertimbangkan kembali oleh para pembuat kebijakan negeri ini. Mengingat, akan sangat sulit upaya pembuktian agar suatu kasus politik uang dapat dikategorikan sekaligus ke dalam 3 unsur tersebut. Hal ini juga akan makin menambah daftar panjang kasus-kasus politik uang yang tidak tertangani atau tidak tersentuh hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- ACE Electoral Knowledge Network, (2013), *The ACE Encyclopaedia : Electoral Integrity*, ACE Electoral Knowledge Network.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2014), *Improving Electoral Practices : Case Studies and Practical Approaches*, Stockholm: International IDEA.
- Partnership for Governance Reform (Kemitraan), (2014), "Integritas Pemilu 2014 : Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014", Kemitraan, Jakarta.
- Partnership for Governance Reform (Kemitraan), (2011), "Seri Demokrasi Buku 13 : Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara", Kemitraan, Jakarta.
- Rifa'i, Antulian. DR. S.H, M.Hum, (2004), "Politik Uang Jalan Pemilihan Kepala Daerah", Jakarta: Ghalia Indonesia.
- The Report of the Global Commissions on Elections, Democracy and Security, (2012), *Deepening Democracy : A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*.
- Gatra, Sandro (2016, Maret, 3). Mahar Politik, Serangan Fajar dan Suap. Kompas. Diakses dari <http://nasional.kompas.com>
- Hermansyah, Heriyanto (2016, Juni 19). Kemesraan Sentra Gakkumdu. Kompas. Diakses dari <http://www.kompasiana.com>
- Hersubeno, Arief, (2017, April, 17). Uang dan Politik dalam Pilkada DKI 2017. Kumparan. Diakses dari <https://kumparan.com>
- Harunsyah, Moch, (2017, April, 19). Modus Politik Uang di DKI, Bagikan Kopi Sampai Kirim Sapi. Liputan 6. Diakses dari <http://pilkada.liputan6.com>
- Ramdhani, Dian (2017, Februari 14), Bawaslu Temukan 600 Kasus Poltik Uang Selama Masa Pilkada 2017. Sindonews. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com>
- Ramdhani, Dian (2017, Februari 17). Pilkada Serentak 2017, Politik Uang Diprediksi Kian Marak. Sindonews. Diakses dari <https://metro.sindonews.com>
- Sawitri, Angelina Anjar (2015, Desember, 9). Pilkada Serentak, Politik Uang Ditemukan di 27 Daerah. Tempo. Diakses dari <https://tempo.co>
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
- Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Pelanggaran Administrasi terkait Larangan Memberikan dan/Atau Menjanjikan Uang Atau Materi Lainnya Yang Dilakukan Secara Terstruktur, Sistematis dan Masif Dalam Pemilihan Gubernur dan Walikota.

## **MASYARAKAT DAN MALPRAKTEK PEMILU**

**Febriyani Hilda Dinati**

Mahasiswa Magister Tata Kelola Pemilu Univeritas Airlangga,  
hilda0402\_oke@yahoo.com

---

### **ABSTRACT**

*Throughout the election, there are always problems in the process, whether it is malpractice, and other actions that threaten the general public in voting. The public is not fully informed about the election activities and their impact. Election malpractice reduces democratic election values. This study intends to explain how big the mistakes and frauds that exist during the election and how the role of society to handle malpractice election. This research uses descriptive analytic method with qualitative approach. The data used in this research are primary data and secondary data. The study found two types of malpractice: first, the public was less aware of the types of election fraud. Both in terms of alleged money politics, campaigns outside the schedule, the installation of banners that are considered negative and provocative. Secondly, the community still does not know that it has entered the voter list, so there are voters who do not exercise the right to vote, there are voters who exercise the right of others, and most voters do not know the choice will increase the percentage of voter participation.*

**Keywords:**

community roles, malpractice elections, malpractice management

---

### **ABSTRAK**

*Sepanjang pelaksanaan pemilu selalu ada permasalahan di dalam prosesnya, baik yang melakukan tindakan malpraktek pemilu, maupun tindakan lain yang mengancam masyarakat umum dalam memberikan suaranya. Masyarakat belum sepenuhnya mengetahui tentang kegiatan pemilu dan dampaknya. Malpraktek pemilu mengurangi nilai pemilu yang demokratis. Penelitian ini bermaksud menjelaskan seberapa besar kesalahan dan kecurangan yang ada pada saat pemilu berlangsung dan bagaimana*

*peran masyarakat untuk menangani malpraktek pemilu.* Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitik dengan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Penelitian ini menemukan dua jenis malpraktek: pertama, masyarakat tidak begitu mengetahui adanya jenis-jenis kecurangan pemilu. Baik dari segi dugaan politik uang, kampanye diluar jadwal, pemasangan spanduk yang dinilai negatif dan provokatif. Kedua, masyarakat masih belum mengetahui telah masuk kedalam daftar pemilih, sehingga ada pemilih yang tidak menggunakan hak pilih, ada pemilih yang menggunakan hak pilih orang lain, dan sebagian besar pemilih tidak mengetahui pilihannya akan meningkatkan persentase partisipasi pemilih.

#### **Kata kunci:**

peran masyarakat, malpraktek pemilu, penanganan malpraktek

## **1. Pendahuluan**

Pemilihan Umum (Pemilu) serentak 2019 tinggal menghitung waktu, KPU sebagai penyelenggara pemilu telah menentukan tanggal pelaksanaan pemilihan yang jatuh pada Rabu, 17 April 2019. Pemilu serentak ini akan sangat menyita perhatian karena, bukan hanya memilih anggota dewan yang akan duduk di dalam parlemen tapi juga memilih Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan kewenangannya selama 5 tahun.

Pemilihan umum salah satu fungsinya adalah sarana konversi suara rakyat dan perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Didalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Pemilihan umum serentak nanti menarik perhatian masyarakat, dan kemungkinan besar akan ada peningkatan partisipasi masyarakat yang signifikan.

Dalam setiap pelaksanaan pemilu, baik Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tidak terlepas dari berbagai bentuk pelanggaran. Pelanggaran dalam pemilu disebut malpraktek pemilu. Adanya malpraktek menjadi kendala dalam seluruh tahapan pemilu, baik sebelum pemilu berlangsung, maupun saat pelaksanaan pemilu.

Lembaga Independen yang telah dibuat pemerintah yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), BAWASLU dan DKPP. Tiga lembaga tersebut penting untuk bersikap netral dalam penyelenggaraan Pemilu. Dalam Pasal 1 Ayat 7 UU No 7 Tahun 2017 berbunyi bahwa "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu, untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat."

Dari pasal tersebut jelas menyatakan bahwa pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu tidak hanya menjadi tanggung jawab KPU semata. Bawaslu yang berperan dalam pengawasan juga wajib bertanggung jawab dalam seluruh tahapan pemilu. Dengan jargon baru KPU yang saat ini berjudul “Melayani”, dan Bawaslu dengan judul Mengawasi, memiliki semangat akan kesuksesan penyelenggaraan pemilu serentak kedepan.

KPU dan BAWASLU berperan dalam penanganan malpraktek pemilu. Dilihat dari berbagai pelanggaran/malpraktek dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Kasus di Provinsi Aceh tahun 2014 ada 409 kasus. Ada 220 kasus pidana pemilu yang meliputi: 7 kasus di pengadilan, 2 kasus telah SP3, 18 kasus di Kepolisian, dan 193 kasus terhenti di Panwaslu. Namun untuk 193 kasus ini, setelah diperiksa bukan termasuk dalam kasus pidana pemilu. Selain kasus pidana pemilu, di Aceh juga terdapat 23 kasus pelanggaran kode etik. (<http://Banda Aceh Post.com>, 13 mei 2014).
2. Kasus di Provinsi Bali juga terjadi saat pemilukada serentak berlangsung, antara lain: (i) pemakaian atribut Paslon (pasangan calon) yang dilakukan oleh aparat birokrasi; (ii) Banyaknya kampanye sebelum waktunya. Ini mengindikasikan bahwa malpraktek di Bali sebagian besar di selesaikan di tingkat Bawaslu Provinsi. (<http://balitribunenews.com> 8 Agustus 2017)
3. Di Provinsi Jawa Timur, malpraktek terjadi saat Pilkada serentak 2015. Ada 117 pelanggaran, antara lain: (i) sebanyak 64 kasus dihentikan karena tidak terbukti pelanggarannya; (ii) Sementara ada 53 kasus terbukti pelanggarannya, dengan rincian 36 kasus diselesaikan ditingkat Panwaslu, 4 kasus di tingkat daerah terkait kode etik, 13 kasus diselesaikan di tingkat Bawaslu Provinsi. Adapun jenisnya, sebagian besar berkaitan dengan administrasi antara lain (DPT, Pemasangan APK, dan PNS yang terlibat dalam kampanye paslon). Pelanggaran Kode etik juga terjadi di KPU Sidoarjo, KPU Kota Blitar, Panwaslu Lamongan (<https://www.merdeka.com>, 17 November 2017).
4. Di Provinsi Jawa Barat terdapat 37 kasus pelanggaran saat Pemilukada serentak 2017 dan terjadi pada 3 Kab/Kota: Kota Tasikmalaya 10 pelanggaran, Kota Bekasi 17 pelanggaran, dan Kota Cimahi ada 10 pelanggaran. Jenis pelanggaran yang terjadi di Provinsi Jawa Barat, dari 37 kasus, antara lain adalah 28 pelanggaran pidana, 7 pelanggaran administrasi, 2 pelanggaran kode etik. Pelanggaran pidana, seluruhnya tidak dapat dibuktikan, karena banyak yang tidak terbukti. Bentuk-bentuk pelanggaran lainnya yakni, adanya pemilih palsu (Ghost Voter). Pemilih palsu terjadi saat pemilihan berlangsung tahun 2015. Pemilih palsu terjadi di daerah Kabupaten Muna, Sulawesi. Menurut UU No.12 Tahun 2008, pasal 115 pemilih ganda atau orang yang menggunakan identitas palsu terancam hukuman pidana penjara. (<http://www.antarajabar.com>, jumat 17 Februari 2017 ).

## 2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yang menggunakan pendekatan kualitatif observasi. Menurut Nawawi (2003), metode penelitian deskriptif mempunyai dua ciri pokok, pertama memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan sampai dengan (saat sekarang) atau masalah yang bersifat aktual. Kedua, menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi rasional yang ada.

Terdapat 2 (dua) jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer terdiri dari hasil wawancara dengan KPPS, pemilih, Anggota KPU yang berkaitan dengan malpraktek Pemilu serta wawancara mendalam dengan Tim sukses sebagai pelaku malpraktek pemilu.

Data sekunder terdiri dari beberapa data penunjang lainnya seperti daftar pelanggaran dan jenis-jenis pelanggaran yang terjadi. Peneliti mewawancarai petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) Selain itu, kajian dokumen, peraturan pemilu juga digunakan dalam penelitian ini.

## 3. Perspektif Teori

Dalam asas-asas yang digunakan, penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), bahwa adanya program maupun kegiatan dalam tahapan pemilu harus memiliki ketentuan-ketentuan hukum serta perspektif kepemiluan. Dengan demikian, prinsip-prinsip pemilu demokratik juga berlaku untuk seluruh kegiatan pemilu, baik pemilu nasional maupun pemilu daerah.

Pemilu demokratik adalah pemilu yang dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan ketentuan dan kehendak rakyat. Kehendak rakyat harus dilaksanakan secara periodik dan juga diselenggarakan berdasarkan asas umum dan setara (universal dan equal suffrage). Menurut Ramlan Surbakti (2017) pemilu (Pilkada) yang demokratis akan melahirkan pemerintahan yang berlegitimasi, dan berkekuatan hukum serta pemerintahan yang berlegitimasi akan menghasilkan pemerintahan yang efektif, mampu menjalankan kebutuhan masyarakatnya.

Terdapat beberapa asas-asas pemilu demokratik. Yang menjadi acuan dalam pelaksanaan pemilu yakni Pertama, pemilu demokratik memenuhi prinsip free and fair election. Kedua, pemilu berintegritas (electoral integrity) menyatakan bahwa parameter pemilu demokratik itu harus memenuhi unsur Electoral Justice (ketentuan hukum). Artinya, pemilu itu memenuhi unsur-unsur integritas, partisipasi, kerangka hukum yang pasti, tidak memihak dan adil, profesional, bebas, transparan, tepat waktu, tanpa kekerasan, berkesinambungan dan dapat diterima. Ketiga, prinsip pemilu selanjutnya pemilu harus berintegritas (Electoral Integrity).

Surbakti (2017) menawarkan 8 (delapan) parameter pemilu demokratik, yaitu:

1. Hukum Pemilu dan Kepastian Hukum, Hukum menjadi indikator pelaksanaan pemilu yang demokratis, dimana, seluruh prosedur pelaksanaan pemilu harus sesuai dengan hukum dan ada Kepastian hukumnya, aspek pemilu diatur secara lengkap (tanpa kekosongan hukum), semua



- ketentuan Konsisten satu dengan yang lain (tanpa adanya pertentangan), semua ketentuan dirumuskan secara jelas dengan tunggal arti (tanpa adanya multitafsir), dan ketentuan hukum harus dapat dilaksanakan dalam prakteknya.
2. Pengaturan seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu yang tidak saja menjamin kepastian hukum tetapi juga berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, akuntabel, dan berintegritas.
  3. Kesetaraan antar warga negara, Indikator untuk melihat kesetaraan warga negara ini dalam tiga bagian, yakni : (i) Daftar Pemilih Tetap yang mencakup derajat tinggi dalam hal cakupan, yaitu jumlah warga negara berhak memilih yang telah terdaftar dalam DPT (Daftar Pemilih Tetap). (ii) Kemutakhiran yaitu Jumlah warga negara yang ada pada hari pemungutan suara berhak memilih, dan terdaftar dalam DPT, jumlah warga negara yang tidak diperbolehkan memilih dan harus dikeluarkan dalam DPT seperti TNI/ POLRI, serta meninggal dunia. (iii) Akurasi Data yaitu jumlah warga Negara yang tidak berhak memilih dan sudah dikeluarkan dalam DPT, dan jumlah pemilih yang namanya serta identitasnya telah ditulis sesuai dengan seharusnya, serta prinsip kesetaraan: yang disebut OPOVOV (*one person, one vote, one value*) juga harus terjamin, dimana dalam proses pemungutan suara setiap suara Sah dihitung, dan dihitung setara.
  4. Kompetisi antar partai atau calon berlangsung bebas dan adil (*Free and Fair Contestation*) Persaingan antarpolisi dan calon tersebut berlangsung dalam kesetaraan.
  5. Penyelenggaraan Pemilu yang tidak hanya profesional tetapi bertindak Independen dan Imparsial dalam melaksanakan tugasnya dan kewenangannya.
  6. Proses Pemungutan suara, tabulasi dan pengumuman hasil penghitungan suara dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel.
  7. Sistem penegakan hukum yang mengatur pemilu (*electoral dispute resolution*) dilaksanakan secara adil dan tepat waktu.
  8. Partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Keberhasilan pemilu dapat dilihat dari peran masyarakat. Artinya, masyarakat menjadi salah satu parameter keberhasilan pelaksanaan pemilu. Tingkat partisipasi mempengaruhi suara pemilih dan menentukan kemenangan salah satu paslon.

Pemilih memiliki hak suara tentu dan hak ini digunakan secara baik dan benar serta bertanggungjawab. Surbakti menegaskan pentingnya menegakkan prinsip satu orang, satu suara, dan bernilai setara (*One Person, One Vote and One Value/OPOVOV*). Pendapat ini memberi titik tekan tentang adanya kesetaraan pada proses pemungutan dan penghitungan suara dimana satu suara dinilai sama dan suara sah dihitung secara setara.

Pemilu dinyatakan sebagai pemilu yang demokratis jika dijalankan dengan bebas dan adil. Sesuai dengan asas pemilu tolak ukur pemilu demokratis memiliki asas: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, rahasia, dan yang terakhir adalah periodik. Makna dari asas-asas tersebut yakni;

**Pertama**, asas langsung berarti, pemilih yang memiliki hak suaranya, dapat secara langsung menyuarakan suaranya sebagai pemilih. Dan hak memilih tersebut dijamin oleh Undang-Undang.

**Kedua**, asas umum, menjadi asas pemilu yang demokratis, hal ini didasarkan pada ketentuan yang telah disepakati secara International, melalui *Declaration Of Human Right*, dimana dalam deklarasi tersebut bahwa ketentuan memilih bersifat *Universal Suffrage*, memilih tidak boleh tebang pilih karena seluruh warga negara yang memiliki hak pilih, apapun jenis kelaminnya, apapun suku bangsanya dan pendidikannya, tetap memiliki hak pilihnya.

**Ketiga**, asas bebas, asas ini sering sekali menjadi pertanyaan bahwa "*bebas*" seperti apa maksud dalam asas tersebut, pengertiannya bahwa pemilih yang memiliki hak dalam menentukan pilihannya, dapat memberikan suaranya pada pemilu tanpa adanya tekanan maupun paksaan dari pihak manapun. Namun dalam faktanya ternyata masih ada pemilih yang dengan sukarela menjual suaranya kepada pihak tertentu, yang berakibat tidak ada lagi kebebasan bersuara karena suaranya tersebut dapat dibeli dan terjadi jual beli suara (*vote buying*).

**Keempat**, asas jujur, asas ini menjadi unik karena membahas sesuatu yang

masih abstrak, dimana nilai kejujuran menjadi sebuah kunci keberhasilan pemilu dan legitimasi pemilu. Asas jujur menjadi penting karena dengan nilai jujur akan menghasilkan Integritas dalam pemilu. Bagian-bagian dari Integritas pemilu, yakni: Jujur, akurat, adanya akuntabilitas, transparan.

**Kelima**, asas rahasia, adalah asas dimana setiap pilihan yang dipilih menjadi sebuah kerahasiaan yang harus dijaga dalam proses pemilu. Dengan istilah yang biasa disebut "*Don't Ask and Don't Tell*", menyatakan bahwa setiap pilihan tidak perlu ditanya dan tidak perlu dijelaskan, karena pilihan suara sifatnya rahasia, agar publik tidak tahu akan pilihan kita.

**Keenam**, asas adil, pada asas pemilu ini, rasa adil merupakan sebuah tindakan yang dilakukan kepada pemilih, dan peserta pemilu, oleh penyelenggara selama proses pelaksanaan pemilu dijalankan. Realitas pelaksanaan Pemilu masih menunjukkan kesalahan-kesalahan yang disengaja masyarakat, baik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu serta pemilih itu sendiri. Contoh masih adanya jual beli suara (*vote buying*). Membeli dan menjual berakibat hilangnya rasa adil dalam pemilu. Asas adil menjadi pokok yang harus dapat dilaksanakan semua pihak.

**Ketujuh**, asas periodik menjadi asas pemilu terakhir karena pemilu memang harus dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, tujuannya adalah untuk mengevaluasi kinerja wakil rakyat yang telah dipilih periode lalu dan memilih kembali untuk pemerintah, apakah pemerintah yang lalu masih layak untuk menjalankan roda pemerintahan.

Partisipasi pemilih selalu menjadi tolak ukur kesuksesan pemilu, dengan

berbagai macam presentase yang bervariasi. Jika melihat kebelakang saat Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur 2017 lalu, yang cukup menyita perhatian publik, presentase pemilih tidak lebih dari 75%, yang artinya tingkat partisipasi pemilih juga belum begitu signifikan.

Dari bentuk partisipasi memilih warga negara kurang lebih terdapat sembilan (9) bentuk partisipasi antara lain yakni :

1. Adanya keterlibatan partai politik sebagai peseta pemilu yang dalam hal proses seleksi calon anggota DPR dan DPRD, dalam memberikan masukan untuk perumusan visi, misi dan program partai politik yang akan dilaksanakan dalam pemilu. Artinya partai politik juga berperan dalam penyampaian visi, misi parti sampai ke tingkat bawah. Namun ternyata sedikit sekali partai politik yang melakukan tindakan ini sampai ke akar rumput.
2. Adanya keterlibatan penggiat Pemilu (yang berasal dari Lembaga Swadaya Masyarakat) untuk dapat menyelenggarakan program pendidikan memilih (*voters education*).
3. Mendukung secara aktif kepada peserta pemilu, dapat menjadi peserta kampanye yang aktif serta baik, yang artinya peserta pemilu dalam hal ini partai politik tentu harus mengedepankan kejujuran dan tanggung jawab serta menawarkan visi, misi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dapat dilihat belakangan ini, masyarakat sudah hampir kehilangan kepercayaan terhadap partai politik. Partai politik tidak melakukan tindakan jual beli suara (*vote buying*). Karena tindakan ini sangat bertentangan dengan Asas Luber dan Jurdil (*Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil*).
4. Adanya lembaga pemantau pemilu yang terlibat dalam proses pemilu, sesuai dengan UU No. 7 Tahun 2017, Pemantau Pemilu diselenggarakan dan didaftarkan pada Bawaslu. Sesuai pasal 351 ayat 6 UU No. 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “Pemantau Pemungutan suara dilaksanakan oleh Pemantau Pemilu yang telah diakreditasi oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota”
5. Banyak dari masyarakat yang mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu, namun sebagian besar masyarakat tidak mau melaporkan bentuk pelanggaran tersebut. Keterlibatan pemilih dalam melaporkan dugaan pelanggaran pemilu, tentunya harus diberikan apresiasi serta dukungan bahwa tindakan pemilih dalam melaporkan pelanggaran pemilu dapat dilindungi oleh hukum. Undang-Undang pemilu telah mengatur tentang pemilih dan menentukan pihak yang dapat melaporkan adanya dugaan pelanggaran pemilu antara lain: pemilih yang terdaftar, pemantau pemilu dan peserta pemilu. Adanya berbagai dugaan pelanggaran dapat dilaporkan kepada bawaslu (badan pengawas pemilu/ jajaran ditingkat bawah bawaslu, antara lain Bawaslu Kabupaten dan Panwaslu Kecamatan.
6. Partisipasi selanjutnya adalah pemilih datang ke TPS ikut memilih atau memberikan suaranya pada hari H (hari pemungutan suara). Jika dilihat dari data Sidalih (sistem data

pemilih) untuk jumlah pemilih yang telah terdaftar secara berkelanjutan, hingga saat ini sebanyak kurang lebih 279 juta jiwa.

7. Selanjutnya untuk mengetahui bentuk partisipasi yakni dengan adanya keterlibatan dalam lembaga-lembaga survei yang dimana lembaga-lembaga tersebut melaksanakan survei tentang peserta pemilu, Pemilih, Penyelenggara Pemilu, dan Pemantau Pemilu serta menyebarkan informasi hasil kepada khalayak umum. Dari lembaga tersebut antara lain yakni :
  - a. *Exit Poll* sebagai lembaga yang mensurvei yang mensurvei pemilih secara acak di berbagai TPS.
  - b. Barometer Indonesia sebagai lembaga survey hitung cepat.
  - c. Kompas Polling sebagai lembaga survey hitung cepat dan acak di TPS saat Pilkada serentak Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta 2017.
8. Keterlibatan media dalam politik, dimana media secara aktif dalam proses peliputan kegiatan pemilu, dan atau menyebarkan informasi yang berkaitan dengan pemilu.
9. Mengenai partisipasi dapat dilakukan dengan cara mengikuti proses penghitungan suara yang dilaksanakan di TPS, dan setelah itu menyebarkan informasi hasil dari TPS. Hal ini juga dapat menjadi kontrol pemilih terhadap pilihannya di TPS.

Masyarakat dikatakan memiliki kesadaran atas haknya sebagai pemilih, jika penyelenggara menyajikan informasi terkait kepemiluan dan aturan-aturan yang ada dan yang harus dilaksanakan. Akan tetapi, ketersediaan informasi

terkait daftar pemilih belum diketahui oleh masyarakat sehingga masyarakat tidak memberikan hak pilihnya. Implikasi dari hal ini masyarakat menjadi pasif dan berdiam diri sehingga adanya kecurangan pemilu tidak diketahui masyarakat. Penelitian ini juga dapat menunjukkan bahwa ada juga *vote buying* (jual beli suara). Pembelian suara dilakukan oleh tim sukses peserta pemilu, dan penjualan suara dilakukan oleh pemilih suara. Pemilih tidak mengetahui hal tersebut dan ini merupakan bagian dari pelanggaran/malpraktek pemilu. *Vote buying* tidak terjadi jika pemilih menolak untuk menjual suaranya.

Pemilih sebagai pemilik hak suara mutlak memiliki tanggung jawab atas apa yang akan disuarakan. Tentunya bahwa setiap pemilih yang terdaftar di negara ini harus, dapat menelusuri seluruh proses dalam tahapan pelaksanaan pemilu dimana antara lain yakni :

1. Membiasakan dirinya dengan kandidat, dan mengetahui latar belakang (*track record*) atau perjalanan karier kandidat, serta isu-isu yang sedang ada pada kandidat tersebut.
2. Tidak berpindah alamat, saat pendaftaran pemilih, jika pindah sebaiknya mengurus administrasi yang memang telah menjadi prosedur pada dinas kependudukan dan catatan sipil, agar data dicabut.
3. Mengetahui lokasi TPS dan waktu dimulainya pemungutan suara. Mengetahui letak TPS menjadi penting guna, memudahkan pemberian hak suara. Dan agar tetap mendapatkan suara sesuai dengan tempat dimana ditempatkan.
4. Membawa identitas pribadi pada saat menuju ke TPS.

5. Membiasakan diri dengan barang-barang dan peralatan yang ada ditempat pemungutan suara.
6. Memberikan hak suara pada surat suara dengan benar, yakni dengan mencoblos pada tanda gambar, nama pasangan calon (pilkada) atau (pilpres), atau nama calon anggota legislatif.

Kecurangan pemilu terjadi karena masih minimnya pengetahuan pemilih tentang kepemiluan. Dalam hal ini meliputi: tahapan pemilu, pencalonan, masa kampanye dan tindakan-tindakan yang memang masuk dalam kategori mal-praktek pemilu.

Apabila ada keberatan dari masyarakat atas hasil pemilu, maka perlu diteliti kembali apakah ada keterkaitan adanya kecurangan yang dilakukan penyelenggara pemilu. Hasil penelitian juga harus melampirkan dan memiliki bukti-bukti kecurangan yang dilakukan dalam pemilu meliputi antara lain:

- a. Adanya terlibatnya penyelenggara pemilu dalam tindakan pencurian suara. Hal ini biasa dilakukan oleh penyelenggara ditingkat bawah, sehingga perlu adanya kontrol dalam pengawasan suara saat penghitungan suara berlangsung.
- b. Adanya tindakan atas seluruh surat suara yang disimpan pada sebuah tempat yang aman, dan wajib dijaga oleh aparat keamanan.
- c. Adanya data pemilih yang terdaftar namun ternyata tidak sesuai dengan identitasnya setelah dilakukan konfirmasi dan pencocokan data, hal ini berakibat adanya data pemilih palsu. Dan ada kemungkinan bahwa data ini dapat digunakan oleh pihak-

pihak tertentu. Sebagai contoh alamat pemilih yang tidak tepat, dan nama pemilih yang tercantum pada DPT bukan orang yang sebenarnya.

Hal ini dibuktikan dari hasil wawancara dengan petugas KPPS yang berada pada salah satu TPS.

Perjalanan pemilu serentak akan mempengaruhi seluruh elemen masyarakat, baik dari segi perilaku memilih warga, yang juga dapat berubah dan akan sulit diprediksi, dimana, saat pemilihan umum serentak nanti. Pemilih bisa memilih 5 (lima) pilihan yang berbeda sebagai contoh prediksi:

1. Pemilih memilih anggota DPR RI dari partai A, DPD dari partai B, DPRD Provinsi karena temannya sendiri dari partai C, dan DPRD Kab/Kota Karena saudaranya dari Partai D, namun untuk Presiden dan Wakil Presiden dari yang diusung oleh partai B,D,E. 5 pilihan dan 5 surat suara yang berbeda akan sangat banyak variasi memilihnya.
2. Selanjutnya pemilih dapat saja memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diusung partai A,B, C, namun pilihan DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota dari partai yang sama sekali tidak memilih atau tidak mencalonkan pasangan calon yang dipilih.
3. Namun jika pemilih benar-benar telah memiliki ID-Party maka, akan dihasilkan Pemilih yang memilih Presiden dan Wakil Presiden dari partai A dilanjutkan dengan calon anggota DPR dari Partai A, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota. Pemilih konsisten atas apa yang dipilih berdasarkan partai yang mengusung visi-misi yang sesuai hati nurani pemilih.

## Permasalahan DPT

Permasalahan DPT tidak pernah habis, untuk dibahas dan dipermasalahan, namun kita ketahui bersama, bahwa DPT Pemilu mulai mengalami penyempurnaan seiring berjalannya waktu. Pada Tahun 2014 saat pemilu anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, data pemilih telah menggunakan data pemilih dengan berbasis online dan data diakses melalui sistem yang bernama *Sidalih*. Dari sistem data pemilih ini dapat diketahui dengan pasti, pemilih telah terdaftar dalam DPT maupun tidak, begitu pula tentang data pemilih ganda.

Daftar Pemilih Tetap (DPT), pada tahun 2015 dari 41 Juta lebih pemilih, ada sekitar 5 Juta warga di 101 Daerah yang belum memiliki e-KTP. Untuk informasi, pada tahun 2015 e-KTP menjadi syarat bagi seseorang untuk dapat memberikan hak suaranya. Untuk tahun 2018 nanti penentuan DPT berdasarkan domisili mulai ditetapkan pada bulan Maret dan untuk DPT tahun 2019 mengikuti DPT ditahun sebelumnya. (Kompas, 15 Februari 2017).

Pada kesempatan yang sama, Komisioner KPU Hadar Nafis Gumay menegaskan bahwa pihaknya akan segera merespon permasalahan DPT. Hadar Nafis Gumay juga mengatakan, setiap orang yang belum terdaftar dalam DPT tidak akan kehilangan hak pilihnya. Orang tersebut bisa mendatangi TPS tempat dia tinggal sesuai KTP, satu jam sebelum waktu pemilihan ditutup. "Jadi yang belum terdaftar tetap bisa memilih di TPS-nya masing-masing dengan membawa e-KTP atau surat keterangan," ujar Hadar (Kompas, 15 Februari 2017).

## Ragam Malpraktek Pemilu

Pemilu serentak memiliki potensi kecurangan yang jauh lebih besar dari Pilkada serentak. Karena saat menjelang pencoblosan berlangsung, maupun sebelum pencoblosan dan harus dicegah adalah saat proses rekapitulasi suara yang ada di TPS. Dilihat dari tindak pelanggaran kecurangan berupa pelibatan perangkat pemerintahan desa dalam statusnya sebagai aparatur sipil negara (ASN) yang masuk dalam struktur penyelenggaraan Pemilu di tingkat KPPS dan PPS. Ini merupakan bentuk kecurangan terstruktur, sistematis, dan massif.

Berikut ini potensi kecurangan dalam proses penyelenggaraan pilkada maupun pemilu yang telah berlangsung dari pemilu ke pemilu antara lain yakni :

1. Politik uang, varian kecurangan ini hampir selalu ada dalam pemilu, bagaimana tidak karena politik uang selalu menjadi sarana, untuk mempengaruhi seseorang dalam menyuarakan suaranya. Dalam Hal ini, tentu saja pemilih yang tidak cerdas dan mau terhadap tindakan politik uang, akan berpihak pada pemberi uang atau pelaku politik uang tersebut. Keputusan yang diambil oleh pemilih tidak lagi berdasarkan baik tidaknya calon yang akan dipilih melainkan, pemilih akan berpihak pada calon yang telah memberikan uang tersebut. Istilah politik uang atau money politic menunjuk pada penggunaan uang untuk mempengaruhi keputusan politik dalam pemilu ataupun dalam hal lain yang berhubungan dengan keputusan-keputusan penting lainnya.

2. Malpraktek selanjutnya adalah penggelembungan jumlah pemilih yang tercantum dalam DPT (daftar pemilih tetap), dimana Mal-Praktek ini, dapat dilakukan oleh pihak penyelenggara yang sengaja ingin menggelembungkan suara. Kekacauan Daftar Pemilih Tetap (DPT) semakin mengkhawatirkan banyak pihak. Jumlah Pemilih yang tercantum dalam DPT sangat potensial digelembungkan oleh pihak-pihak tertentu dalam Pilkada serentak maupun Pemilu Serentak 2019 mendatang. Namun, perlu diketahui bahwa DPT dihasilkan dari Proses pemutakhiran data, yang dimana data tersebut berasal dari DP4 (Daftar Penduduk Pemilih Potensial), yang kemudian diolah menjadi DPS (Daftar Pemilih Sementara) selanjutnya data DPS dimutakhirkan kembali melalui Sidalih, data mana yang layak ditetapkan sebagai DPT. Pada Sidalih diketahui, pemilih mana yang datanya ganda, belum cukup umur saat hari H pemilu, dan pemilih yang sudah tidak ada (meninggal), dan pindah memilih maka harus dihapus dalam DPS dan tidak ditetapkan dalam DPT.
3. Adanya Identitas ganda, identitas ganda terjadi karena kesalahan pada saat perekaman data perubahan identitas menjadi KTP elektronik (e-KTP). Menurut data yang diberikan oleh Kemendagri bahwa data DP4, bahwa sebagian besar data yang ada di DP4 masih belum sempurna atau masih terdapat data yang memiliki kependudukan ganda. Disdukcapil juga tidak berani untuk menghapus begitu saja data yang ada. Data ganda juga dapat diketahui dalam Sistem Data Pemilih atau Sidalih, karena pada sistem ini, dapat mendeteksi pemilih yang sebagai contoh: (i) Kota A dan Kota B: nama sama, tempat tanggal lahir sama, jenis kelamin sama, alamat berbeda, model seperti ini dapat dipastikan data pemilih ganda beda daerah, maka tindakan yang harus dilakukan oleh penyelenggara adalah mendata keberadaan orang tersebut, apabila ada di daerah/Kota A maka harus dihapus di Kota B, begitu sebaliknya.; (ii). Varian ganda selanjutnya adalah nama sama, tempat lahir sama, jenis kelamin sama, alamat sama, maka hal ini tentu ganda. Terdapat banyak varian ganda lainnya yang dapat dideteksi melalui Sidalih. Data yang diberikan Kemendagri seharusnya adalah data yang bersih. Ini untuk memudahkan pendataan pemilih.
4. Adanya Kampanye mendahului jadwal, dapat dikatakan sebagai salah satu varian dari malpraktek pemilu. Pelaksanaan kampanye sebelum waktunya maupun kampanye yang tidak berimbang sering terjadi dengan sengaja, di media elektronik. Seperti diketahui, saat ini begitu banyak kampanye yang ditayangkan di media elektronik. Biaya kampanye yang akan dikeluarkan tentunya sangat besar, mulai dari biaya kendaraan untuk kandidat, pembuatan poster, brosur, sampai pada pembuatan biaya-biaya kampanye lainnya di media lain.
5. Sebagaimana paparan yang telah ditulis sebelumnya bahwa, berbagai macam tindakan dan kecurangan akan selalu muncul dalam tahapan dan pelaksanaan pemilu, tentu hal ini

perlu ditangani secara bersama-sama. Masyarakat sebagai jembatan dalam penjagaan demokrasi, harus dapat mengetahui dan menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang ada saat pelaksanaan pemilu berlangsung.

Bawaslu berupaya penuh untuk menjaga kedaulatan demokrasi yang ada, agar proses dan pelaksanaan pemilu dapat berlangsung dengan baik dan demokratis. Jika peran masyarakat dan Bawaslu dapat terjaga tentunya akan menghasilkan pemilu yang berkualitas dan demokratis. Menurut Susan Hyde, dkk (2008) dalam bukunya *Election Fraud* bahwa harus ada *Detecting and Detering Electoral Manipulation* (mendeteksi dan menghindari manipulasi pemilihan). Dimana persoalan utama dalam pemilu adalah bagaimana mengenali dan mencegah terjadinya indikasi-indikasi *Election Fraud* (kecurangan pemilu), *election manipulation* (manipulasi pemilu), atau pencurian suara diam-diam, *vote rigging* (terstruktur) dimana suatu kecurangan pemilu yang terjadi karena intervensi atau campur tangan secara ilegal terhadap proses penyelenggaraan pemilu.

Tindakan kecurangan biasanya muncul dan berdampak pada penghitungan suara yang dapat mempengaruhi hasil pemilu yang berlangsung, baik dalam meningkatkan hasil suara pemilih, mengurangi suara pemilih, merubah pilihan meski dalam satu partai pilihan.

Meski dari beberapa kajian bahwa *electoral fraud* juga sebagai bagian dari tindakan ilegal yang melanggar hukum, kecurangan pemilu yang tidak mencerminkan semangat demokrasi dalam aturan kepemiluan, bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Hyde (2008) dalam kajiannya mengidentifikasi kecurangan pemilu, meliputi: (i) Adanya manipulasi pemilih (manipulasi demografi, penghilangan hak pilih, memecah dukungan oposisi); (ii) intimidasi; (iii) jual beli suara terhadap pemilih dari peserta pemilu; (iv) penyalahgunaan informasi; (v) manipulasi kertas suara; (vi) coblos ganda; (vii) manipulasi dalam rekapitulasi; (viii) Penggunaan pemilih palsu; (ix) merusak kertas suara; (x) pembajakan sistem teknologi informasi dalam pemungutan suara; (xi) pembajakan pelanggaran hak pilih; (xii) manipulasi hasil rekapitulasi suara.

Masyarakat dapat mendeteksi dan menghindari kecurangan-kecurangan pemilu. Hal ini dapat ditangani dengan beberapa tindakan dari peran masyarakat:

1. Masyarakat sebagai bagian dari komunitas sosial tentunya harus mampu mengetahui adanya kegiatan pemilu yang akan dilangsungkan, baik Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah), Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.
2. Pemilih wajib mengetahui dimana TPS mana, harus memberikan hak suaranya, dengan cara mengecek di dalam data website Sidalih ([www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)) atar Sidalih Kabupaten tempat asal, atau datang ke kelurahan untuk melihat dalam S-DPT (salinan DPT).
3. Setelah mengetahui tempat TPS, pastikan anda mendapatkan surat pemberitahuan memilih (C6), yang sampai saat ini masih dibagikan oleh PPS.



4. Pemilih datanglah ke TPS, untuk memberikan suaranya di tanggal yang telah ditentukan. TPS dibuka mulai jam 07.00 berakhir sampai dengan pukul 13.00.
5. Pemilih datang memantau jalannya pemilu, sampai dengan pemungutan suara berakhir. Dan apabila pemilih bersedia maka setelah pemungutan suara ditutup dilanjutkan dengan penghitungan suara.
6. Proses Penghitungan Suara dilanjutkan dengan, membuka kotak suara satu persatu, sebagai contoh kotak suara yang pertama dibuka adalah kotak suara DPR RI. Setelah dibuka dan dilihat, surat suara dihitung kembali, apakah telah sesuai dengan jumlah pemilih yang datang. Prinsipnya adalah pemilih yang menggunakan hak suara adalah sejumlah surat suara yang ada dalam kotak. apabila tidak sama maka, dikhawatirkan terjadi penggelembungan suara atau pencurian suara.
7. Sebagai pemilih yang cerdas, dan tetap pada komitmen atas pilihannya, dapat memberikan hak suara dengan bebas, dan tidak di Intervensi oleh pihak manapun, pemilih harus konsisten terhadap pilihannya, jika pemilih menjual suaranya maka dapat dikategorikan sebagai tindakan jual beli suara.
8. Setelah pemungutan suara usai, penyelenggara ditingkat TPS melakukan rekapitulasi suara. Rekapitulasi ini, menjadi tonggak utama dalam penentuan hasil suara di KPPS, merekap seluruh hasil yang telah masuk. dalam hal ini seluruh anggota KPPS bertanggung jawab dalam rekapitulasi suara tersebut.
9. Pemilih dapat ikut proses pemungutan suara dengan cara mengamati dan mendeteksi hasil suara yang masuk, data dilakukan dengan merekap secara manual, dan mencatat secara pribadi apa yang telah terjadi di TPS selama pemungutan suara berlangsung. Apabila ada kejanggalan dan kecurangan Pemilih dapat melaporkan pada panwaslu terdekat.

## 5. Simpulan

Pelanggaran pemilu terjadi karena terbatasnya pengetahuan pemilih. Keterbatasan pengetahuan ini menjadi penyebab adanya malpraktek pemilu, dan menjadikan pemilu tidak berintegritas. Pemilu yang tidak berintegritas acap dimanfaatkan oleh partai politik peserta pemilu maupun oleh calon anggota legislatif untuk melakukan kecurangan.

Untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas perlu sosialisasi terkait ragam mal-praktek pemilu. Program ini dapat disampaikan kepada masyarakat luas, agar masyarakat mengetahui, mendeteksi dan mencegah serta menangani malpraktek sebelum pelanggaran berdampak luas dan terjadi makin jauh ditengah-tengah masyarakat. Hasil dari proses pemilu juga dapat terlegitimasi dengan baik dan dapat dipercaya oleh khalayak umum.

Pada kesempatan ini peneliti memberikan rekomendasi: pertama agar penyelenggara pemilu baik KPU dan Bawaslu tetap menjaga integritas dalam menjalankan tugasnya. KPU dan Bawaslu dapat bersinergi, bekerja sama dalam seluruh proses pelaksanaan dan penanganan malpraktek pemilu,

baik sebelum pelaksanaan pemilu berlangsung, saat pelaksanaan pemilu dan saat pemutakhiran suara (termasuk penghitungan suara) sampai dengan suara hasil pemilu disahkan.

Jika terjadi perselisihan antar saksi pasangan calon berbagai pihak seperti saksi pasangan calon, partai politik dan simpatisan yang merasa dirugikan dalam proses pemungutan dan penghitungan suara dapat memberikan keberatan kepada pengawas pemilu, dengan bukti-bukti yang kuat dan benar.

Masyarakat seyogianya dapat mengetahui dan mengerti proses yang ada selama tahapan pemilu, publikasi

dan sosialisasi atas proses pemilihan yang berjalan. Peran aktif masyarakat untuk mencegah pelanggaran-pelanggaran serta malpraktek pemilu, tentu akan menghasilkan pemilu yang demokratis. Masyarakat yang tanggap dan aktif terhadap pelaksanaan pemilu, tentunya harus mengetahui ragam pelanggaran dan mencegah agar tidak terjadi pelanggaran yang dapat mengganggu pelaksanaan pemilu, baik pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan massif (TSM). Masyarakat berperan dalam penjagaan suara yang ada di TPS hingga penentuan perolehan kursi yang ada, hal ini akan sangat efektif untuk dalam seluruh proses pemilihan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie, Jimly. (2013 ). *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Birch, Sarah (2011 ). *Electoral Malpractice: Oxford: Oxford University Press.*
- Surbakti, Raman dkk. (2008). *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan Indonesia
- Surbakti, Ramlan dkk (2017). *Kuliah Inagurasi "Tata Kelola Pemilu Sebagai Subkajian Pemilu Terapan" pada Universitas Airlangga, Surabaya.*
- Surbakti, Ramlan dkk. (2011). *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Jakarta: Kemitraan Indonesia.
- Susan, D Hyde dkk.( 2008 ). *Election Fraud : Detecting & Deterring Electoral Manipulation*, Brookings Institution Press.
- Helena Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, and Peter Wolf. (2014). *Electoral Management Design*, Swedia: International IDEA.
- Nawawi, Hadari. (2003) *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- <https://kpujakarta.go.id>  
<https://kpu.go.id>  
<http://balitribunenews.com>  
<https://merdeka.com>  
<http://www.antarajabar.com>,  
[www.bandaacehpost.com](http://www.bandaacehpost.com)  
[www.kompas.com](http://www.kompas.com)



## **INTEGRITAS PENYELENGGARA PEMILU: REFLEKSI PILKADA SERENTAK 2015 DI JATIM**

**Kris Nugroho**

*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia*  
*bknug\_65@yahoo.com*

---

### **ABSTRACT**

*This article uncover the electoral management body or EMB in the shaping of electoral integrity. EMB works on the basis of election norms that implemented as a electoral law. To build electoral integrity, electoral norms should live in mind of the EMB members and they use them as ethic anchor in every electoral cycle. But if the EMB tends to violation of electoral norms, these case will be ruin electoral integrity. Based on the simultaneous of the local election in East Java, I found that partisanhip or partiality by EMB members could delegitimize electoral integrity. Using quantitatives data and resumes of the limited group discussion, I found that local political interest in the field could be obstacles for empowering of EMB's integiry in the future.*

### **Keywords**

EMB, election, electoral integrity

---

### **ABSTRAK**

*Artikel ini mengkaji bahwa masalah integritas penyelenggara pemilu menjadi halangan bagi perwujudan integritas pemilu. Norma-norma atau ketentuan-ketentuan pemilu yang dituangkan dalam undang-undang pemilu tidak cukup kuat untuk menghasilkan penyelenggara pemilu yang memiliki integritas dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dalam realitas di pilkada serentak 2015 di Jawa Timur, para penyelenggara pemilu terlibat dalam kasus-kasus pelanggaran terhadap norma-norma pemilu. Termuan menunjukkan bahwa pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu tersebut mengerucut pada tiga pola pelanggaran. Pertama, bersikap partisan*

atau memihak kepada calon pasangan kepala daerah tertentu. Kedua, membuat kebijakan yang merugikan dan menimbulkan ketidaksetaraan politik bagi pasangan calon kepala daerah. Ketiga, bertindak tidak profesional dan tidak cermat dalam melakukan tugasnya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Kasus pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu ini menggambarkan bahwa masalah integritas penyelenggara pemilu masih rendah.

### Kata Kunci

penyelenggara pemilu, integritas pemilu, pemilihan umum

## 1. Pendahuluan

Kuantitas penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) tidak dengan sendirinya menghasilkan penyelenggara pemilu yang bebas dari kasus pelanggaran-pelanggaran pemilu baik yang dilakukan penyelenggara atau peserta pemilu. Pelanggaran pemilu dapat dibagi menjadi dua, pelanggaran administratif pemilu (*election malpractice*) dan pelanggaran kejahatan pemilu (*election fraud*). Kedua bentuk pelanggaran pemilu ini menjadi ancaman penyelenggaraan sekaligus bertentangan dengan norma-norma pemilu demokratik (Alvares; Hall, 2008: 2).

Dalam konteks Indonesia, norma-norma pemilu universal dapat dilihat dari frase pasal 2 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD yaitu prinsip “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Prinsip pemilu demokratik juga mengikat penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) agar menjamin pelaksanaan pemilu dilakukan secara demokratik tanpa syarat. Dalam pasal 3 UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, disebutkan bahwa penyelenggara wajib melaksanakan 11 prinsip etik sebagai penyelenggara pemilu yaitu mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka,

proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Pasal 3 di atas menjadi norma etik yang mengikat penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya, Bawaslu dan jajarannya), untuk konsisten dan integritas tinggi menerapkan norma-norma pemilu demokratik di atas sebagai landasan penyelenggaraan tahapan-tahapan pemilu.

Pengalaman pemilu (legislatif) 1999, 2004, 2009, 2014, pemilu presiden dan wakil presiden dan pemilu kepala daerah (gubernur, wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil wali kota) belum cukup kuat dijadikan *mile stone* pemilu demokratik karena masih dibayangi beberapa kasus malpraktek pemilu. Untuk menjadi *mile stone* pemilu demokratik, peserta pemilu dan penyelenggara pemilu harus bersih dari praktek pelanggaran pemilu. Dalam argumen ini, penyelenggara pemilu yang bersih dari praktek pelanggaran pemilu adalah perwujudan dari penyelenggaraan pemilu demokratik. Sebelas nilai-nilai tersebut menjadi patokan penyelenggara pemilu dalam rangka menghasilkan proses pemilu yang demokratik dan berintegritas.

Makna pemilu demokratik

dapat dijabarkan ke dalam tahapan penyelenggaraan pemilu yang menjunjung asas OPOVOV dalam bilik suara. Sedangkan makna integritas penyelenggara pemilu dapat diartikan sebagai komitmen nilai penyelenggaraan pemilu untuk menjalankan tugas dan kewenangannya dalam menyelenggarakan pemilu sesuai dengan norma-norma pemilu demokratis. Argumen ini mengandung dua hal. Pertama, tugas dan kewenangan penyelenggara pemilu berpedoman pada undang-undang pemilu dan membuat kebijakan-kebijakan teknis dan operasional pemilu sesuai undang-undang pemilu. Kedua, penyelenggara pemilu terikat pada norma-norma dan etika pemilu untuk menghasilkan proses dan hasil pemilu yang jujur, adil, transparan, independen, profesional dan bebas dari paksaan dan tekanan. Kedua hal ini merupakan variabel penting bagi pembentuk integritas pemilu penyelenggara pemilu.

Jika penyelenggara pemilu melakukan semua tahapan pemilu sesuai norma-norma pemilu yang dituangkan dalam undang-undang pemilu dan pihak peserta pemilu memiliki keinginan yang sama, maka akan menghasilkan pemilu yang berintegritas. Namun jika penyelenggara pemilu dan peserta pemilu bersekongkol untuk melakukan kecurangan pemilu (*election fraud*) maka proses dan hasil pemilu akan cacat, tidak dapat dipercaya, tidak sesuai norma-norma pemilu demokratis.

Masalah integritas pemilu mengacu pada dua pihak yaitu penyelenggara pemilu dan peserta pemilu. Sesuai UU No. 15 tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu, KPU dan Bawaslu adalah penyelenggara pemilu yang secara teknis, kebijakan dan pengawasan terlibat

langsung dalam tahapan-tahapan pemilu. Sedangkan peserta pemilu adalah parpol dan calon yang berperan penting dalam menghasilkan integritas pemilu. Mengacu pada pengalaman, kasus-kasus gangguan integritas pemilu acapkali melibatkan penyelenggara pemilu, peserta pemilu, maupun masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemilu legislatif (2014) dan pilkada serentak (2015 dan 2017), masalah integritas penyelenggara pemilu masih belum maksimal diwujudkan sebagaimana dapat dilihat dari kasus-kasus hukum/pidana (misal penyelenggara diduga menerima gratifikasi), perdata (membuat keputusan yang di luar kewenangan) atau etik (misal penyelenggara tidak netral/tidak mandiri). Beberapa kasus menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu bertindak tidak sesuai norma-norma pemilu (undang-undang pemilu). Misalnya, kasus ini dapat dilihat dari data DKPP yang mencatat ada 247 kasus aduan pelanggaran pilkada serentak nasional yang dilakukan penyelenggara. Dari 247 kasus, Sumut ada 45 kasus, Jatim 28 Sumbar dan Papua 13 kasus. Sedangkan pada periode pilkada serentak 2017, DKPP mencatat ada 46 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara di Papua, Aceh 49 kasus, Sulteng 42 kasus, Maluku 21 kasus dan Jatim 2 kasus. Jika *flashback* pemilu legislatif 2014 di Jatim, pelanggaran paling serius yang dilakukan penyelenggara adalah keterlibatan 13 anggota PPK di Kab. Pasuruan dalam kasus politik uang. Sebagai sanksinya, DKPP memberhentikan 13 penyelenggara tersebut. Kejadian lain, menjelang pilkada 2015, seorang anggota Panwas Kab. Lamongan diberhentikan DKPP karena terbukti menjadi simpatisan partai politik.

Demikian pula DKPP memberhentikan 2 anggota KPU Situbondo karena memihak salah satu calon bupati pada kampanye pilkada 2015.

Pelanggaran terhadap prinsip integritas yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu di atas terjadi secara nasional. Hal ini diperkuat oleh jumlah aduan masuk ke DKPP dimana 456 kasus melibatkan penyelenggara pemilu sepanjang 2015 (DKPP, 2016: 69). Data DKPP tersebut menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu rentan diadukan peserta pemilu dan masyarakat terkait praktek politik uang, tidak independen, bertindak diluar wewenangnya atau tidak menindaklanjuti rekomendasi Panwaslih. Dari jumlah tersebut, 213 teradu ditujukan pada KPU Kabupaten/Kota. Jumlah teradu terbanyak adalah Kalimantan Barat yaitu 128 kasus, Sumatera Utara 59 kasus, Papua 40 kasus, Sulawesi Selatan 29 kasus dan Jawa Timur 17 kasus.

Berdasar paparan di atas, maka dapatlah di susun pertanyaan, mengapa pelanggaran pemilu oleh penyelenggara saat pilkada 2015 dan 2017 terjadi walaupun telah dilakukan penguatan hukum melalui regulasi pemilu? Apakah hal ini menggambarkan bahwa integritas penyelenggara pemilu rendah? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka penulis menggali dan menganalisis data pelanggaran pemilu oleh penyelenggara bertolak dari pilkada 2015 dan 2017 dikaitkan dengan *road map* penguatan kelembagaan penyelenggara pemilu yang berintegritas.

## 2. Metode Penelitian

Data dalam artikel ini diperoleh dari hasil aktivitas lapangan penulis dalam beberapa aktivitas lapangan

terkait pilkada serentak tahun 2015 dan tahun 2017 di Jawa Timur. Data tersebut bersifat kuantitatif maupun kualitatif berupa laporan pelanggaran pemilu, kajian hasil diskusi/wawancara terbatas penulis dengan penyelenggara pemilu dan observasi lapangan terkait pelanggaran pemilu yang melibatkan unsur penyelenggara. Dari data yang ada, penulis melakukan klasifikasi pelanggaran pemilu atas dasar aktor pelaku dan pola pelanggaran pemilu. Hal ini dilakukan untuk mempertajam konsep siapa aktor pelanggaran pemilu, apakah warga masyarakat biasa, peserta pemilu atautkah penyelenggara pemilu. Prosedur ini dilakukan untuk menghasilkan data yang memenuhi aspek validitas yang selanjutnya memperkuat bangunan analisis tulisan ini.

## 3. Perspektif Teori

### 3.1. Integritas Penyelenggara Pemilu

Pengertian integritas penyelenggara pemilu mengandung dua makna, yaitu makna mengenai integritas pemilu dan makna mengenai integritas penyelenggara pemilu. Dua konsep ini saling berkaitan. Integritas pemilu menyangkut proses penyelenggaraan pemilu menurut norma-norma hukum dan etik guna menghasilkan pemilu demokratis. Namun untuk mewujudkan integritas pemilu tidak bisa dilepaskan dari faktor komitmen penyelenggara pemilu untuk senantiasa menjunjung tinggi hukum dan etik yang menjadi landasan suatu pemilu.

Dalam konteks di atas, integritas pemilu merujuk pada seperangkat sistem nilai yang dikehendaki undang-undang untuk menghasilkan pemilu bisa dipercaya, berkepastian hukum, adil dan demokratis. Integritas pemilu



merupakan landasan untuk menghasilkan pemilu demokratik yang otentik dimana baik penyelenggara pemilu dan peserta pemilu bertindak sesuai norma-norma atau ketentuan pemilu demokratik. Integritas pemilu merupakan konsep etik sekaligus bermakna keabsahan legal dari penyelenggaraan pemilu yang berjalan sesuai nilai-nilai universal pemilu demokratik, profesional, imparial, dan transparan dalam seluruh proses penyelenggaraannya (Aceproject, 1998 hal.9).

Di Indonesia, penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) diberi kewenangan oleh konstitusi sebagai institusi yang bertugas menyelenggarakan pemilu dan melakukan pengawasan pemilu. Sudah menjadi kewajiban mereka untuk menjunjung tinggi norma-norma pemilu guna menjamin seluruh tahapan pemilu berjalan adil dan tepat sesuai pilihan rakyat. Dalam hal ini, penyelenggara pemilu dan peserta pemilu tidak boleh melakukan paksaan, manipulasi suara, politik uang, kejahatan pemilu yang merugikan suara pemilih menjadi hilang atau dihilangkan, ditambah atau dikurangi dalam rekapitulasi suara dan tidak boleh terjadi persekongkolan yang mengarah pada pidana atau administrasi yang melibatkan penyelenggara pemilu dan peserta pemilu.

Mengingat tugas penyelenggara pemilu adalah mentransformasi suara menjadi kursi wakil-wakil rakyat maka penyelenggara pemilu harus dijabat orang-orang yang memiliki kualifikasi memenuhi aspek kejujuran, mampu bertindak adil dan memiliki komitmen tinggi menghasilkan pemilu yang dipercaya semua pihak. Untuk mendukung capaian ini, penyelenggara

pemilu harus mendasarkan kerjanya pada beberapa prinsip-prinsip, yaitu independen, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme dan berjiwa melayani (aceproject, 2006).

Prinsip yang kurang lebih sama semangatnya juga menjadi patokan penyelenggaraan pemilu di Indonesia sebagaimana tercantum pada pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu yakni mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas. Mengacu standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Wall, 2006:22), penyelenggara pemilu harus berpedoman pada prinsip-prinsip : independen (tidak dipengaruhi/dikendalikan pihak lain dan bebas dari kepentingan dan tekanan politik mana pun), imparialitas (tidak berpihak kepada peserta pemilu), integritas (memiliki kepribadian dan komitmen kuat untuk melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai undang-undang pemilu), transparansi (peserta pemilu dan publik mampu mengakses informasi terkait pemilu), efisiensi (tepat sasaran, anggaran dibuat sesuai kebutuhan, bijaksana dan mengutamakan aspek kualitas), profesionalisme (kompeten di bidang kepemiluan), mengutamakan pelayanan (memberikan pelayanan yang mengutamakan semua pihak) dan mengedepankan tata kelola kerja yang dapat dipertanggungjawabkan dari aspek hukum.

Prinsip-prinsip di atas, paralel dengan asas-asas penyelenggara pemilu yang menjadi landasan KPU dan Bawaslu sebagaimana disebut pada pasal 2 UU Nomor 15 Tahun 2011. Asas-asas tersebut

adalah : mandiri/independen, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien dan efektivitas. Secara substansial kombinasi prinsip-prinsip penyelenggara pemilu versi IDEA dan UU Nomor 15 Tahun 2011 menghasilkan konsep integritas penyelenggara pemilu dimana ada jaminan tahapan-tahapan pemilu dijalankan sesuai asas-asas pemilu demokratik.

Prinsip-prinsip pemilu di atas merupakan tuntunan normatif, moral dan etik yang berfungsi sebagai *rule of conduct* dan mengikat penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugasnya. Jika penyelenggara pemilu mampu mengimplementasikan dengan konsisten ke dalam tindakan baik menyangkut proses, kebijakan dan sikap maka tidak saja akan menghadirkan penyelenggara pemilu yang berintegritas namun juga akan menghasilkan pemilu yang integritas (*electoral integrity*). Dengan demikian, integritas pemilu ditentukan oleh komitmen penyelenggara pemilu untuk konsisten menjunjung tinggi norma, moral dan etik pemilu yang menjadi standar bagi pemilu demokratik. Pemilu demokratik ini mengacu pada kondisi dimana norma-norma pemilu dilaksanakan konsisten untuk mentransformasikan suara pemilih menjadi kursi sesuai pilihan yang sebenarnya. Secara praktis, prinsip-prinsip di atas menjadi tuntunan etik dan moral penyelenggara pemilu untuk membedakan praktek penyelenggaraan pemilu yang benar sesuai ketentuan undang-undang pemilu dan praktek penyelenggara pemilu yang menyimpang (*electoral malpractice*).

Integritas penyelenggara pemilu merupakan kebutuhan krusial bagi

kehadiran integritas pemilu yang ditandai oleh efektivitas penyelenggara pemilu dalam mencegah pelanggaran pemilu (*violation of electoral*). Pelanggaran pemilu ini relatif umum terjadi terutama di negara-negara demokrasi baru dimana tekanan kekerasan, suap, manipulasi suara dan keberpihakan institusi penyelenggara pemilu terjadi sehingga mengarah pada *electoral misconduct* (Birch, 2007). Menurut Birch, *electoral misconduct* mengarah pada pelanggaran terhadap ketentuan norma-norma yang menjadi aturan main dalam penyelenggaraan pemilu selama kampanye hingga penentuan hasil pemilu.

Aktor pelaku *electoral misconduct* potensial dilakukan oleh pihak-pihak yang punya kewenangan atau berkepentingan dengan pemilu baik institusi penyelenggara pemilu maupun peserta pemilu (partai dan atau calon). Jika pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu maka hal ini mengarah pada bentuk penyalahgunaan kewenangan yang telah dipercayakan undang-undang kepada penyelenggara pemilu untuk dilaksanakan seperti manipulasi administrasi saat pendaftaran pemilih, membuat aturan atau kebijakan pemilu yang merugikan atau menguntungkan partai, calon atau pemilih, bertindak tidak netral, melakukan intervensi pribadi atas proses dan atau hasil pemilu serta terlibat dalam transaksi yang melibatkan materi atau uang untuk kepentingan pribadi. Sedangkan bentuk pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh peserta pemilu pola umumnya bertujuan untuk mempengaruhi hasil suara melalui modus penghalangan pemilih, kekerasan fisik atau non fisik kepada pemilih atau calon, suap atau jual beli suara yang melibatkan penyelenggara pemilu.

Dalam berbagai kasus, pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu akan berdampak merusak dan mendegradasi kepercayaan masyarakat terhadap proses dan hasil demokrasi elektoral. Penyelenggara pemilu bisa kehilangan legitimasi dan sah digugat secara hukum dan mendapat sanksi berat karena melanggar kode etik dan sumpah jabatan. Sesuai sifatnya, pelanggaran pemilu dapat berupa pelanggaran pidana dan administrasi pemilu. Mengacu UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu yang dikaitkan dengan aktor pelanggaran pemilu, maka pelanggaran pemilu dapat digolongkan menjadi khusus dan umum. Praktek pelanggaran pemilu yang bersifat khusus jika aktor pelaku adalah penyelenggara pemilu atau peserta pemilu dengan sifat pelanggaran berupa pidana pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu. Misalnya, penyelenggara pemilu menerima uang dari peserta pemilu atau melakukan manipulasi suara yang mengakibatkan penambahan atau penurunan suara peserta pemilu sehingga hasil pemilu tidak mencerminkan suara pemilih yang sebenarnya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang bertentangan dengan prinsip integritas penyelenggara pemilu khususnya prinsip jujur, kepentingan umum, proporsionalitas dan profesionalitas.

Walaupun tidak spesifik, pasal 260 UU No. 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa tindakan pidana pemilu adalah tindakan pelanggaran/kejahatan yang bertentangan dengan undang-undang pemilu, dapat digunakan untuk menindak praktek pidana pemilu yang dilakukan penyelenggara pemilu jika terbukti menerima uang/materi dari peserta pemilu atau pelaksana kampanye.

Implikasi praktek penyelenggara pemilu yang menyimpang ini dapat berujung pada penjatuhan sanksi pidana dan etik terhadap penyelenggara pemilu.

Sedangkan aktor pelanggaran pemilu bersifat umum adalah jika dilakukan oleh masyarakat atau pemilih yang bertindak dan melanggar ketentuan undang-undang pemilu khususnya mencakup pelanggaran pidana pemilu, seperti ancaman kekerasan, pengrusakan sarana kelengkapan pemilu, intimidasi, politik uang, mempengaruhi dan menghalangi pihak lain dalam pemberian suara. Dalam pasal UU No. 8 Tahun 2012, semua tindakan tersebut dikategorikan sebagai pidana kejahatan pemilu.

Konsep yang perlu ditekankan dalam tulisan ini adalah integritas penyelenggara pemilu merujuk pada seperangkat norma dan nilai tentang kepemiluan demokratik yang menjadi pedoman (*rule of conduct*) penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu proses dan hasil pemilu legitimate, bisa dipercaya, transparan dan mencerminkan keadilan pemilu (*electoral justice*). Norma-norma pemilu demokratik merujuk pada implementasi asas-asas pemilu yang jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia. Lebih substantif, integritas penyelenggara pemilu diukur dari komitmen penyelenggara pemilu untuk bertindak sesuai norma-norma pemilu demokratik: independen, imparialitas, jujur, bertindak transparan, profesionalisme, mengutamakan dan memberikan pelayanan kepada semua pihak dan mengedepankan tata kelola kerja akuntabel dari aspek hukum.

### 3.2. Konsep Penyelenggara Pemilu<sup>1</sup>

Konsep penyelenggara pemilu merujuk pada badan yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang representatif dan kredibel berdasarkan prinsip-prinsip independen, imparial, integritas, profesionalisme, transparan, efisien dan berorientasi pelayanan pemilih (Wall, 2006).

Konsep penyelenggara pemilu disebut secara berbeda di beberapa negara namun fungsi utamanya adalah menyelenggarakan pemilu (Pintor, 2000). Misalnya, penyelenggaraan pemilu di Australia dilakukan oleh *Australian Electoral Commission*, di Amerika Serikat oleh *Federal Electoral Commission*, di Meksiko oleh *Federal Electoral Institute (Instituto Federal Electoral)*, di Paraguay oleh *Supreme Tribunal of Electoral Justice*, di Honduras oleh *National Electoral Tribunal*, di Rusia dilakukan oleh *Central Election Commission*, di Afrika Selatan oleh *Electoral Commission*.

Konsep penyelenggara pemilu menjadi lebih jelas setelah keluar Deklarasi 10 negara pada pertemuan di Accra, Ghana tahun 1993. Kesepakatan tersebut menghasilkan lima kriteria mengenai penyelenggara pemilu yaitu bersifat permanen dalam mengorganisasi pemilu periodik yang bebas dan jujur, konstitusional, non partisan dan efektif dalam pendanaan untuk merancang

pemilu, memiliki aparat (staf) dan sumber-sumber lain untuk mendukung penyelenggaraan pemilu.

Dari lima kriteria di atas, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu sebagaimana diperkuat oleh landasan konstitusional masing-masing negara. Substansi utama penyelenggara pemilu juga jelas yakni agensi yang berwenang mengubah suara yang diberikan pemilih menjadi perolehan kursi wakil-wakil partai di parlemen sesuai hasil pemilu.

Dalam konteks kebutuhan masing-masing negara, penyelenggara pemilu bisa bersifat nasional dan lokal. Penyelenggara pemilu bersifat nasional terkait dengan tugas dan kewenangannya untuk menyelenggarakan pemilu anggota legislatif/parlemen secara nasional. Bersifat lokal jika penyelenggara pemilu bertugas menyelenggarakan pemilu untuk anggota parlemen lokal atau kepala daerah di Propinsi/Kabupaten/Kota untuk Indonesia atau tingkat negara bagian seperti di India. Namun kerangka hukum yang menjadi landasan penyelenggara pemilu nasional dan lokal tetap mengacu pada prinsip-prinsip normatif yang berlaku di negara masing-masing.

Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu merujuk pada KPU.<sup>2</sup> Sedangkan Bawaslu dan Panwaslih tidak secara langsung secara teknis, administratif dan operasional terlibat dalam penyelenggaraan pemilu.

---

1 Istilah Penyelenggara Pemilu merujuk pada Bab IV Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Penyelenggara Pemilu yang dimaksud dalam ketentuan pasal tersebut adalah KPU (ayat 1 dan (2)).

---

2 Penjelasan tentang legalitas KPU dapat dilihat pada Pasal 15 UU Nomor 12 Tahun 2003 dan Pasal 1 ayat (6) UU Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan secara eksplisit KPU sebagai penyelenggara pemilu

Namun Bawaslu dan Panwaslih diberi kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan tahapan pemilu.<sup>3</sup> Dalam Undang-Undang Pemilu juga disebut DKPP dengan tugas dan kewenangan khusus untuk melakukan fungsi peradilan (*judicial*) terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Namun karena DKPP tidak terkait langsung dengan tugas dan kewenangan administrasi, teknis dan operasional penyelenggaraan pemilu, maka DKPP bukanlah sebagai penyelenggara pemilu. Walaupun demikian, kedudukan konstitusional KPU, Bawaslu dan DKPP tetap harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem penyelenggara hanya saja tugas dan kewenangan mereka berbeda.

Khusus mengenai Bawaslu, kedudukan hukumnya terkait dengan misi pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu. Di luar kelaziman EMB yang berlaku secara internasional yang di beberapa negara EMB adalah satu badan menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai penyelenggara pemilu dan peradilan bagi pelanggaran pemilu, di Indonesia fungsi penyelenggara dan peradilan pelanggaran pemilu dilakukan oleh dua EMB. Contoh di Perancis, EMB menjalankan penyelenggaraan pemilu dan menjalankan fungsi *judicial* untuk pelanggaran pemilu yang penanganannya dilakukan oleh komisioner penyelenggara pemilu yang memiliki kualifikasi sebagai hakim atau ahli hukum. Dalam praktek penyelenggaraan pemilu di Indonesia,

pembagian tugas dan kewenangan antara KPU dan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu lebih bersifat fungsional dan koordinatif sebagaimana dilihat dari tugas dan kewenangan masing-masing dalam penegakan pelanggaran pemilu.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tugas utama penyelenggara pemilu adalah menyelenggarakan pemilu secara demokratis. Mengutip Wall (2006) konteks pembentukan penyelenggara pemilu di beberapa negara umumnya mengikuti 3 model yaitu model independen (penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih secara terbuka dari masyarakat); model pemerintah (penyelenggara pemilu diseleksi dan dipilih dari orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah seperti era Orba) dan model campuran (penyelenggara pemilu terdiri dari hasil seleksi publik non partisan dengan orang-orang yang mewakili kepentingan pemerintah).

Selain itu, terdapat varian lain yaitu keanggotaan penyelenggara pemilu diisi oleh wakil-wakil partai politik dan wakil-wakil pemerintah sebagaimana pernah diadopsi di Indonesia pada pemilu 1999. Kombinasi komisioner penyelenggara pemilu yang diisi kalangan independen dan pemerintah ini memiliki tiga (3) keuntungan: pertama, komisioner penyelenggara pemilu dapat lebih mudah mengakses hal-hal yang terkait upaya mencari dukungan kebijakan/anggaran/logistik dari pemerintah; kedua, peluang penyelenggara pemilu dapat diisi oleh birokrat berpengalaman di bidang anggaran dan keuangan; ketiga, bisa mewakili aspirasi yang plural dalam masyarakat.

Pemodelan penyelenggara tidak hanya mengacu pada tiga model di atas.

---

3 Sedangkan posisi lembaga pengawas pemilu yaitu Bawaslu dan jajarannya dapat dilihat pada Pasal 69 UU Nomor 15 tahun 2011

Ada lima model penyelenggara pemilu lain yang diajukan Lopez-Pintor dengan beberapa model diantaranya memiliki kesamaan dengan tiga model sebelumnya. Lima model penyelenggara pemilu yang diajukan Lopez-Pintor adalah : **model supervisor** (diisi kalangan ahli hukum yang memiliki penguasaan manajemen pemilu serta berwenang menyidangkan kasus pelanggaran pemilu) seperti di Costa Rika, Nikaragua, Venezuela, Argentina, Uruguay (1974-1980) dan Chile (1973-1988); **model pemerintah** (peran pemerintah untuk bertindak sebagai penyelenggara pemilu dengan dibantu suatu badan kolektif yang terdiri dari hakim, ahli hukum); model dimana pemerintah berwenang menyelenggarakan pemilu sebagaimana diterapkan di Libanon, Tunisia, Belgia, Denmark, Finlandia, Luxemburg, Siprus dan Yordania. Pengalaman pemilu Indonesia era awal Orba masuk dalam model ini dimana pemerintah dan jajaran birokrasi memegang kendali utama sebagai penyelenggara pemilu yang disebut Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dari tingkat pusat dan daerah; **model independen yang permanen** (penyelenggara pemilu yang bebas dari kepentingan politik partisan); model desentralisasi (penyelenggaraan pemilu dilimpahkan kepada penyelenggara pemilu nasional seperti di Australia dengan kewenangan independen di tingkat lokal untuk menyelenggarakan pemilu).

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Pilkada serentak di Jawa Timur tahun 2015 diselenggarakan di 19 Kabupaten dan Kota yaitu Kabupaten Lamongan, Ponogoro, Situbondo, Trenggalek,

Sumenep, Malang, Blitar, Tuban, Ngawi, Jember, Kediri, Gresik, Mojokerto, Banyuwangi, Sidoarjo, Pacitan, Kota Blitar, Kota Surabaya dan Kota Pasuruan. Jumlah pemilih tetap pada pilkada serentak tersebut adalah 18.771.960 yang tersebar di 41.002 TPS.<sup>4</sup> Jumlah pemilih ini merupakan jumlah pemilih tertinggi pada pilkada serentak di Indonesia. Pemilih inilah yang memiliki hak suara untuk memilih calon kepala daerah yang berasal dari petahana maupun calon yang pertama kali mencalonkan diri.

Di luar pola calon tunggal seperti di Kab. Blitar, kompetisi elektoral untuk posisi kepala daerah di Jawa Timur dapat dikelompokkan ke dalam pola petahana vs non petahana (Surabaya); petahana vs wakil petahana (Sidoarjo); petahana vs calon perseorangan (Gresik); petahana vs calon pendatang baru (Trenggalek). Konsekuensi pola kompetisi tersebut membawa implikasi pada keketatan persaingan sehingga mendorong pasangan calon dan tim suksesnya untuk memanfaatkan sumber-sumber politik yang ada untuk mendongkrak elektabilitas politik mereka. Bahkan posisi petahana yang dianggap terlalu kuat seperti pasangan Tri Risma dan Wisnu Buana dijadikan alasan partai-partai politik untuk tidak mengajukan pasangan calon. Fenomena ini dimanfaatkan beberapa partai politik di Surabaya untuk membangun barisan yang menamakan diri Koalisi Majapahit guna menghadang pencalonan Tri Risma dan Wisnu Buana. Akibatnya, tahapan pilkada serentak untuk memilih walikota/wakil walikota

---

4 Lihat <https://data.kpu.go.id/dpt2015.php>

Surabaya terancam gagal karena tidak ada partai-partai yang mendaftarkan pasangan calon mereka.

Walaupun pilkada Surabaya tidak mengarah pada kasus pelanggaran pemilu serius, namun keengganan partai-partai untuk mendaftarkan calon mereka karena alasan kalah bersaing dengan calon petahana kuat, menjadi modus baru 'pemboikotan' pilkada serentak. Kasus ini menjadi modus pada pilkada di Kabupaten Blitar dimana PDIP mengusung Drs. H. Rijanto, MM sebagai Calon Bupati dan Marhaenis UW sebagai Calon Wakil Bupati tanpa ada lawan dari pasangan calon dari partai atau gabungan partai. Modus yang sama juga terjadi di Kabupaten Pacitan dimana calon dari PD dianggap memiliki elektabilitas tinggi sehingga partai-partai enggan mengajukan pasangan calon mereka.

Masalah lain yang perlu dicermati pada pilkada serentak di Jawa Timur adalah pola pelanggaran pemilu yang relatif tidak berubah dari pemilu ke pemilu. Pola pelanggaran ini mengerucut pada persoalan ketidaknetralan penyelenggara pemilu baik menyangkut posisi KPUD maupun Panwaslu. Pasangan calon bupati yang merasa dirugikan menggunakan isu tersebut sebagai bahan aduan terhadap penyelenggara pemilu ke DKPP.

Kasus ini dialami KPU Kabupaten Mojokerto yang diadakan kuasa hukum pasangan calon mantan wakil bupati, Choirun Nisa- Arifudinsyah kepada DKPP. Dalam kasus ini KPU Kabupaten Mojokerto dinilai memihak pasangan calon petahana bupati Mojokerto Mustofa Kamal Pasa-Pungkasiadi. Pasangan calon bupati dan wakil bupati yang lain berangkat dari jalur perseorangan yaitu Misnan Gatot-Rahma Shofiana.

Kasus aduan terhadap KPU Kabupaten Mojokerto menjadi menarik karena permasalahan klasik yang sekitar pecah kongsi antara bupati petahana vs wakil bupati petahana yang masing-masing mencalonkan diri dari jalur partai yang berbeda. Mustofa Kamal Pasa-Pungkasiadi mencalonkan diri dengan dukungan PDIP, Gerindra, NasDem, Golkar, PD, PAN dan PKS. Sedangkan Choirun Nisa-Arifudinsyah diusung PKB, PPP, PBB dan Hanura. Masalahnya PPP memiliki dua kepengurusan DPP dari antara kubu Djan Faridz vs kubu Romahurmuzy yang dalam pencalonan ini menjadi salah satu motor politik pengusung Choirun Nisa-Arifudinsyah.

Inti aduan kuasa hukum Choirun Nisa- Arifudinsyah terhadap KPUD adalah ketidaknetralannya dalam mengambil keputusan menyangkut SK DPP PPP kubu Djan Faridz yang digunakan sebagai modal pendaftaran pencalonan. Kubu Mustofa Kamal Pasa-Pungkasiadi menilai SK rekomendasi DPP Djan Faridz palsu dan DPP Djan Faridz dianggap mengeluarkan SK tersebut. Dugaan SK palsu tersebut dijadikan dalih hukum kuasa hukum Mustofa Kamal Pasa-Pungkasiadi untuk menggugat ke MA. Terhadap kasus tersebut, MA mengeluarkan keputusan yang membatalkan penetapan pasangan calon petahana yang mantan wakil bupati Kabupaten Mojokerto, Choirun Nisa-Arifudinsyah.

Atas putusan MA tersebut, kuasa hukum pasangan calon Choirun Nisa-Arifudinsyah mengajukan aduan ke DKPP dengan pokok aduan pihak KPU dinilai berpihak pada salah satu pasangan calon petahana yang sebelumnya menjabat sebagai bupati. Walaupun keberpihakan KPUD ini tidak terbukti namun kasus

aduan ini menyingkap permasalahan klasik implikasi dari karut-marut manajemen kepartaian di Indonesia akibat konflik kepengurusan DPP. Dengan kata lain, penggunaan SK DPP dari partai yang sedang dirundung perpecahan kepengurusan di tingkat pusat (DPP) dapat berkembang menjadi bola liar yang dapat dimanfaatkan pihak pesaing untuk dipersoalkan keabsahannya.

Sebagaimana persyaratan pencalonan yaitu pasal 42 UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilu (direvisi menjadi UU No. 10 Tahun 2016), pasangan calon yang mendaftarkan diri melalui jalur partai atau gabungan partai harus mendapatkan pengesahan SK dari DPP partai atau gabungan partai yang dibuktikan oleh tanda tangan ketua partai dan sekretaris partai. Persyaratan ini tentu membawa konsekuensi jika yang dijadikan sumber dukungan atau rekomendasi partai yang sedang mengalami konflik internal sehingga pasangan calon harus mengerahkan sumber daya untuk mendapatkan dua SK rekomendasi dari dua kubu yang berkonflik.

Isu netralitas penyelenggara pemilu menjadi persoalan ketika ranah pemilu bergerak ke menjadi regime pemilu kepala daerah dimana kekuatan formal dan informal politik turut membayangi dan menekan independensi komisioner KPUD. Dalam konteks untuk membangun demokrasi elektoral yang mampu mengubah suara pemilih yang otentik dan yang sesuai dengan pilihan rakyat, netralitas penyelenggara pemilu menjadi keniscayaan. Karena itu, netralitas penyelenggara pemilu merupakan aspek penting menuju integritas pemilu. Dengan netralitas penyelenggara pemilu, maka

kekuatan-kekuatan formal dan informal politik yang potensial dapat mengancam independensi penyelenggara pemilu dapat diminimalkan.

Adanya integritas pemilu menggambarkan suatu komitmen nilai penyelenggara pemilu untuk bertindak berdasarkan norma-norma pemilu demokratis. Operasionalisasi integritas pemilu ini juga dapat diukur dari sejauhmana penyelenggara pemilu membuat kebijakan kepemiluan operasional yang membawa kepastian hukum, kesetaraan bagi semua orang/peserta pemilu, imparial, profesional dan independen.

Pola berikutnya adalah dugaan pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu yang terjadi sebelum dan sesudah hari pencoblosan. Pelanggaran yang dilakukan penyelenggara sebelum pemilu umumnya dikaitkan dengan pelanggaran administrasi pemilu. Misalnya calon pemilih tidak didaftar atau petugas ad hoc yang bertindak sebagai pendaftar pemilih dinilai memihak atau tidak melayani calon pemilih secara maksimal. Kasus ini terjadi di Kabupaten Situbondo, dimana komisioner KPUD diadukan ke DKPP oleh kelompok masyarakat karena mengabaikan rekomendasi Panwaslu agar KPU melakukan pendataan ulang NIK dan NKK yang bermasalah.

Mengacu pada kasus di atas, pola pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu pada hari sebelum pencoblosan terkait masalah administrasi pemilu ini cenderung dijadikan dalih para kompetitor pilkada untuk mengadukan penyelenggara pemilu ke Panwaslu atau DKPP. Inti aduannya adalah penyelenggara pemilu dinilai melakukan keberpihakan pada salah satu pasangan calon. Kasus



ini ditemukan di Banyuwangi dimana KPU dinilai tim sukses salah satu pasangan calon bertindak diskriminatif karena memberi perlakuan berbeda dalam hal legalitas pendaftaran pasangan calon. Dalam kasus ini pasangan calon bupati petahana Abdullah Azwar Anas-Yusuf Widiatmoko diusung PD, diharuskan melengkapi berkas pencalonan dengan SK asli cap basah DPP Partai Demokrat. Sedangkan terhadap pasangan yang lain yaitu Sumantri Sudomo-Sigit Wahyu Widodo yang diusung PG Munas Ancol, ketentuan ini tidak berlaku. Walaupun tidak menjadi ranah sidang DKPP tetapi kebijakan yang dibuat KPU Kabupaten Banyuwangi ini menjadi catatan Panwaslu untuk memberikan teguran kepada komisioner KPU Kabupaten Banyuwangi. Perbedaan perlakuan ini menimbulkan aroma tidak sedap terhadap KPU Kabupaten Banyuwangi yang dinilai tidak netral dan tidak mengedepankan kesetaraan politik bagi semua pasangan calon.

Pola berikutnya dari dugaan pelanggaran pemilu yang dilakukan penyelenggara pemilu adalah soal imparisalitas penyelenggara pemilu. Hal ini dipengaruhi oleh konteks pertarungan pilkada serentak yang berdampak pada pembelahan ketokohan politik lokal ke dalam politik perkubuan. Politik perkubuan ini menggambarkan situasi tarik-menarik politik antara formal politik dengan informal politik dalam rangka perebutan posisi 'orang nomor 1' di daerah masing-masing. Pada akhirnya, implikasi dari tarik-menarik antara formal politik vs informal politik turut menghanyutkan penyelenggara pemilu lokal untuk masuk pada pusaran konflik kepentingan lokal.

Dugaan keterlibatan penyelenggara pemilu akibat masuk ke dalam pusaran konflik politik lokal dapat dikemas menjadi komoditas hukum yang dapat membawa penyelenggara pada posisi kritis untuk dipersoalkan atau diadukan secara hukum. Misalnya pemberhentian dua komisioner KPU Kabupaten Situbondo oleh DKPP karena dinilai bertindak di luar kewenangannya dan pelanggaran kode etik. Dalam sidang DKPP, terbukti satu komisioner melakukan tindakan penyalahgunaan kewenangan dalam hal anggaran IT. Sedangkan satu komisioner yang lain terbukti tidak bisa menjaga independensinya karena terlibat dalam pembicaraan telepon dengan tim kampanye salah satu pasangan calon yang sifatnya mengarahkan mobilisasi massa.

Masalah ketidaknetralan dan sikap partisan juga menjadi pertimbangan DKPP untuk memberhentikan Muttaqim anggota Panwaslu Kabupaten Lamongan karena terbukti masih menjabat pengurus PKB Kabupaten Lamongan. Tindakan anggota Panwaslu Kabupaten Lamongan ini bertentangan dengan hakikat penyelenggara pemilu yang harus mandiri sesuai bunyi pasal 2 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Mandiri dalam hal ini artinya bebas dari pengaruh kepentingan partai atau kelompok-kelompok yang berkepentingan dengan pencalonan. Berikut ini beberapa kasus pelanggaran yang melibatkan penyelenggara pemilu selama pilkada serentak di Jawa Timur.

**Tabel 1.** *Dugaan pelanggaran pemilu oleh penyelenggara pemilu yang terdaftar di Bawaslu Jatim*

No	Pelapor	Terlapor	Aduan pelaporan
1	Nurul Islam	KPU Kab. Banyuwangi	Dinilai tidak profesional karena mengesahkan rekomendasi SK DPP Hanura yang digunakan untuk mendaftarkan paslon walau pun SK tersebut tidak menggunakan stempel basah/asli.  Dinilai tidak cermat karena mengesahkan rekomendasi SK Golkar yg penomorannya berbeda dengan yang terdaftar di KPUD  Dinilai diskriminatif karena menolak rekomendasi SK DPP PD yang tidak menggunakan stempel bawah/asli
2	Nurul Islam	KPU Kab. Banyuwangi	Dinilai tidak cermat karena melakukan kesalahan penulisan nama paslon dari PG
3	Wisnu Wardhana	KPU Kab. Kediri	Dinilai tidak cermat dalam mendaftarkan kelengkapan sebaran dukungan pasangan perseorangan atas nama Wisnu Wardhana Tomi Ari Wibowo
4	Taufiq Dwi Kusuma	KPU Kab. Kediri	Dinilai melanggar aturan proses tahapan pencalonan
5	Khoirul Anam	KPU Kab. Kediri	Dugaan kesalahan berkas pendaftaran paslon
6	Moh. Soleh	Komisioner Panwas Kab. Lamongan (Mutaqim)	Diadukan ke DKPP karena dinilai tidak netral/menjadi pengurus parpol
7	LSM	KPU Kab. Situbondo	Diadukan ke DKPP karena dinilai memihak kepada salah satu paslon
8	LSM	KPU Kab. Situbondo	Diadukan ke DKPP karena dinilai tidak profesional dalam mencermati NIK dan NKK invalid
9	Moh. Soleh	KPU Kab. Sidoarjo	Dinilai tidak profesional dalam menangani APK sehingga merugikan paslon
10	LSM	KPU Kab. Blitar	Dinilai tidak cermat karena mengesahkan syarat ijasah penyetaraan paslon yang diduga palsu
11	Moh. Soleh	KPU Kab. Mojokerto	Dinilai memihak pada paslon tertentu

**Sumber:** *Data Bawaslu Provinsi Jatim dan DKPP RI*

Merefleksi beberapa kasus tindakan penyelenggara yang tidak netral karena jelas-jelas mengarah pada tindakan yang parsial dan tidak independen, maka nampak bahwa pusran kepentingan politik lokal acapkali membuat penyelenggara pemilu gamang di tengah kontestasi pilkada yang sarat

akan kepentingan politik aktor peserta pemilu. Profesionalitas dan independensi acapkali kalah ketika disandingkan dengan kepentingan pribadi aktor penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu juga gagal dalam memosisikan diri antara sebagai pribadi yang punya aspirasi dan kepentingan politik dengan peran sebagai

wakil institusi penyelenggara pemilu. Kegagalan dalam menarik demarkasi ini membawa konsekuensi terhadap delegitimasi institusi penyelenggara pemilu.

Berdasarkan pada kasus yang terjadi, dapat dirumuskan 4 pola pelanggaran atas norma-norma pemilu yang dilakukan penyelenggara pemilu khususnya yang terjadi di Jawa Timur, yaitu: Pertama, penyelenggara bertindak tidak netral dalam tahapan-tahapan pilkada serentak atau berpihak kepada pasangan calon tertentu. Kedua, penyelenggara membuat kebijakan pada tahapan pencalonan yang menimbulkan ketidaksetaraan politik pada pasangan calon. Ketiga, penyelenggara mengeluarkan kebijakan yang mengarah pada pelanggaran administrasi pemilu. Keempat, penyelenggara tidak transparan dan melakukan kebohongan publik terkait posisinya sebagai pengurus parpol. Empat pola pelanggaran penyelenggara pemilu di atas mengarah pada degradasi integritas penyelenggara pemilu. Jika degradasi integritas penyelenggara pemilu tersebut menjadi pola yang melembaga dan berlanjut, akan menghasilkan integritas pemilu yang rendah. Dengan demikian penyelenggara pemilu yang memiliki komitmen tinggi dalam menunjang norma-norma pemilu demokratik dan mengimplementasikannya secara profesional ke dalam kebijakan kepemiluan merupakan langkah awal untuk menghasilkan integritas pemilu.

## 5. Simpulan

Masalah integritas penyelenggara pemilu merupakan langkah awal untuk menghasilkan pemilu yang berintegritas di Indonesia. Dalam konteks pemilu kepala daerah serentak yang tidak saja

melibatkan peserta pemilu namun juga pihak-pihak yang turut berambisi untuk mempengaruhi hasil pemilu, maka posisi penyelenggara pemilu sangat rentan dipengaruhi oleh berbagai dinamika politik eksternal. Sebagai institusi yang diberi mandat konstitusional untuk menyelenggarakan demokrasi elektoral, penyelenggara pemilu harus berpijak pada prinsip-prinsip yang mengedepankan aspek independen, imparial, bertindak efektif, efisien dan profesional dalam menjalankan tugasnya. Artinya, prinsip-prinsip tersebut harus diberlakukan tidak saja sebagai panduan normatif hukum namun juga panduan moral dan etis bagi penyelenggara pemilu demi menghasilkan bangunan demokrasi elektoral yang berlegitimasi tinggi. Penyelenggara pemilu juga tidak boleh larut karena tekanan, pragmatisme dan dinamika politik di tengah-tengah pertarungan kepentingan para peserta pemilu. Dinamika kepentingan ini dapat menggoda penyelenggara pemilu untuk masuk pada kepentingan pragmatis, baik yang bersifat pelanggaran pidana pemilu, administrasi pemilu serta pelanggaran terhadap kode etik penyelenggara pemilu. Dalam kaitan ini, penyelenggara pemilu apakah KPU, Bawaslu serta jajarannya harus efektif melakukan fungsi pengawasan di semua tahapan penyelenggaraan pemilu untuk mencegah potensi pelanggaran pemilu.

## DAFTAR PUSTAKA

- AceProject. *Electoral Management Body*, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02q/default>.
- Birch, Sarah. (2007). *Comparative Political Studies* Vol. 40 No 12 Dec.
- DKPP. (2006). *DKPP Outlook 2016 Refleksi dan Proyeksi*. Jakarta.
- DKPP. (2015). *DKPP Di Tahun Politik (Sebuah Catatan Reportase)*. Jakarta.
- Norris, Pippa. (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*. (2013)/doi:10.1016/j.electstud.2013.07.015.
- Pintor, Rafael-Lopez. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. UNDP-IFES.
- The ACE Encyclopaedia. (1998). *Electoral Integrity*. ([www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)).
- Wall, Alan et al. (2006). *Electoral Management Design : The International Idea Handbook*. Stocholm, Sweden. International IDEA.
- UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- UU Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

# TEMPLATE JURNAL BAWASLU

*Jurnal Bawaslu*  
**ISSN**



*Author Name et al.*

*Vol. 1, No.2, pp. a-b, 14 November 2015 (to be filled by editorial desk)*

## **JUDUL (Font-14, Bold)**

### **Nama Tanpa Gelar 1 (Font-12, Bold)**

*Institusi, Kota/Kabupaten, Negara, Email (Font-11, Italic)*

### **Nama Tanpa Gelar 2 (Font-12, Bold)**

*Institusi, Kota/Kabupaten, Negara, Email (Font-11, Italic)*

## **ABSTRACT (Font-12, Bold)**

---

*Abstrak harus dalam 100 sampai 300 kata. Font-11, Calibri, Italic, dalam bentuk satu paragraf, berfokus pada tujuan penelitian, metodologi yang diadopsi, temuan dan kesimpulan. Gunakan 1.0 baris spasi untuk semua bagian dalam manuskrip. Semua tulisan harus ditulis dalam gaya Calibri & gunakan margin Layout Halaman Normal. Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini.*

### **Keywords (Font-11 Bold)**

*Pilkada, Pemilu, Bawaslu, Perilaku Pemilih, Keterwakilan (Font-11)*

---

## **ABSTRAK (Font-12, Bold)**

*Abstrak harus dalam 100 sampai 300 kata. Font-11, Calibri, Italic, dalam bentuk satu paragraf, berfokus pada tujuan penelitian, metodologi yang diadopsi, temuan dan kesimpulan. Gunakan 1.0 baris spasi untuk semua bagian dalam manuskrip. Semua tulisan harus ditulis dalam gaya Calibri & gunakan margin Layout Halaman Normal. Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini.*

### **Keywords (Font-11 Bold)**

*Pilkada, Pemilu, Bawaslu, Perilaku Pemilih, Keterwakilan (Font-11)*

---

## 1. Pendahuluan (Font-12, Bold)

Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini. Tulisan harus ditulis dalam pilihan gaya font Calibri-11 spasi baris 1.0. Panjang tulisan 3000-5000 kata. Bagian ini berisi latar belakang permasalahan, uraian permasalahan dan pertanyaan penelitian/hipotesis (bila ada). *Tidak menggunakan catatan kaki.*

### 1.1 Subbab (Font-11, Bold)

Penulisan poin-poin uraian menggunakan bullets, misalnya:

- Perumusan Misi yang diusung berdasarkan penilaian situasi,
- Penentuan kelompok target
- Cara menyampaikan pesan pada kelompok target, dan
- Pemanfaatan Modal Caleg

**Tabel 1.** *Tren Perubahan Kebijakan xx*

Tahun	UU	Kebijakan
2000	Xx	Xx
2004	xx	xx

Sumber : Bawaslu RI, 2017

## 2. Metode Penelitian (Font-12, Bold)

Bagian ini berisi tentang metode yang akan digunakan dalam penulisan artikel ini. Metode peneliain meliputi, jenis metode, data apa saja yang digunakan, bagaimana cara mengumpulkan data serta bagaimana data divalidasi. *Tidak menggunakan catatan kaki.*

## 3. Perspektif Teori (Font-12, Bold)

Bagian ini berisi tentang perspektif teori yang akan digunakan. Uraikan teori secara jelas dan tepat pada sasaran. *Tidak menggunakan catatan kaki.*



**Gambar 1.** *Logo Bawaslu*

Sumber: Bawaslu RI, 2017

## 4. Hasil dan Pembahasan (Font-12, Bold)

Persoalan yang dianalisis dalam bagian ini harus dituliskan secara jelas, mendalam dan tajam. Dalam menganalisis penulis tidak menggunakan terlalu banyak kutipan konsep dan teori. *Tidak menggunakan catatan kaki.*

## 5. Simpulan (Font-12, Bold)

Simpulan utama dari penelitian ini disajikan dalam bentuk yang singkat. Bagian simpulan harus dapat mengarahkan pembaca pada hal yang penting dari bagian penelitian. Hal ini juga dapat diikuti oleh saran atau rekomendasi yang berkaitan dengan penelitian lebih lanjut.

### Catatan:

**Kutipan tidak menggunakan Catatan Kaki. Catatan kaki hanya digunakan untuk memberikan keterangan lanjutan (jika diperlukan. Penulisan Kutipan menggunakan *running notes***

### Tata Cara Penulisan kutipan (Menggunakan format APA) :

**Struktur Kutipan :** (Nama Belakang Penulis, Tahun, hlm.1234)

\*\*Nomor halaman dan paragraf hanya digunakan untuk pengutipan langsung, contoh:

“Well, you’re about to enter the land of the free and the brave. And I don’t know how you got

that stamp on your passport.  
The priest must know someone”  
(Tóibín, 2009, hlm. 52).

\*\*Jika hanya merujuk pada sumber (tanpa melakukan pengutipan langsung dan parafrasa), maka format nomor halaman atau paragraph tidak perlu digunakan, contoh:

Student teachers who use technology in their lessons tend to continue using technology tools throughout their teaching careers (Kent & Giles, 2017).

\*\*Jika nama penulis telah disertakan dalam paragraf, maka hanya menulis tahun terbitan, contoh:

According to a study done by Kent and Giles (2017), student teachers who use technology in their lessons tend to continue using technology tools throughout their teaching careers.

## DAFTAR PUSTAKA (FONT-12 BOLD, APA Format)\*\*

**\*\*Daftar Pustaka Ditulis Berdasarkan Urutan Abjad Dari Nama Belakang**

### Contoh penulisan:

#### 1. Buku dengan satu penulis

Dickens, C. (1942). *Great expectations*. New York, NY: Dodd, Mead.

#### 2. Buku dengan dua atau lebih penulis

Goldin, C. D., & Katz, L. F. (2008). *The race between education and technology*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Matthews, G., Smith, Y., & Knowles, G. (2009). *Disaster management in archives, libraries and museums*. Farnham, England: Ashgate.

#### 3. Bab dalam buku dengan editorial

Struktur:

Nama belakang penulis bab, inisial nama depan. (Tahun terbit). Judul Bab. Dalam inisial nama depan editor. Inisial nama belakang editor (Ed). *Judul Buku* (hlm.00). Kota penerbit, Negara: Penerbit.

Contoh:

De Abreu, B.S. (2001). The role of media literacy education within social networking and the library. In D.E. Agosto & J. Abbas (Eds.), *Teens, libraries, and social networking* (hlm. 39-48). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

#### 4. Jurnal Cetak

Struktur:

Nama Belakang Penulis, Inisial Nama depan. (Tahun Terbit). Judul Artikel. *Judul Jurnal, Volume (Seri)*, rentang halaman artikel.

Contoh:

Gleditsch, N. P., Pinker, S., Thayer, B. A., Levy, J. S., & Thompson, W. R. (2013). The forum: The decline of war. *International Studies Review*, 15(3), hlm. 396-419.

#### 5. Jurnal Online dengan DOI

Stuktur:

Nama Belakang Penulis, Inisial Nama depan. (Tahun Terbit). Judul Artikel. *Judul Jurnal, Volume (edisi)*, rentang halaman artikel. <http://dx.doi.org/xxxxx>

Contoh:

Sahin, N. T., Pinker, S., Cash, S. S., Schomer, D., & Halgren, E. (2009). Sequential processing of lexical, grammatical, and phonological information within Broca's area. *Science*, 326(5951), hlm. 445-449. <http://dx.doi.org/xxxxx>



## 6. Media Cetak

Struktur:

Nama belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan Tanggal). Judul Artikel. *Judul Koran*, Rentang halaman.

Contoh :

Alair, C.H. (2017, September 14). Demokrasi Indonesia. *Kompas*, hlm. 3-4.

## 7. Media Online

Struktur:

Nama belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan Tanggal). *Judul Artikel*. Judul Koran. Diakses dari <http://xxxxxxxxxxxx>

Contoh:

Whiteside, K. (2004, August 31). College athletes want cut of action. *USA Today*. Diakses dari <http://www.usatoday.com>

## 8. Majalah Cetak

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan). Judul Artikel. *Judul Majalah, Volume(edisi)*, rentang halaman.

Contoh:

Hasanah, R.U. (2016, Mei). Progres Pembangunan Indonesia. *Tempo*, 4-10 Mei 2016. hlm. 23-25.

## 9. Websites

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan tanggal). Judul Artikel. Diakses dari <http://xxx>

Contoh:

Austerlitz, S. (2015, March 3). How long can a spinoff like 'Better Call Saul' last? Diakses dari <http://fivethirtyeight.com/features/how-long-can-a-spinoff-like-better-call-saul-last/>

## 10. Blogs

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan tanggal). Judul Artikel dalam blog [Blog post]. Diakses dari <http://xxx>

Contoh:

McClintock Miller, S. (2014, January 28). Easy Bib joins the Rainbow Loom project as we dive into research with the third graders [Blog post]. Diakses dari <http://vanmeterlibraryvoice.blogspot.com>

## 11. Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun). *Judul Skripsi/Tesis/Disertasi* (Skripsi/Tesis/Disertasi). Kota, Fakultas, Universitas.

Contoh:

Idris, K. (2013). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Orde Baru* (Disertasi). Depok, FISIP, Universitas Indonesia.

## 12. YouTube

Struktur:

Nama Belakang penulis, Inisial Nama depan. [YouTube Username]. (Tahun, Bulan, Tanggal Unggah). *Judul Video* [Video file]. Diakses dari <https://youtu.be/xxxxxxx>

Contoh:

Damien, M. [Marcelo Damien]. (2014, April 10). *Tiesto @Ultra Buenos Aires 2014 (full set)* [Video file]. Retrieved from <https://youtu.be/mr4TDnROScM>