



ISSN: 2443-2539

VOLUME 7 | NO. 2 | TAHUN 2020

JURNAL **ADHYASTA** PEMILU

BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM
REPUBLIK INDONESIA

Pengawasan Terintegrasi Terhadap Kampanye Prematur Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah
Muhammad Saleh & Sahid Hadi

Mengembalikan Tahapan Uji Publik Pada Pilkada: Gagasan Memperluas Ruang Publik Yang Deliberatif
Marliana Eka Fauzia

Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi: (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)
Supriyadi & Widyatmi

Kerangka Evaluasi Pilkada: Evaluasi Pilkada Serentak Melalui Kerangka Integritas Pemilu
Rafif Pamenang Imawan

Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif dan Konstitusional
Rama Halim

Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran
Biro Hukum, Humas, dan Pengawasan Internal
Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia

PENGANTAR REDAKSI

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak telah berlangsung sejak tahun 2015. Sepanjang penyelenggaraan Pilkada tersebut tidak luput dari sejumlah tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh penyelenggara, terutama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Pada sisi pengawasan, persoalan yang dihadapi oleh Bawaslu berkaitan dengan Pengawasan dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan berupa praktik politik uang, laporan dana kampanye, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN), pelanggaran yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM), penyelesaian sengketa administrasi dan sengketa proses pemilu. Selain itu, Bawaslu harus melakukan pengawasan terhadap ujaran kebencian (*hate speech and spin*, politisasi SARA, politisasi identitas, konten media sosial (*Social Media*), Pasangan Calon Tunggal. Pada tahun 2020, Bawaslu mendapatkan beban kerja yang lebih ekstra dalam melakukan pengawasan karena penyelenggaraan Pilkada di tengah Pandemi Covid 19. Pada masa ini terjadi banyak penyesuaian mekanisme penyelenggaraan Pilkada dengan mengedepankan protokol kesehatan.

Dengan dinamika penyelenggaraan Pilkada Serentak dalam lima tahun tersebut, Bawaslu melihat urgensi untuk mengadakan penulisan artikel Jurnal Adhyasta Pemilu 2020 yang mengangkat tema Evaluasi Pilkada Serentak 2015-2020. Tujuannya adalah untuk memberikan masukan dalam konteks pengawasan demi perbaikan penyelenggaraan Pilkada Serentak ke depannya. Pada tahun ini, edisi kedua Jurnal Adhyasta Pemilu dibuka dengan tulisan dari Muhammad Saleh dan Sahid Hadi dengan judul Pengawasan Terintegrasi Terhadap Kampanye Prematur Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah. Tulisan tersebut memperkenalkan istilah baru, yaitu kampanye prematur yang berarti kampanye di luar jadwal yang ditetapkan oleh KPU. Mereka juga menawarkan koordinasi terintegrasi antar lembaga penyelenggara Pilkada untuk mengawasi kampanye prematur itu. Berikutnya, tulisan dari Marliana Eka Fauzia dengan judul Mengembalikan Tahapan Uji Publik Pada Pilkada: Gagasan Memperluas Ruang Publik Yang Deliberatif. Penulis memberikan pandangan untuk mempertahankan pelaksanaan uji publik yang dihapuskan dari revisi Undang-undang Pilkada.

Tulisan dari Supriyadi dan Widyatmi juga menampilkan persoalan yang kerap kali terjadi dalam pengawasan Pilkada, yaitu penanganan pelanggaran administrasi. Penulis memberikan rekomendasi untuk menciptakan kepatuhan terhadap putusan dan rekomendasi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi. Satu tulisan yang juga memberikan rekomendasi menarik dan menjadi sebuah kebaruan adalah tulisan dari Rafif Imawan Pamenang. Tulisan dengan judul Kerangka Evaluasi Pilkada: Evaluasi Pilkada Serentak Melalui Kerangka Integritas Pemilu menjabarkan indikator-indikator dalam menyusun kerangka evaluasi Pilkada Serentak. Penulis memasukkan konteks politik lokal untuk mempertajam analisis evaluasi tersebut. Tulisan penutup di edisi kedua

berasal dari Rama Halim dengan judul Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada yang Efektif dan Konstitusional. Dalam tulisan ini, penulis menyampaikan sejumlah argumen untuk mendorong pembentukan Badan Peradilan Pilkada.

Kelima tulisan dalam edisi kedua Jurnal Adhyasta Pemilu 2020 menunjukkan keunikan dan kekhasan persoalan yang terjadi sepanjang penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015-2020. Tulisan-tulisan tersebut bukan sekadar menjadi catatan untuk perbaikan penyelenggaraan Pilkada, terutama dalam sisi pengawasan, melainkan juga menjadi kebaruan (novelty) dalam ranah kepemiluan. Semoga kelima tulisan tersebut dapat memberikan manfaat bagi pembaca. Selamat membaca!

DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari

Prof Drs. Ramlan Surbakti., MA., Ph.D.
Dr. Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si
Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, MPP
Dra. Mudiwati Rahmatunnisa., MA., Ph.D.
Dr. Caroline Paskarina S.IP., M.Si
Dr. Dra. Dwi Windyastuti Budi Hendararti., MA
Dr. Siti Aminah., MA
Dr. Drs. Kris Nugroho., MA
Dr. phil. Aditya Perdana S.IP., M.Si
Dr. Agus Riwanto, S.H, S.Ag., M.Ag
Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H.
Dr. Laila Kholid Alfirdaus
Ruslan Ramli, S.Sos, M.Si, Ph.D
Drs. Priyatmoko., MA
Hurriyah, S.Sos, IMAS
Ucu Martanto S.IP., MA
Feri Amsari, S.H., LLM
Rachmad Gustomy S.IP., M.IP.

Penanggung Jawab
Mochamad Afifuddin

Pemimpin Redaksi
Ferdinand Eskol Tiar Sirait

Dewan Redaksi
Ilham Yamin
Masykurudin Hafidz
Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
Bre Ikrajendra
Mulyadi

Redaksi Pelaksana
Rury Uswatun Hasanah
Insan Azzamit
Syah Rizal Humardani
Anjar Arifin

Sekretaris Redaksi
Dina Dwi Rahayu
Dinar Safa Anggraeni
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi

Produksi dan Sirkulasi
M. Qodri Imaduddin
Gusti Ayu Indah Lestari
Taufiequrrohman
Ade Candra
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah

DAFTAR ISI

Pengawasan Terintegrasi Terhadap Kampanye Prematur Petahana Dalam Pemilihan Kepala Daerah <i>Muhammad Saleh & Sahid Hadi</i>	101
Mengembalikan Tahapan Uji Publik Pada Pilkada: Gagasan Memperluas Ruang Publik Yang Deliberatif <i>Marliana Eka Fauzia</i>	121
Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi: (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada) <i>Supriyadi & Widyatmi</i>	141
Kerangka Evaluasi Pilkada: Evaluasi Pilkada Serentak Melalui Kerangka Integritas Pemilu <i>Rafif Pamenang Imawan</i>	159
Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Konstitusional <i>Rama Halim</i>	183

PENGAWASAN TERINTEGRASI TERHADAP KAMPANYE PREMATUR PETAHANA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Muhamad Saleh

Pusat Studi Hukum Konstitusi
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,
Yogyakarta, Indonesia,
muhammadsalehlaw@gmail.com

Sahid Hadi

Pusat Studi Hak Asasi Manusia
Universitas Islam Indonesia
Mahasiswa Magister Hukum,
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,
Yogyakarta, Indonesia
sahidhadi8@gmail.com

Abstract

This article is written on two objects of study. First, what are the conceptual, normative, and institutional problems in the supervision of the incumbent's premature campaign in a Local Election? Second, how is the idea of an integrated design to supervise the premature campaign of the incumbent? This normative research is conducted using a case, conceptual, and statutory approach. The finding of this study is that the premature campaign has not been strictly regulated by the Election Law. The absence of a strict regulation means that the incumbent's premature campaign can be interpreted using various regulations so that the ambiguity of the supervisory institution existed in this case. Therefore, integrated supervision is offered. Integrated supervision in this context provides a formal coordination forum among supervisory agencies, consisting of representatives from the supervision of the ethical regime, government, public services, law enforcement, with the Bawaslu as the coordinator.

Keywords: *Incumbent, Integrated Supervision, Premature Campaign*

Abstrak

Artikel ini ditulis atas dasar dua objek kajian. Pertama, apa problematik konsepsional, aturan normatif, dan kelembagaan dalam pengawasan terhadap kampanye prematur petahana dalam Pilkada? Kedua, bagaimana gagasan desain pengawasan terintegrasi untuk mengawasi kampanye prematur petahana? Untuk itu, penelitian normatif ini dilakukan dengan pendekatan kasus, konseptual, dan perundang-undangan. Temuan dari penelitian ini adalah bahwa kampanye prematur belum diatur secara tegas oleh undang-undang tentang Pilkada. Ketiadaan aturan yang tegas ini menyebabkan tindakan kampanye prematur yang dilakukan petahana dapat difafsirkan menggunakan berbagai peraturan sehingga ambiguitas lembaga pengawasan terjadi dalam hal ini. Karenanya, pengawasan terintegrasi dirumuskan sebagai jawaban atas persebaran aturan dan kelembagaan yang mengawasi kampanye prematur petahana. Pengawasan terintegrasi dalam konteks ini menyediakan forum koordinasi formal antar-lembaga pengawas, yang terdiri dari perwakilan dari pengawasan pada rezim etik (DKPP), pemerintahan (APIP), pelayanan publik (Ombudsman), penegakan hukum (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK), dengan Bawaslu sebagai koordinatornya.

Kata Kunci: Kampanye Prematur, Petahana, Pengawasan Terintegrasi

1. Pendahuluan

Salah satu politik hukum penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia adalah dimungkinkannya petahana (gubernur, bupati, atau wali kota) untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah untuk kedua kalinya. Dalam hal pelaksanaan kampanye, calon petahana memiliki posisi yang berbeda dari calon lain karenanya. Menurut Scott Ashworth, ada dua alasan untuk perbedaan ini. *Pertama*, terhadap petahana, ada pilihan yang dapat dinilai dan dibandingkan dengan calon lain. *Kedua*, dibandingkan penantang atau calon non-petahana, calon petahana berpeluang lebih dulu meyakinkan pemilih ketika menyelenggarakan pemerintahannya (2006). Peluang untuk lebih dulu

meyakinkan pemilih membuka celah bagi petahana untuk memanfaatkan jabatan. Dalam praktiknya, ini dapat berupa pemanfaatan fasilitas dan anggaran negara, pemobilisasian Aparatur Sipil Negara (ASN), pemanfaatan diskresi dan keputusan, *personal branding*, dan kampanye di luar jadwal.

Pembentuk undang-undang menyadari potensi masalah di atas. Sejumlah pembatasan bagi petahana diberlakukan karenanya. Pasal 70 ayat (3) dan Pasal 71 ayat (2) dan (3) 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 (UU Pilkada) dalam hal ini mengatur

petahana (i) wajib menjalankan cuti di luar tanggungan negara dan (ii) dilarang menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan, melakukan penggantian pejabat enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon, serta menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan calon lain. Hanya saja, pembatasan ini memiliki kelemahan yang salah satunya terkait dengan pengawasan penyelenggaraan kampanye.

Kelemahan dimaksud tercermin misalnya dari kampanye Bupati Klaten dan Walikota serta Wakil Walikota Semarang melalui penyaluran bantuan sosial (bansos) penanganan Covid-19, yang tindakan ini dilakukan dalam rangka mencalonkan diri kembali pada Pilkada 2020 (Nugraheny, 2020). Selain itu, ada juga kasus curi *start* kampanye oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang hendak menjadi calon kepala daerah di Kabupaten Gunung Kidul (Awalani, 2020).

Kasus-kasus di atas memang tampak seperti “kampanye di luar jadwal.” Namun, rumusan “kampanye di luar jadwal” yang diatur dalam Pasal 69 huruf k UU Pilkada sesungguhnya belum mampu mengantisipasi kasus-kasus di atas. Pasalnya, kampanye di luar jadwal, termasuk ketentuan pidana Pasal 187 UU Pilkada, hanya berlaku bagi “calon kepala daerah” yang telah ditetapkan sebagai calon serta waktunya mengacu pada masa kampanye yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Ketentuan yang terpaku pada proses tahapan dan waktu ini nyatanya dapat dimanfaatkan oleh petahana yang memiliki kepentingan elektoral

dengan melakukan kampanye sebelum penetapannya sebagai calon dilakukan; kampanye prematur.

Bawaslu, lembaga yang berwenang mengawasi penyelenggaraan Pilkada, tidak dapat secara ketat mengawasi tindakan kampanye ini. Sebab, kampanye demikian tidak tergolong “kampanye” dan “kampanye di luar jadwal” sebagaimana ditetapkan UU Pilkada. Ini sesungguhnya dengan gamblang menunjukkan ada persoalan serius dalam penyelenggaraan pengawasan terhadap petahana yang melakukan kampanye-kampanye prematur, sebagaimana kasus-kasus yang disebutkan pada paragraf sebelumnya.

Persoalan di atas semakin mencemaskan pada tataran praktis. Sebab, Bawaslu melalui Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak 2020, khususnya dalam temuan terkait dimensi kontestasi yang terdiri dari sub-dimensi pelanggaran kampanye, politik uang kepada pemilih, dan penyalahgunaan fasilitas negara, menyimpulkan bahwa Pilkada serentak 2020 memiliki tingkat kerawanan yang cukup diwaspadai. Bawaslu memberi skor 62,52% untuk kampanye di luar jadwal sehingga ini memang rawan terjadi (Bawaslu, 2020, hlm. 39).

Dengan demikian, mengkaji secara lebih lanjut persoalan pengawasan terhadap kampanye di luar jadwal, yang penetapan calon belum dilakukan, menjadi penting dilakukan. Karenanya, berdasarkan sekelumit masalah di atas, ada dua pertanyaan pokok yang akan dijawab. *Pertama*, apa problematik aturan normatif dan kelembagaan dalam

pengawasan terhadap kampanye prematur petahana dalam Pilkada? *Kedua*, bagaimana gagasan desain pengawasan terintegrasi untuk mengawasi kampanye prematur petahana?

2. Metode Penelitian

Penelitian normatif ini menggunakan pendekatan kasus, konseptual, dan perundang-undangan untuk menyajikan jawaban atas dua rumusan masalah di atas. Pendekatan kasus dipilih untuk memberi ilustrasi sehubungan dengan fenomena kampanye prematur petahana, salah satunya merujuk ke kasus kampanye prematur di Klaten melalui bansos penanggulangan pandemi Covid-19. Dengan pendekatan konseptual, konsep keadilan elektoral dan pengawasan digunakan. Pendekatan perundang-undangan dipilih untuk mengungkap faktor hukum positif sebagai penyebab adanya problematik pengawasan kampanye prematur petahana. Pada saat yang sama, pendekatan perundang-undangan juga menjadi basis legalitas dalam mendesain konsep pengawasan terintegrasi.

Jenis data yang dikumpulkan adalah data-data kualitatif berupa data sekunder yang dikumpulkan menggunakan teknik studi kepustakaan. Ini berupa (i) bahan hukum primer dan (ii) bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, dan pemberitaan yang diperoleh dari dokumen-dokumen berbasis *online* dan dicetak secara fisik.

3. Konsep Keadilan Elektoral dan Pengawasan

3.1 Konsep Keadilan Elektoral

Pilkada diselenggarakan secara demokratis. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dasarnya. Pilkada yang demokratis sepatutnya berada dalam kerangka agung lima sila, yang salah satunya menuntun supaya Pilkada diselenggarakan atas dasar nalar kemanusiaan, berkeadilan, dan berkeadaban. Karenanya, sebuah modalitas yang menjembatani dari norma “Pilkada yang demokratis” ke *telos* “penyelenggaraan yang pararel dengan ide kemanusiaan yang adil dan beradab” dibutuhkan. Dalam hal ini, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) mengintroduksi konsep keadilan elektoral.

Keadilan elektoral merupakan sebuah mekanisme untuk menjaga keteraturan proses elektoral (Orozco-Henriquez, 2010, hlm. 9). Ini melingkupi (i) upaya pencegahan terhadap pelanggaran dalam putaran elektoral, mulai dari *pre-electoral*, *electoral period*, hingga *post-electoral*, dan (ii) mekanisme pemulihan bila pelanggaran dalam proses elektoral tetap terjadi (Nkansah, 2016, hlm. 100).

Keadilan elektoral mencegah dan mengidentifikasi ketidakteraturan dalam Pilkada. Ini mulai dari membenahi ketidakberesan dalam putaran hingga mengaktifkan mekanisme penjatuhan sanksi bagi pelaku yang melanggar peraturan dan hak orang lain (Jurnaidi, 2013).

Mekanisme ini juga mendorong agar Pilkada dipahami secara universal dan terbuka serta menyoroti secara menyeluruh setiap unsur yang ada. Tujuannya adalah memastikan Pilkada yang demokratis dapat terselenggara (Jurnaidi, 2013). Pada titik ini, perspektif keadilan elektoral menunjukkan urgensi perannya.

Fritz Edward Siregar menyebut keadilan elektoral sebagai garansi utama dari pelaksanaan prinsip demokrasi dan kunci dari negara hukum guna menjaga kebebasan dan keadilan pemilihan (Siregar, 2019, hlm. 298). Rahmat Bagja juga menyebut keadilan elektoral sebagai elemen kunci kredibilitas proses elektoral. Ini karena, *pertama*, mekanisme keadilan elektoral menjamin setiap tindakan, prosedur, dan keputusan sehubungan dengan proses pemilihan sesuai dengan kerangka hukum dan hak asasi manusia. *Kedua*, mekanisme ini juga melindungi dan memulihkan hak elektoral; hak memilih dan dipilih. *Ketiga*, mekanisme ini memungkinkan setiap orang yang merasa hak elektoralnya dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, hingga mendapatkan putusan. Dalam hal ini, keadilan elektoral tidak hanya terbatas pada aspek penegakan hukum, namun juga merupakan salah satu faktor penting dalam merancang dan menjalankan proses elektoral, tak ubahnya Pilkada (Siregar, 2019, hlm. 298).

Proses elektoral yang berintegritas, partisipatoris, berdasarkan *rule of law*, imparsiial, profesional, independen, transparansi, terukur dari segi waktu, tidak melanggar hak dan ketentuan

perundang-undangan, dan diterima secara meluas menjadi konsekuensi dari aktifnya keadilan elektoral (Nkansah, 2016, hlm. 100). Di samping itu, keadilan elektoral bila dilihat dengan kaca mata hak asasi manusia tidak hanya berfungsi sebagai wadah untuk menyelesaikan sengketa-sengketa elektoral, melainkan juga untuk melindungi hak politik dan hak pilih dari warga negara (Siregar, 2019, hlm. 298). Domenico Tuccinardi bahkan dengan yakin menuturkan, keadilan elektoral penting guna mencegah konflik elektoral (2011).

Keadilan elektoral mewujudkan dalam berbagai bentuk, mengingat gejala sosial-politik di setiap negara berbeda-beda. Hanya saja, ia memiliki sebuah tujuan utama; mempersempit jaminan tertinggi untuk proses elektoral yang "*free, fair and genuine*." Namun demikian, perspektif keadilan elektoral memang tidak menjamin secara pasti proses pemilihan yang *free, fair and genuine* itu. Sayangnya, ketiadaan perspektif ini beserta prinsip-prinsip penyelenggarannya juga berpotensi membuat konflik dan sengketa elektoral menjadi lebih parah dan lebih buruk (Orozco-Henriquez, 2010, hlm.2-3).

3.2 Konsep Pengawasan

Pengawasan menurut Lyndal F. Urwick merupakan sebuah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai peraturan dan instruksi yang ditetapkan. George R. Terry mengatakan, pengawasan merupakan proses penentuan untuk (i) suatu capaian berupa standar, (ii) sesuatu yang dilakukan berupa menilai pelaksanaan, dan bila perlu

(iii) melakukan perbaikan tertentu sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana (Tjandra, 2014, hlm. 23).

Pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum dalam perspektif hukum administrasi negara. Penegakan hukum menjadi bagian dari kekuasaan untuk memerintah (*besturen*). Karenanya, pengawasan tunduk pada asas-asas umum terkait hukum pemerintahan; asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*), efektivitas dan efisiensi (*doelmatigheid en doeltreffendheid*), keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*), dan berencana (*planmatigheid*) (Philipus M. Hadjon, 1996:335). Maka dari itu, menurut P. Nicolas dan kawan-kawan (HR, 2016, hlm. 296), pengawasan ialah sarana penegakan hukum administrasi. Pengawasan memastikan organ pemerintahan taat dan bertindak berdasarkan peraturan.

Pengawasan juga melingkupi wewenang untuk menerapkan sanksi pemerintahan. Ini senada dengan J.B.J.M. ten Berge (Sembiring, 2009, hlm. 178) yang menyebut instrumen penegakan hukum administrasi meliputi dua hal, yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.

Pengawasan menurut Paul E. Lotulung dapat juga ditinjau dari segi objek yang diawasi. Ini berupa kontrol dari segi hukum dan kemanfaatan. Dari segi hukum, kontrol dimaksudkan untuk menilai kebenaran perbuatan pemerintah dengan berbasis pada hukumnya saja, yaitu dari segi

rechtmatigheid dari perbuatan pemerintah. Dari segi kemanfaatan, ini dimaksudkan untuk menilai kebenaran perbuatan pemerintah dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya (HR, 2016, hlm. 297).

4. Problematik Aturan Normatif dan Kelembagaan dalam Pengawasan terhadap Kampanye Prematur Petahana dalam Pilkada

4.1 Kampanye Prematur: Sebuah Batasan Konseptual

Kampanye merupakan “*core feature*” dan “*essential supplement*” dalam Pilkada. Kampanye dapat memengaruhi preferensi politik dan memobilisasi dukungan publik (Schmitt, 2002, hlm. 1-2). Kampanye karenanya diyakini mampu memengaruhi proses pengambilan keputusan dari seseorang atau suatu kelompok (Fatimah, 2018, hlm. 7-8). Itulah sebabnya, kampanye berdasarkan Pasal 1 angka 21 UU Pilkada merujuk ke “kegiatan untuk meyakinkan pemilih.”

“Kegiatan untuk meyakinkan pemilih” sesungguhnya membuat kampanye dimaknai atas dasar tujuan atau akibat yang ditimbulkannya; meyakinkan pemilih. Ini paralel dengan penjelasan Rice dan Paisley, bahwa kampanye “*seems to represent someone’s intention to influence someone’s beliefs or behavior*” (Rice dan Paisley, 1981, hlm. 23). Namun, UU Pilkada ternyata tidak memaknai kampanye berdasarkan tujuan atau akibatnya saja.

UU Pilkada juga membatasi pemaknaan kampanye dengan

kerangka penafisan yang lain. Ini merujuk ke Pasal 5 ayat (1) dan (3), Pasal 63 ayat (3), dan Pasal 67 ayat (1) UU Pilkada. Pasal-pasal tersebut menjadikan pemaknaan kampanye dispesialisasi pada setiap kegiatan untuk meyakinkan pemilih yang dilakukan dalam rentang waktu yang telah ditentukan KPU. Ini sama dengan pemaknaan dari Rogers dan Storey, bahwa kampanye merupakan kegiatan terencana yang dilakukan secara terus-menerus dan dalam waktu yang spesifik untuk menciptakan akibat, efek, atau *outcome* tertentu. Hanya saja, pemaknaan ini telah dipandang usang belakangan, terutama oleh D. Lawrence Kincaid, Richard Delate, Douglas Storey, dan Maria Elena Figueroa misalnya (Rice dan Atkin, 2013, hlm. 521).

Spesialisasi makna ini tentu saja mengandung celah berbahaya. Pasalnya, kegiatan-kegiatan yang dengan sengaja dilakukan untuk memengaruhi preferensi politik, memobilisasi dukungan publik, dan/atau meyakinkan pemilih tidak akan pernah tergolong kampanye bila dilakukan di luar rentang waktu yang sah, termasuk ketika dilakukan secara prematur.

Kampanye prematur dimaksud berbeda dari “kampanye di luar jadwal” sebagaimana diatur UU Pilkada. Berdasarkan Pasal 69 huruf k dan Pasal 187 UU Pilkada, kampanye di luar jadwal ialah kampanye “masing-masing calon” di luar jadwal yang telah ditetapkan KPU. Calon kepala daerah, baik petahana maupun non-petahana, telah ditetapkan dalam konteks ini. Karenanya, kampanye yang dilakukan di luar jadwal namun belum ada

penetapan calon sesungguhnya tidak tergolong “kampanye di luar jadwal” sebagaimana diatur UU Pilkada.

Kampanye prematur dengan demikian merujuk ke setiap kegiatan untuk memengaruhi preferensi politik, memobilisasi dukungan publik, dan/atau meyakinkan pemilih yang dilakukan di luar jadwal yang telah ditetapkan namun penetapan calon belum dilakukan.

Sebagai ilustrasi, pada konteks Pilkada serentak 2020, penetapan pasangan calon dilakukan pada 23 September 2020 dan masa kampanye ditetapkan pada 26 September hingga 5 Desember 2020 berdasarkan Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020. Bila merujuk ke larangan kampanye di luar jadwal sebagaimana diatur UU Pilkada, maka larangan Pasal 69 huruf k dan sanksi Pasal 187 UU Pilkada hanya dapat diterapkan untuk kegiatan kampanye yang dilakukan pada 23 hingga 26 September 2020. Kampanye prematur justru dilakukan sebelum 23 September 2020.

Kampanye prematur petahana nyata adanya. Secara kasuistik, ini terjadi dalam penyaluran bansos penanganan Covid-19, sebagaimana dilakukan Bupati Klaten dan Walikota serta Wakil Walikota Semarang dalam rangka mencalonkan diri kembali pada Pilkada 2020. Tindakan ini dilakukan melalui tiga modus. *Pertama*, bansos dikemas dan dilabeli gambar petahana.

Kedua, bansos yang didistribusikan dikemas dengan menyertakan jargon kampanye dan simbol-simbol politik dari petahana. *Ketiga*, bansos diberikan tidak mengatasnamakan pemerintah, tetapi atas nama petahana secara pribadi (Nugraheny, 2020).

4.2 Mengawasi Kampanye Prematur Petahana: Problem Aturan dan Ambiguitas Lembaga Pengawas

Praktik kampanye prematur tidak hanya memiliki persoalan konsepsional, sebagaimana telah Penulis identifikasi pada sub-bab 4.1. Namun, terdapat juga persoalan lain yang merujuk ke problem aturan dan ambiguitas lembaga pengawas, di antaranya, *pertama*, pengawasan kampanye prematur petahana dan UU Pilkada. Kampanye prematur sesungguhnya belum secara spesifik diatur dalam UU Pilkada. Ketentuan UU Pilkada tentang “kampanye di luar jadwal” hanya dapat diberlakukan ketika penetapan calon telah dilakukan, sedangkan kegiatan petahana yang tergolong kampanye prematur terjadi sebelum calon ditetapkan.

Bawaslu tidak dapat menjangkau kampanye jenis ini. Fitur pengawasan Bawaslu pasalnya baru dapat digunakan setelah penetapan calon dilakukan. Walau begitu, bila basis pengawasan dititikberatkan pada akibat-akibat yang ditimbulkan dari kampanye prematur, mobilisasi pemilih misalnya, maka ketentuan pidana Pasal 71 ayat (3) *jo.* Pasal 188 UU Pilkada dapat digunakan. Jadi, UU Pilkada dalam hal ini menghendaki lembaga penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan,

dan Lembaga Pemasyarakatan yang mengawasi petahana agar tidak melakukan tindakan yang bernuansa kampanye prematur.

Kedua, pengawasan kampanye prematur petahana dan UU Pemda. Kampanye prematur petahana dilakukan dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah, bukan calon kepala daerah. Ini penting untuk diperhatikan. Sayangnya, UU Pemda tidak mengatur secara eksplisit ketentuan tentang kampanye prematur ini. Namun, tidak ada yang keliru dengan ketiadaan aturan tersebut. Pasalnya, UU Pemda merupakan seperangkat aturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, bukan kampanye dan ke-Pilkada-an.

Kampanye prematur petahana sebagai tindakan kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan demikian turut menjadi objek pengawasan di bawah naungan UU Pemda. Dalam hal ini, UU Pemda sesungguhnya memiliki pasal-pasal yang dapat digunakan sebagai instrumen pengawasan terhadap tindakan pemanfaatan jabatan demi kepentingan elektoral ini.

Bila kampanye prematur petahana tergolong penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan diri sendiri, maka Pasal 76 huruf d UU Pemda secara jelas dan tegas melarang dilakukannya kampanye prematur. Unsur “menguntungkan diri sendiri” pada pasal tersebut terpenuhi atas dasar akibat yang ditimbulkan dari kampanye prematur, yang mengarah ke pengaruh preferensi politik, mobilisasi dukungan publik, dan/atau meyakinkan pemilih. Pasal 78 ayat (1) huruf c *jo.* ayat (2) huruf

e UU Pemda dalam hal ini mengatur sanksi administratif bagi petahana yang melanggar ketentuan di atas, yaitu diberhentikan. Kampanye prematur petahana dengan demikian tidak dipandang sebagai tindak pidana berdasarkan UU Pemda. Merujuk ke Pasal 7 jo. Pasal 377 UU Pemda, penyalahgunaan wewenang demikian diawasi oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Bila kampanye prematur petahana tergolong pemanfaatan jabatan yang menguntungkan diri sendiri, maka APIP merupakan lembaga pengawasnya. Selain karena UU Pemda tidak merumuskan secara tertulis dan pasti tindak pidana tentang kampanye prematur atau pemanfaatan jawaban, Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah mengatur ruang lingkup pengawasan APIP terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang wewenang itu sesungguhnya meliputi dilakukannya kampanye prematur.

Berbeda dari UU Pilkada, UU Pemda membuka peluang bagi APIP untuk melakukan pengawasan terhadap kampanye prematur petahana karena tindakan ini tergolong pelanggaran administratif.

Ketiga, pengawasan kampanye prematur petahana dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana). Kampanye prematur petahana juga dapat menjadi objek pengawasan berdasarkan UU Penanggulangan Bencana. Ini merujuk ke kampanye prematur dalam konteks

pengelolaan sumber daya bantuan bencana yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Petahana yang “menyalahgunakan pengelolaan sumber daya bantuan bencana” untuk urusan kampanye prematur bisa diancam berdasarkan Pasal 78 UU Penanggulangan Bencana dengan pidana penjara dan denda. UU Penanggulangan Bencana memberikan keleluasaan bagi lembaga penegak hukum untuk mengawasi penyalahgunaan pengelolaan sumber daya bantuan bencana petahana untuk kepentingan elektoralnya. UU Penanggulangan Bencana paralel dengan UU Pilkada; kampanye prematur petahana dapat tergolong tindak pidana.

Keempat, pengawasan kampanye prematur petahana dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik). Kampanye prematur petahana ternyata juga dapat diawasi berdasarkan UU Pelayanan Publik. Setiap kegiatan atau program petahana dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan dapat disalahgunakan untuk kepentingan kampanye prematur. Potensi ini disadari oleh pembuat undang-undang. Itulah sebabnya, Pasal 34 huruf k dan m UU Pelayanan Publik mengatur agar petahana “tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik” dan “tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki” untuk kepentingan pribadi.

UU Pelayanan Publik, dalam rangka mencegah tidak ditaatinya aturan di atas, mengatur maksnisme pengawasan melalui Pasal 35 UU

Pelayanan Publik. Selain pengawasan internal, diselenggarakan oleh atasan langsung dari petahana dan pengawas fungsional, UU Pelayanan Publik memungkinkan masyarakat dan Ombudsman mengawasi ada tidaknya kampanye prematur yang dilakukan petahana melalui pelayanan publik.

Bila empat undang-undang di atas menjadi acuan minimum untuk menjawab fenomena kampanye prematur petahana, maka tindakan itu secara jelas tidak hanya menjadi persoalan di bidang ke-Pilkada-an saja secara *an sich* namun juga bidang-bidang lain seperti penyelenggaraan pemerintahan daerah, penanggulangan bencana, hingga pelayanan publik. Jadi, setidaknya dua masalah mekanisme pengawasan terhadap kampanye prematur petahana terkuak, di antaranya:

- undang-undang yang secara tegas dan spesifik mengatur “kampanye prematur petahana” sesungguhnya belum ada, kendati ini pada tataran praktis dilakukan demi kepentingan elektoral petahana. Walau begitu, secara tersebar dan parsial, kampanye prematur setidaknya dapat disorot menggunakan kaca mata UU Pilkada, UU Pemda, UU Penanggulangan Bencana, dan UU Pelayanan Publik;
- terdapat amat banyak lembaga yang terlibat dalam mekanisme pengawasan terhadap kampanye prematur petahana. Pengawasan dapat dilakukan oleh APIP, Ombudsman, dan aparat penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Lembaga-lembaga ini pada

saat yang bersamaan memiliki wewenang pengawasan untuk objek yang sama yaitu kampanye prematur petahana.

5. Desain Pengawasan Terintegrasi untuk Mengawasi Kampanye Prematur Petahana

Persoalan lain sebagai derivasi dari dapat berlakunya empat undang-undang tersebut adalah koordinasi yang buruk antarlembaga yang dapat mengawasi kampanye prematur. Banyaknya lembaga yang dapat terlibat dalam pengawasan tidak diwadahi dengan sebuah ketentuan atau pemandu tentang koordinasi antarlembaga. Masalah koordinasi ini terlihat dari, *pertama*, sulitnya Bawaslu menindak petahana yang melakukan kampanye prematur seperti memasang baliho dengan simbol-simbol individu pada berbagai program pemerintah di berbagai lokasi pemerintahan. Namun demikian, bila tindakan ini dipandang sebagai tindakan pemerintah daerah, Bawaslu sesungguhnya bisa saja berkoordinasi dengan APIP misalnya.

Kedua, sehubungan dengan pemanfaatan keuangan negara yang tidak dapat diawasi oleh penyelenggara Pilkada. Sebuah temuan menunjukkan tren alokasi program dana bansos yang mengalami kenaikan pada daerah dengan calon kepada daerah petaha. Ini misalkan terjadi di Jawa Tengah. Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) 2018, alokasi bansos dan hibah dianggarkan sebesar Rp.5,6 triliun. Ironisnya, jumlah ini melebihi pagu bansos dan hibah pada APBD-P

2017, Rp5,34 triliun dan APBD-P 2016, Rp5,35 triliun (Jay Akbar, 2018). Hal lain misalnya, pengawasan dana bansos Covid-19 yang berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan kampanye petahana. Untuk ini, pengawasan sesungguhnya dapat melibatkan aparat penegak hukum dengan mengacu pada ketentuan pidana dalam Pasal 78 *jo.* Pasal 65 UU Penanggulangan Bencana yang juga dapat dikoordinasikan dengan penyelenggara Pilkada.

UU Pilkada dalam hal ini mengenal berbagai jenis pelanggaran, mulai dari pelanggaran kode etik, administrasi, tindak pidana, sengketa pemilihan, dan sengketa tata usaha negara. Pelanggaran-pelanggaran ini ditangani oleh penyelenggara Pilkada dan lembaga-lembaga lain selain penyelenggara Pilkada; Kepolisian, Kejaksaan, hingga Pengadilan. Namun, problematik aturan normatif dan kelembagaan dalam mengawasi kampanye prematur petahana nyatanya membuat jangkauan UU Pilkada menjadi terbatas dalam menyoroti praktik ini.

Mendudukan pengawasan karenanya menjadi penting. Sebab, keberadaan rezim pengawasan untuk pelaksanaan tugas dan wewenang petahan yang berada di luar bidang ke-Pilkada-an secara jelas beririsan dengan fungsi pengawasan di bidang ke-Pilkada-an. Sayangnya, pengawasan ini tidak terkoordinasi secara baik. Koordinasi padahal menjadi faktor dominan atas keberhasilan suatu lembaga melaksanakan fungsi pengawasan. Kesukaran yang diprediksi oleh Van Poeltje seakan terbukti dengan

ego sektoral yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintah, yang terkesan “gengsi” untuk bekerjasama, meminta bantuan, atau bertanya ke lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Masalah koordinasi dalam hal ini merujuk ke masalah kerjasama antar-lembaga dan pertalian lembaga-lembaga yang ada (Syarifudin, 1976, hlm. 67).

Koordinasi menurut Van Poeltje sangat penting dan besar artinya. Kebutuhan atas koordinasi merupakan akibat dari adanya kekuatan-kekuatan yang memancar dan hidup dalam lingkungan lembaga pemerintahan yang jumlah dan coraknya beragam, namun sering terlihat bahwa dalam penyelenggaraan tugasnya, lembaga-lembaga ini berlawanan antara satu sama lain (1953). Lemahnya koordinasi menimbulkan perbedaan persepsi dalam menegakan keadilan elektoral di Pilkada.

Pengawasan pada bidang Pilkada sesungguhnya dapat dimaknai lebih luas sebagaimana dikehendaki konsep keadilan elektoral. Ia tidak hanya terbatas pada tahapan-tahapan yang telah ditetapkan, namun instrumen pengawasan yang berada di luar bidang ke-Pilkada-an sesungguhnya juga melekat pada saat petahana melakukan kampanye prematur, khususnya terkait pengawasan sehubungan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang petahana. Untuk ini, berdasarkan aturan normatif dan persebaran fungsi lembaga pengawasan seperti diuraikan pada sub-bab sebelumnya, terdapat beberapa rezim yang dapat terlibat dalam pengawasan kampanye prematur petahana.

5.1. Rezim Etik dan Kampanye Prematur Petahana

Jika memerhatikan rumusan syarat untuk menjadi seorang kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf a dan i UU Pilkada, maka secara prinsipil ada ketentuan sehubungan dengan aspek-aspek moral dan etika pengemban jabatan publik. Ini di antaranya merujuk ke syarat ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa (dimensi spiritualitas) yang bermakna ketauhidan. Ada juga syarat untuk tidak pernah melakukan perbuatan tercela. Selain itu, Pasal 67 huruf d UU Pemda juga telah memberikan dimensi moral kepada kepala daerah untuk menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Etika kepala daerah dipahami sebagai prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang diakui dan diterima sebagai sesuatu yang mengatur dan mengendalikan serta menentukan kebaikan dan keburukan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Etika tersebut terdiri dari kejujuran, keadilan, tepat janji, taat aturan, hingga tanggung jawab. Sedangkan etika peserta Pilkada, ini nilainya bersumber dari etika politik dan etika kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Kombinasi atas keberadaan etika kepala daerah dan etika peserta Pilkada artinya dibutuhkan untuk menjamin sinergitas antar-rezim pengawasan yang sesungguhnya saling beririsan itu.

Menegakan kode etik petahana dan peserta Pilkada urgen dilakukan

setelah melihat sederet realitas dan dugaan perbuatan tidak etis yang dilakukan oleh peserta Pilkada, khususnya calon petahana. Pada sub-bab sebelumnya, jenis pelanggaran yang terjadi dalam tindakan kampanye prematur telah disampaikan, yaitu ia dapat dipandang sebagai pelanggaran administratif dan pidana, yang tentu saja dua pelanggaran ini secara otomatis merefleksikan adanya pelanggaran etis petahana, baik sebagai kepala daerah maupun peserta Pilkada.

Kondisi lain yang mendorong penegakan dengan pendekatan etik adalah realitas penegakan hukum yang dirasa belum efektif dalam menangani kasus-kasus pelanggaran penyelenggara pemerintah oleh kepala daerah. Tahapan Pilkada pendek dan terbatas, sementara penanganan perkara melalui jalur hukum yang berlarut-larut sering kali mengacaukan penyelenggaraan Pilkada. Maka dari itu, penegakan kode etik dapat diandalkan untuk menangani kampanye prematur petahana (baik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan maupun ke-Pilkada-an). Ini karena prinsip penyelenggaraannya cepat, mudah, dan biaya ringan. Namun demikian, penegakan lewat jalur kode etik juga tidak menghentikan proses hukum yang berjalan. Mekanisme etik ini berguna untuk segera menetapkan status dari sang tertuduh; apakah bersalah atau tidak, sehingga tidak berlama-lama mengganggu tahapan dan jadwal Pilkada (Syarwani, 2016).

Kelembagaan etik di bidang Pemilu dan Pilkada untuk saat ini telah mengalami perkembangan dan

modernisasi yang memadai. Salah satunya, dengan diadikannya DKPP, yang secara kewenangan dapat fokus pada penegakan etik penyelenggara Pilkada, peserta Pilkada (calon, partai politik, tim kampanye), sedangkan mekanisme penegakan etik untuk petahana yang maju kembali dapat mengikutsertakan lembaga penegak etik kepala daerah, komisi etik misalnya.

5.2. Rezim Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Kampanye Prematur-Petahana

Penyelenggara pemerintah daerah mengenal mekanisme pengawasan yang dibentuk sebagai bagian dari pengawasan melekat dan berjenjang. Salah satu lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan ini adalah APIP. APIP memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan atas pelaksanaan pemerintahan di tingkat daerah. Konteks pengawasan sekaligus pembinaan menjadikan APIP bukan hanya melakukan tindakan represif, melainkan juga preventif.

APIP dalam hal ini merupakan mitra pemerintah daerah. Perannya dapat berupa pengawas, konsultan, *Quality Assurance* (QA) dalam kegiatan operasional pemerintahan di pusat dan daerah. APIP diharapkan mampu mengendus setiap potensi penyimpangan atau korupsi serta melakukan deteksi dan pencegahan sejak dini untuk tindakan kampanye prematur petahana. Fungsi ini dapat juga menjadi *early warning system* dalam mencegah terjadinya korupsi (Marwata, 2017, hlm. 2).

APIP, yang termasuk Inspektorat

di dalamnya, berdasarkan UU Pemda digolongkan sebagai bagian dari perangkat daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh APIP meliputi: (a) pembagian urusan pemerintahan; (b) kelembagaan daerah; (c) kepegawaian pada perangkat daerah; (d) keuangan daerah; (e) pembangunan daerah; (f) pelayanan publik di daerah; (g) kerja sama daerah; (h) kebijakan daerah; (i) kepala daerah dan DPRD; dan (j) bentuk pengawasan lain sesuai. Luasnya pelaksanaan pengawasan oleh APIP memperlihatkan kemungkinan adanya fitur APIP dalam mencegah pemanfaatan jabatan oleh petahana untuk kepentingan elektoral petahana melalui kampanye prematur. Karena praktik pemanfaatan jabatan oleh petahana lebih banyak bersinggungan dengan rezim pemerintahan daerah, koordinasi APIP dengan penyelenggara Pilkada menjadi hal yang perlu dilakukan.

5.3. Rezim Pelayanan Publik dan Kampanye Prematur oleh Petahana

Pasal 35 UU Pelayanan Publik mengatur, pengawasan penyelenggara pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung dan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan melalui pengawasan oleh masyarakat, ini dapat berupa laporan atau pengaduan masyarakat terkait penyelenggaraan pelayanan publik, pengawasan

oleh Ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan pengawasan oleh lembaga legislatif, baik pusat maupun daerah.

Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Ombudsman telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dalam undang-undang tersebut, Ombudsman adalah lembaga negara yang berfungsi mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, termasuk ketika pelaksana pelayanan publik (petahana) melakukan tindakan kampanye prematur. Mengacu pada kewenangan tersebut, pada posisi inilah keterlibatan dan koordinasi Ombudsman dalam mengawasi petahana yang akan maju Pilkada menjadi penting.

5.4. Rezim Penegakan Hukum dan Kampanye Prematur Petahana

Penegakan hukum meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat sehingga, dalam konteks pengawasan, ini dapat mencegah terjadinya perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Ini dilakukan antara lain dengan menertibkan tugas dan wewenang lembaga-lembaga menurut proporsi ruang lingkupnya masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerjasama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai (Sanyoto, 2008). Di Indonesia, berdasarkan Kitab Undang-Undang Acara Pidana, yang termasuk dalam *Criminal Justice System* adalah

Kepolisian, Advokat, Kejaksaan, dan Pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung serta berakhir pada Lembaga Pemasyarakatan (Harahap, 2012).

Lembaga yang di maksud sebagai pelaksana fungsi penegakan hukum yang bertalian dengan penyelenggaraan Pilkada pada konteks kajian ini, khususnya yang sehubungan dengan kampanye prematur petahana, adalah Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kepolisian dan Kejaksaan merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan dalam proses penegakan hukum. Sedangkan untuk konteks pencegahan dan penegakan anti-korupsi KPK juga melibatakan.

Keterlibatan lembaga penegak hukum dalam mengawasi-pelaksanaan kampanye prematur petahana, dan berbagai tindakan pemanfaatan jabatan petahana, untuk kepentingan elektoral dibenarkan karena adanya kewenangan aparat penegak hukum dalam hal ini sebagaimana diuraikan pada sub-bab sebelumnya. Misalkan, pada konteks pemanfaatan dana bansos penanganan Covid-19, Kepolisian bisa memiliki kewenangan penegakan sebagaimana diatur dalam Pasal 78 *jo.* Pasal 65 UU Penanggulangan Bencana. Sedangkan yang spesifik untuk Pilkada, keterlibatan Kepolisian dan Kejaksaan dapat merujuk ke Pasal 188 UU Pilkada dalam hal pemanfaatan keputusan oleh berbagai pejabat yang menguntungkan salah satu calon. Untuk konteks perbuatan melawan hukum, pemanfaatan jabatan yang mengarah pada kerugian negara akan menjadi objek pengawasan KPK.

5.5. Menuju Pengawasan Terintegrasi

Berdasarkan elaborasi empat rezim pengawasan di atas, pola pengawasan bisa dibangun dengan menciptakan mekanisme pengoordinasian hubungan antarlembaga, kemudian mengintegrasikan fungsi pengawasan yang berada pada setiap bidang kelembagaan yang berbeda-beda (tetapi, beririsan dengan bidang ke-Pilkada-an). Rangkaian ini disebut pengawasan terintegrasi. Kehadiran pengawasan terintegrasi pada dasarnya merupakan penegasan pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga yang ada untuk diharmonisasi pada fungsi pengawasan terhadap petahana di Pilkada.

Jika selama ini KPU, Bawaslu, dan DKPP mengenal forum koordinasi tripartit yang bersifat informal dengan tipologi *complementary* (pelengkap) dan tipe *substitutive* (pengganti) (Aditya Perdana, 2018), maka pengawasan terintegrasi akan diatur secara formal untuk memastikan keberlanjutan integrasi pengawasan, mengingat Pilkada merupakan agenda rutin dalam pengisian jabatan kepala daerah.

UU Pilkada nantinya harus memuat rumusan tentang tanggung jawab bersama lembaga-lembaga pengawasan yang ruang kerjanya berada di luar bidang ke-Pilkada-an (tetapi beririsan dengan ini) untuk terlibat secara aktif mengawasi petahana yang berpotensi melakukan kampanye prematur. Untuk relasi kelembagaan, hubungan lembaga

pengawas yang terlibat dalam mekanisme pengawasan terintegrasi ini akan bersifat koordinasi, dengan tugas-tugas sebagai berikut. *Pertama*, membahas masalah aktual pengawasan Pilkada dan pelaksanaan kewenangan petahana. *Kedua*, memberikan masukan atas pelaksanaan masing-masing kewenangan pengawasan dan menyikapi setiap persoalan perkembangan berbagai aspek pelaksanaan Pilkada dan pemerintahan petahana. *Ketiga*, memfasilitasi hubungan kerja forum koordinasi pengawasan terintegrasi dan hubungan antar lembaga atau instansi terkait. *Keempat*, memberikan rekomendasi sebagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan masing-masing kewenangan pengawasan terhadap hasil deteksi dini dan temuan dugaan pelanggaran.

Forum koordinasi pengawasan terintegrasi dalam menjalankan tugas di atas dikoordinatori oleh Bawaslu dengan keanggotaan yang terdiri dari perwakilan setiap rezim pengawasan untuk bidang-bidang di luar Pilkada. Ini terdiri dari perwakilan dari pengawasan pada rezim etik (DKPP), pemerintahan (APIP), pelayanan publik (Ombudsman), penegakan hukum (Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK). Lagi pula, embrio pelibatan lembaga di luar rezim Pilkada telah mengada dalam norma UU Pilkada tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu misalnya; hal ini merujuk ke pelibatan Kepolisian, Kejaksaan, dan Bawaslu.

Pertimbangan memosisikan Bawaslu sebagai koordinator didasari atas dua alasan. *Pertama*, karena

Bawaslu didesain sebagai salah satu unsur yang ada dalam sistem tata kelola penyelenggara Pilkada, khususnya dalam hal pengawasan. Dalam hal ini, politik hukum UU Pilkada telah melembagakan Bawaslu sebagai pengawas penyelenggaraan Pilkada. Di samping itu, Bawaslu juga telah mempraktikkan koordinasi secara informal dalam pengawasan penyelenggaraan Pilkada bersama berbagai lembaga dari level pusat hingga daerah pada Pilkada-pilkada sebelumnya. *Kedua*, karena pengawasan terintegrasi diarahkan pada perspektif ke-Pilkada-an sehingga Bawaslu menjadi tepat. Dalam hal ini, Penulis menyadari adanya ketidaksamaan persepsi secara kelembagaan dalam penegakan aturan-aturan yang berkaitan dengan praktik kampanye prematur petahana. Karenanya, Bawaslu menjadi lembaga yang lebih memadai untuk menjaga konsistensi pengawasan dalam ranah, perspektif, atau konteks ke-Pilkada-an. Walau begitu, pemaknaan Bawaslu sebagai koordinator pengawasan terintegrasi tidak merujuk pada sifat relasi antar-lembaga yang struktural, namun koordinator dalam rangka mengoptimalkan masing-masing kewenangan yang dimiliki tiap-tiap lembaga yang terlibat ketika praktik kampanye prematur terjadi.

Format keterlibatan rezim-rezim, namun demikian, dapat berubah berdasarkan kondisi dan kebutuhan. Misalnya, mekanisme pengawasan terintegrasi dapat melibatkan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan ketika perlu untuk mengetahui aliran dana petahana.

Koordinasi pengawasan ini akan

dilaksanakan secara periodik yang temporer, yang ini dapat dimulai pada masa enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan tanggal penetapan calon. Pilihan waktu ini mengacu pada rumusan Pasal 71 ayat (2) UU Pilkada. Hal ini bertujuan agar tindakan koordinasi sejalan dengan politik hukum pengawasan petahana yang ada dalam UU Pilkada.

6. Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan dua hal. *Pertama*, kampanye prematur petahana tidak diatur secara pasti dan tegas dalam UU Pilkada sehingga tidak ada juga kepastian lembaga pegawasnya. Walau begitu, bila kampanye prematur dipertimbangkan atas dasar tujuan atau akibat yang ditimbulkannya, yaitu meyakinkan dan/atau memobilisasi pemilih, maka kampanye prematur petahana dapat menjadi objek pengawasan yang aturan normatifnya tersebar di berbagai undang-undang yang berbeda-beda ruang lingkup pemberlakuannya. Ini membuat terjadinya ambiguitas lembaga pengawasan, apalagi koordinasi antar-lembaga yang terlibat adalah buruk sehingga kampanye prematur petahana belum dapat diawasi secara memadai. *Kedua*, problematik banyaknya aturan normatif yang dapat “menyasar” tindakan kampanye prematur petahana dan ambiguitas lembaga pengawas untuk kampanye prematur petahana harus dituntaskan.

Tawaran dalam penelitian ini adalah menciptakan forum koordinasi pengawasan untuk setiap lembaga-lembaga yang terlibat, yang lembaga-

lembaga dimaksud dapat mengawasi kampanye prematur sesuai dengan konteks peraturannya. Forum koordinasi ini merefleksikan apa yang kami maksud dengan pengawasan terintegrasi yang menjadi wadah koordinasi lembaga pengawasan antar-rezim. Namun demikian, disadari bahwa tawaran ini berprespektif institusionalisme, yang perspektif ini sesungguhnya hanya satu dari model-model alternatif yang dapat dikonstruksikan untuk mengawasi kampanye prematur petahana. Oleh sebab itu, penelitian lebih lanjut sehubungan dengan pengawasan terhadap kampanye prematur, baik oleh petahana maupun non-petahana, akan selalu menarik untuk dilakukan pada masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bawaslu. (2020). *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak 2020*, Jakarta, Bawaslu.
- E. Rice Ronald & J. Paisley William. (1981). *Public Communication Campaigns*, New York, SAGE Publications.
- _____, & K. Atkin Charles. (2013). *Public Communication Campaigns*, Edisi Keempat, California, SAGE Publications.
- Harahap Yahya. (2021). *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta, Grafika.
- HR. Ridwan. (2016) *Hukum Administrasi Negara*, cetakan kedua belas, Jakarta, Rajagrafindo Persada.
- Orozco Jesus & Henriquez. (2010). (Eds). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, International IDEA. Stockholm.
- Poeltje Van. (1953). *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*, Diterjemahkan oleh B.Mang Reng Say,N.V. Soeroengan Petjenongan, Djakarta.
- Tjandra Riawan. (2014). *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta, Grasindo.
- Sembiring Reynaldo. (2014). (Eds). *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Indonesia*, Jakarta, Center for Environmental.
- Jurnaidi Veri, Agustyati Khoirunnisa, & Hatomo Ibnu Setyo. (2013). *Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Jakarta, Yayasan Perludem
- Syafrudin, Ateng. (1976). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung. Penerbit Tarsito

Jurnal

- Apori Nkansah Lidya. (2016). *Dispute Resolution and Elctoral Justice in Africa: the Way Forward*, *Africa Development*, Vol.41, No.2 .
- Ashworth Scott. (2006). *Campaign Finance and Voter Welfare with Entrenched Incumbents*, *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 1.
- Siregar Fritz Edward. (2019). *Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu*”, dalam Ahsanul Minan (ed.), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta, Bawaslu.
- Fatimah Siti. (2018). *Kampanye sebagai Komunikasi Politik: Esensi dan Strategi dalam Pemilu, Resolusi*, Vol.1, No.1, Juni 2018.
- Sanyoto. (2008). *Penegakan Hukum Di Indonesia*. *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 8 No. 3 September 2008

- Schmitt Beck Rudiger & M. Farrel David. (2002). *Studying Political Campaigns and Their Effects*, dalam David. M. Farrel dan Rudiger Schmitt-Beck (Eds), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*, New York, Routledge. 2002.
- Syarwani Arif. (2016). *Pentingnya Penegakan Kode Etik Peserta Pemilu*, Jurnal Jurnal Etika & Pemilu Vol. 2, Nomor 2.
- Tuccinardi Domenico. (2011). *Electoral Justice as an Important Form of Conflict Prevention*”, dalam *Summary Report of Thematic Workshop on Elections, Violence and Conflict Prevention*, Workshop diadakan oleh European Commission, United Nations Development Program, dan International Institute for Democracy and Election Assistance di Montjuic Castle, Barcelona, Spanyol, 20-24 Juni.
- Marwata Alexander. (2017). *Membangun Independensi Aparat Pengawas*, dalam *Majalah Warta Pengawasan* Vol.XXIV/Nomor 4/Tahun 2017.

Media Online dan Opini

- Perdana Aditya (2018). *Tripartit Penyelenggara Pemilu*, Harian Kompas, 19 September.
- Nugraheny Dian Erika. (2020). *Kepala Daerah Salahgunakan Bansos Covid, Komisi II: Kejahatan yang Tak Bisa Dibiarkan*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/07/15230551/kepala-daerah-salahgunakan-bansos-covid-19-komisi-ii-kejahatan-yang-tak-bisa?page=all>, pada 10 Juli 2020.
- Awalani Aji. (2020). *Curi Start Kampanye Lewat Pertemuan, ASN di Gunungkidul Dianggap Langgar Aturan*, diakses dari <http://gunungkidul.sorot.co/berita-100968-curi-start-kampanye-lewat-pertemuan-asn-di-gunungkidul-dianggap-langgar-aturan.html>, pada 28 Juli 2020.
- Akbar Jay. (2018). *Antisipasi Korupsi Dana Bansos dan Hibah dalam Pilkada 2018* diakses dari <https://tirto.id/cEm3> pada 26 Juli 2020.

**MENGEMBALIKAN TAHAPAN
UJI PUBLIK PADA PILKADA:
*Gagasan Memperluas
Ruang Publik Yang Deliberatif***

Marliana Eka Fauzia

Universitas Merdeka Malang

Jalan Terusan Dieng No. 62-64 Klojen, Pisang Candi,

Kec. Sukun, Kota Malang, Jawa Timur 65146

fauziamarliana27@gmail.com

Abstrak

Penulisan artikel ini dimaksudkan untuk mengevaluasi urgensi revisi Undang-undang pilkada, pada penghapusan point uji publik. DPR menghapus poin uji publik dalam revisi UU pilkada No 1 Tahun 2015, dan digantikan dengan UU pilkada No 8 Tahun 2015. Hingga UU pilkada saat ini uji publik belum diatur kembali. Uji publik merupakan tahapan pengujian kompetensi dan integritas untuk calon kepala dan wakil daerah secara terbuka bersifat mandiri yang dibentuk oleh KPU Provinsi/Kabupaten/kota. Point uji publik dihapus dengan alasan tidak efisien dan memakan waktu panjang. Didasarkan pada hal tersebut penulis mengidentifikasi bahwa penghapusan uji publik dapat membatasi partisipasi publik dalam ruang publik yang deliberatif. Apabila uji publik dikembalikan pada tahapan pilkada maka dapat memperbaiki kualitas demokrasi. Sebagai tinjauan teoritis dalam artikel ini penulis menggunakan konsep ruang publik. Sedangkan Metode penelitian menggunakan kualitatif melalui study pustaka. Hasil dari tulisan ini menunjukkan bahwa hal penting mempertahankan mekanisme uji publik dapat memulihkan ruang publik pelaksanaan pilkada. Adanya ruang publik tersebut memastikan adanya ruang partisipasi publik, publik dapat mengetahui track record calon, membangun komunikasi antara kandidat dan pemilih serta uji publik dapat dijadikan kampanye deliberatif. Maka dari itu uji publik dapat dikembalikan pada mekanisme pilkada dengan menambah kepanitiaan dari elemen masyarakat sipil. Sehingga uji publik menjadi pemilu pendahuluan sebelum hari H pilkada berlangsung.

Kata Kunci: Uji Publik, Pilkada, Calon

Abstracts

The writing of this article is intended to evaluate the urgency of revising the Pilkada Law, on eliminating public examination points. The DPR removed public test points in the revision of the Election Law No. 1 of 2015, and was replaced by the Election Law No. 8 of 2015. Until the current election law No. 10 of 2016 there has been no re-discussion regarding the stages of public testing. The public test is a stage of competency and integrity testing for candidates for regional head and representative in an open manner which is independently formed by the Provincial / Regency / City KPU. Public test points were removed on the grounds that they were inefficient and time consuming. Based on this, the authors identify that the elimination of public testing can limit public participation in deliberative public spaces. And if the public test is returned at the election stage, it can improve the quality of democracy. As a theoretical review in this article the writer uses the concept of public space. While the research method uses qualitative through literature study. The results of this paper indicate that it is important to maintain a public test mechanism to restore the public space for the implementation of the elections. The existence of this public space ensures that there is space for public participation, the public can find out the track record of the candidates, build communication between candidates and voters and that public trials can be used as a deliberative campaign. Therefore, the public test can be returned to the election mechanism by adding a committee from various elements of society (farmers, laborers, entrepreneurs, village heads, educators, students and other elements of civil society). So that the public test becomes the preliminary election before the election day takes place.

Keywords: Public Test, Pilkada, Candidate

1. Pendahuluan

Semenjak diberlakukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini merupakan amanat UUD 1945 Pasal 8 Ayat 4: bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokrasi. Pada Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang

pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang, menjelaskan adanya Pilkada langsung bertujuan salah satunya untuk menciptakan kualitas Gubernur, Bupati dan Walikota yang memiliki kompetensi, integrasi dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas (Penjelasan Atas Lembaran negara Tahun 2015, Nomor 23). Selain itu juga adanya peraturan tersebut untuk menjamin transparansi dan efisiensi dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Hal ini juga dibutuhkan lembaga penegak hukum untuk mengawasi pelaksanaan

seluruh tahapan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pengawasan dan penegakan hukum pada pemilihan umum diharapkan untuk meminimalisir pelanggaran saat pemilihan umum berlangsung.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung berhasil dilakukan pada tahun 2015, 2016, 2017, 2018, dan akan diadakan kembali pada tahun 2020. Awal pilkada langsung di Indonesia sempat disibukkan dengan adanya revisi UU Pilkada. Revisi tersebut salah satunya menghapus mekanisme uji publik, yang belum sempat diterapkan. Uji publik dalam UU nomor 1 tahun 2015, Pasal 1 ayat 2 merupakan pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri, yang dibentuk oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota yang hasilnya tidak menggugurkan pencalonan.

Melihat kondisi saat ini diperlukan dikembalikannya point uji publik untuk memperluas partisipasi publik pasca disahkannya UU pilkada langsung. Mengingat dalam pencalonan kepala daerah di Indonesia masih ada calon yang melakukan tindak pidana korupsi. Seperti halnya penjabaran dalam table berikut:

Tabel.1
Track Record Calon Kepala Daerah Tahun 2020 Pernah Terjerat Korupsi

No	Nama	Jabatan	Track Record
1	Melin Haryani wijaya	Calon wakil Bupati Lampung Selatan	Terjerat Kredit Fiktif

2	Syaifurrahman Salman	Mantan Bupati dompu saat ini calon Bupati Dompu	Terlibat korupsi dana hibah dari Jepang
3	Agusrin Najamudin	Mantan Gubernur dan saat ini Calon Gubernur Provinsi Bengkulu	Terlibat korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak katas tanah dan bangunan Bengkulu (PBB-PBHTB)

Sumber : Infografis, republika.co.id:2020

Melihat tabel 1 menunjukkan menjelang pilkada 2020 masih dijumpai kepala daerah calon kepala daerah yang *memiliki track record* korupsi. Seperti halnya Kepala daerah pada tahun 2004-2019 menjadi sorotan publik maupun lembaga anti korupsi, hal ini ditengarai masifnya kepala daerah yang tersangkut permasalahan korupsi. Pada tahun 2004 sampai 2019 terdapat 114 kepala daerah yang mayoritas tersangkut kasus suap dan gratifikasi (Laporan Tahunan KPK, Diakses dari katadata.com).

Selain permasalahan korupsi yang masih terjadi yang dilakukan kepala daerah, dalam pilkada juga masih dijumpai bakal calon yang mendapat dukungan dari ASN. KPK dalam surveinya menggunakan kuisioner dan wawancara terhadap 446 calon kepala daerah yang kalah dalam pilkada. Serta dasar dari adanya survei yang dilakukan KPK adalah berawal dari kecurigaan terhadap jumlah besaran harga yang dirasa tidak mencukupi untuk mengikuti pilkada. Setelah adanya survei ini sekitar 70 % calon kepala daerah mengakui adanya dukungan berupa sponsor. Sponsor dari ASN ini semakin tahunnya meningkat pada tahun 2015 terdapat 70%, pilkada 2017 sebanyak 82% dan pilkada 2018 sebanyak 82%. Sponsor yang didanai oleh ASN berujung pada imbalan apabila calon kepala daerah tersebut menang. Imbalan tersebut bisa berupa naik jabatan. Rata-rata ASN yang menjadi sponsor para calon kepala daerah adalah yang menjabat dipemerintah daerah atau BUMD. Kejadian hal tersebut dapat memberikan ruang untuk melakukan tindakan kolusi dan nepotisme, dimana menggunakan jabatannya untuk meraup keuntungan. Hal ini yang perlu diwaspadai dalam tahapan pilkada, karena dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (republika.co.id, 2020).

Bawaslu juga mencatat adanya dugaan pelanggaran dengan menjanjikan pemberian uang atau materi lainnya yang terhitung ada 35 kasus. Tren pelanggaran menjanjikan uang atau materi lainnya masih menjadi urutan pertama dalam kasus pelanggaran pilkada yang dilakukan

oleh calon kepala daerah (bawaslu.go.id, 2018)

Adanya kejadian seperti penjabaran diatas menjadikan dasar alasan pentingnya point uji publik untuk dikembalikan dalam UU pilkada. Dikembalikannya point uji publik untuk mewaspadai pencalonan berikutnya. Maka dari itu dibutuhkan uji publik untuk mengenali *track record* para calon lebih detail. Pemilih tidak hanya mengenal sebatas gambar ataupun tulisan visi misi yang terpasang secara visual seperti baliho maupaun poster dan media kampanye lainnya, melainkan pemilih dapat mendengar langsung gagasan serta program yang akan diaktualisasikan setelah terpilih menjadi kepala daerah. Bahwa Uji Publik merupakan embrio bagi konsep pemilu pendahuluan. Rakyat tidak hanya disuguhkan pilihan seperti “membeli kucing dalam karung, akan tetapi partisipasi rakyat juga sudah mulai ketika tahapan pencalonan.

Berdasarkan uraian diatas penulis akan melakukan kajian evaluasi mengenai penghapusan mekanisme uji publik. Dengan mengerucut pada pertanyaan mengenai mengapa uji publik penting dipertahankan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut penulis mengkaji dengan teori ruang publik.

2. Metode Penelitian

Pada penulisan jurnal ilmiah ini, penulis menggunakan metode kualitatif deskriptif sebagai analisis data. Sedangkan dalam proses pencarian data menggunakan studi literasi. Studi literasi dalam penelitian ini merupakan salah satu metode penelitian sosial menggunakan

kepustakaan untuk mendapatkan data penelitian. Berdasarkan studi literatur tersebut penulis menggunakan kepustakaan seperti UU Pilkada Langsung, PERPU, UUD 1945, Infografis Berita Online, Hasil Riset Terdahulu, dan dokumen lainnya yang menunjang data tentang pilkada langsung dan tahapan uji publik.

3. Persepektif Teoritis “ Ruang Publik”

Membahas tentang pemilihan umum pada daerah tidak terlepas dengan ruang publik di dalamnya. Pada pemilihan daerah inilah masyarakat memberikan penilaian dan hak pilihnya dalam memilih calon pemimpin negara maupun kepala daerah. Sebelum masyarakat memberikan hak pilih, ada beberapa tahapan dimana masyarakat dapat mengenal visi dan misi terkait pasangan calon pemimpin daerah maupun negara. Maka dari itu berbicara diskursus politik tidak terlepas dengan ruang publik yang didalamnya terdapat pluralisme pemikiran ataupun latar belakang seseorang, untuk memberikan sanggahan atau menyumbang gagasan terkait politik.

Beberapa tokoh seperti Jurgen Habermas dan Hannah Arendt menjelaskan konsep ruang publik dalam kehidupan negara dan politik di masyarakat. Bagi Habermas Ruang publik merupakan sebagai ruang perantara antara masyarakat dan negara, dimana publik mengorganisir dirinya sebagai pembawa opini publik (Habermas, Sara, Frank, 1974). Ruang publik harus mandiri dan terpisah dari negara dan pasar. Terbentuknya ruang

publik memastikan setiap warga negaranya mendapatkan akses untuk mengusung opini public (Subijanto, 2014). Selain itu juga ruang publik memungkinkan para warga negara dengan bebas mengutarakan atau mengekspresikan dirinya. Hal ini dikarenakan dalam ruang publik memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menunjukkan kekuatan argumentasinya. Dimana ruang publik politik ini sebagai kondisi komunikasi yang dapat menumbuhkan solidaritas dalam masyarakat untuk melawan sumber yang menciptakan ketidakadilan atau ketidakseimbangan dalam kehidupan masyarakat seperti pasar kapitalis dan kuasa dari birokrasi negara (Hardiman, 2009). Kita ketahui dalam teori diskursusnya Habermas menekankan pada prosedur komunikasi untuk mencapai konsensus dasar yang akan memperkuat integrasi masyarakat dan negara baik dalam rasio, moral dan demokrasi. Maka akan terjadi hubungan timbal balik secara setara didalam komunikasi yang diskursif untuk mewujudkan politik sesuai kehidupan masyarakat modern (*Ibid* : 2020).

Sedangkan menurut Arendt dalam visi politiknya adalah politik deliberatif. Visi tersebut bertujuan untuk membebaskan masyarakat dalam belenggu penguasaan baik politik, ekonomi, religius dan kultural. Baginya politik harus mendorong masyarakat dapat mengekspresikan dirinya secara aktif, kreatif, tanpa tekanan dalam ruang publik yang pluralis (Sudibyo, 2012).

Ruang publik Arendt teretus dilatar belakangi dengan

pemaknaannya tentang politik. Politik bagi Arendt bukan dimaknai sebagai dominasi ataupun penguasaan, melainkan ia memaknainya politik adalah kebebasan. Seperti halnya dengan Aristoteles yang memandang bahwa dalam ruang, manusia dapat bebas dalam mengembangkan ekspresinya sebagai makhluk politik (1984). Bagi Arendt politik otentik terwujud dikarenakan adanya ruang publik (Pandor, 2008). Ruang publik Arendt memiliki dua pengertian yaitu ruang publik (penampakan) dan ruang publik yang dipahami bersama. Ruang penampakan ini adalah tempat dimana orang-orang saling berinteraksi baik dengan melakukan tindakan maupun komunikasi. Serta ruang tersebut memiliki potensial untuk mempublikasikan secara luas (1959). Pengertian ruang publik kedua Arendt menjelaskan bahwa dunia yang kita pahami bersama ini adalah saling berbagi antara manusia (1959). Ruang publik dibutuhkan karena manusia memiliki dimensi untuk menilai dan bertindak. Untuk bertindak manusia membutuhkan ruang gerak untuk berkomunikasi, karena tindakan tidak bisa dilakukan dalam ruang isolasi. Tindakan manusia tentunya memunculkan pluralitas serta tindakan menjadi penentu dalam dimensi dalam diri manusia. Selain tindakan bagi Arendt manusia juga memiliki kapasitas untuk menilai yang dapat menentukan suatu keputusan. Kapasitas menilai ini merupakan kemampuan politik dengan tidak terpaku dari satu sudut pandang, melainkan dari berbagai sudut pandang orang lain, sehingga penilaian menjadi kemampuan

manusia sebagai makhluk politik (Arendt, 1993).

Berdasarkan Konsep ruang publik Habermas dan Arendt penulis memandang konsep ruang publik Habermas akan ditujukan mengenai komunikasi politik saat berjalannya pilkada langsung. Sedangkan konsep ruang publik Arendt ditujukan untuk melihat pilkada sebagai moment dimana masyarakat dapat menilai dan bertindak saat mengetahui pada calon kepala daerah. Maka dari itu untuk mewujudkan ruang publik tersebut pada pilkada langsung, dibutuhkan tahapan uji publik. Tahapan uji publik dapat diberpabai dengan melibatkan masyarakat sipil sebagai salah satu tim seleksi bakal calon kepala daerah. Terlibatnya masyarakat sipil ada uji publik diharapkan dapat memperluas ruang public di negara demokratis seperti Indonesia.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Tahapan Uji Publik dan Ruang Publik.

Tahapan uji publik yang sempat diatur dalam UU No. 1 Tahun 2015 merupakan salah satu cara untuk mengajak keterlibatan publik setelah ditetapkan UU Pilkada Langsung. Uji publik ini dimaksudkan untuk mendapatkan kepala daerah yang berkualitas dengan memenuhi unsur kompetensi, integritas, kapabilitas serta akseptabilitas (Hutapea, 2015). Pada prinsip pelaksanaan pemilihan calon Gubernur, calon Bupati dan calon Walikota dapat mengikuti pilihan harus ikut serta dalam proses uji publik (UU No 1 Tahun 2015, Pasal 3 ayat 2). Telah mengikuti uji publik

menjadi syarat wajib calon apabila mendaftarkan diri sebagai calon kepala daerah. Pada Bab IV tentang uji publik di UU No 1 Tahun 2015, pasal 38 dijelaskan ketentuan pelaksanaan uji publik antara lain:

1. Warga negara yang mendaftar sebagai bakal calon Gubernur, bakal calon Bupati dan bakal calon Walikota yang diusulkan oleh partai politik, gabungan parpol atau perseorangan wajib mengikuti Uji Publik.
2. Parpol atau gabungan parpol dapat mengusulkan lebih dari satu bakal calon Gubernur, bakal calon Bupati dan bakal calon Walikota untuk dilakukan uji publik.
3. Uji publik yang dimaksud akan diselenggarakan oleh panitia uji publik
4. Panitia uji publik beranggotakan lima orang, yang terdiri dua orang berasal dari akademisi, dua orang berasal dari tokoh masyarakat dan satu orang anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota
5. Uji publik dilakukan secara terbuka serta paling lambat dilaksanakan 3 bulan sebelum pendaftaran calon Gubernur, calon Bupati dan calon Walikota.
6. Bakal calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang sudah mengikuti Uji Publik akan memperoleh surat keterangan telah mengikuti Uji Publik dari panitia uji publik.

Mekanisme tersebut hanya bertahan sebentar dan belum pernah dilakukan pada tahapan pilkada. Tahapan uji publik seperti penjabaran

dilatar belakang telah dihapus pada tahun 2015. Penghapusan mekanisme uji publik ini sempat menjadi sorotan dari beberapa ahli baik yang mendukung penghapusan dan mempertahankan mekanisme uji publik. Penghapusan tahapan Uji Publik pada pilkada menurut anggota komisi II DPR dari fraksi PKB Abdul Malik Haramin, diharapkan dapat penghematan dari sisi waktu tiga sampai empat bulan serta juga bisa menghemat anggaran yang signifikan dalam tahapan pilkada (nasional.kompas.com, 2015). Akan tetapi Agus Hermanto yang merupakan anggota fraksi dari Demokrat memberikan pendapat, menurutnya uji publik merupakan bagian paling penting dalam beleid yang baru disahkan DPR. Baginya penghapusan uji publik menghilangkan nafas dalam pilkada (Koran.tempo.co, 2015).

Penulis memandang revisi mekanisme uji publik terlalu cepat serta perlu mempertimbangkan manfaat dari adanya mekanisme uji publik. Apabila pemerintah beranggapan uji publik akan memperpanjang waktu tahapan pilkada, lebih baik mekanisme uji publik lebih disederhanakan dengan melibatkan diskursus masyarakat. Sehingga akan membuka ruang publik baru lebih demokratis dalam kehidupan negara. Seperti halnya yang dijelaskan oleh Arendt dimana ruang public dibutuhkan oleh manusia untuk menilai dan bertindak, maka dari itu membutuhkan ruang gerak untuk komunikasi karena tindakan tidak dapat dilakukan di ruang isolasi. Pilkada langsung ini dapat menjadi ruang gerak manusia untuk berkomunikasi

dengan melihat berbagai sudut pandang. Sehingga manusia dapat memberikan penilaian terhadap calon kepala daerah. Serta pemilih dapat mengambil keputusannya untuk memberikan hak pilihannya. Maka dari itu pada tahapan pilkada langsung dibutuhkan uji publik yang lebih melibatkan masyarakat seperti organisasi masyarakat sipil, agar masyarakat dapat mengetahui dengan jelas *track record* serta kualitas calon kepala daerah. Disinilah maksud dari konsep ruang publik Arendt dapat terbentuk dengan politik yang dapat mendorong masyarakatnya mengekspresikan dirinya secara aktif, kreatif, tanpa tekanan dalam ruang publik yang pluralis (Sudibyo, 2012).

Berdasarkan penjabaran tersebut penulis memberikan tawaran terhadap uji publik pada tahapan pilkada, yang dapat dipertimbangkan untuk dikembalikan pada UU pilkada.

Tabel.2
Penawaran Pasal Uji Publik

Pasal Uji Publik Lama UU No Tahun 2015	Tawaran Pasal Uji Publik
Uji publik merupakan pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri, yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten / Kota, yang hasilnya tidak menggugurkan calon	Uji publik merupakan pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan oleh panitia bersifat mandiri yang dibentuk oleh KPU Provinsi maupaun Kabupaten dengan melibatkan organisasi masyarakat sipil. Hasil dari uji publik dapat menggugurkan bakal calon kepala daerah, apabila terbukti pernah melakukan (korupsi, terlibat dalam kasus pelecehan seksual, terbukti menggunakan isu SARA, serta terbukti sebagai pelanggar HAM.
Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon walikota yang dapat mengikuti pemilihan harus mengikuti proses uji publik	Sepakat

<p>Warga negara Indonesia yang m e n d a f t a r sebagai bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota yang diusulkan oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan wajib mengikuti Uji Publik</p>	<p>Sepakat</p>	<p>Uji Publik dilaksanakan secara terbuka paling lambat 3 (tiga) bulan s e b e l u m pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota.</p>	<p>Untuk mempersingkat waktu pelaksanaan uji publik. Panitia uji publik dapat membuka <i>hot line</i> terkait profil seluruh bakal calon secara terbuka kepada masyarakat umum dengan metode online maupun offline. Hotline dapat disebarkan selama proses uji publik berlangsung. Adanya hot line yang disebarkan maka akan mempermudah akses masyarakat untuk melakukan pengaduan terkait kinerja maupun <i>track record</i> bakal calon kepala daerah. <i>Hotline</i> yang masuk dari aduan masyarakat, panitia uji publik dapat melakukan konfirmasi terkait hasil aduan. Selain itu juga dibutuhkan pembuktian terkait aduan masyarakat terkait bakal calon kepala daerah. Setelah membuka hotline ke masyarakat, panitia mengadakan uji publik yang melibatkan masyarakat sipil di dalamnya dengan membedakan jadwal uji publik, minggu pertama Calon Gubernur, minggu kedua Calon Bupati dan minggu ketiga Calon Walikota. Jadwal test uji publik tersebut dapat dilaksanakan dalam satu bulan</p>
<p>Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat m e n g u s u l k a n lebih dari 1 (satu) bakal Calon Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota untuk dilakukan Uji Publik.</p>	<p>Sepakat</p>		
<p>Panitia Uji Publik s e b a g a i m a n a d i m a k s u d pada ayat (3) beranggotakan 5 (lima) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang berasal dari unsur akademisi, 2 (dua) orang berasal dari tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.</p>	<p>Panitia uji publik pada tawaran penulisan ini dapat di tambahkan dari organisasi masyarakat sipil sebagai perwakilan dari masyarakat.</p>		

<p>bakal Gubernur, bakal Calon Bupati, dan bakal Calon Walikota yang mengikuti Uji Publik s e b a g a i m a n a d i m a k s u d pada ayat (1) memperoleh surat keterangan telah mengikuti Uji Publik dari panitia Uji Publik.</p>	<p>Bakal calon Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah lolos dalam uji publik berhak mengikuti pencalonan kepala daerah, dengan bukti surat menyatakan lulus uji publik.</p> <p>Bagi peserta bakal calon kepala daerah yang tidak lulus uji publik. Panitia dapat memberikan surat dan bukti yang sudah terverifikasi mengenai bakal calon tersebut.</p>
---	---

Sumber : *Diolah Penulis, 2020*

Tabel tersebut menjelaskan terkait rekomendasi untuk mengembalikan point Uji Publik pada tahapan pilkada dengan beberapa point yang harus diperbaiki. Usulan penulis tersebut terkait bagaimana organisasi masyarakat sipil dapat mengikuti proses pilkada tidak hanya datang ke TPS untuk memilih calon kepala daerah, melainkan sebelum pemilihan masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif. Maka dari itu perlunya aturan dimana untuk menambah partisipasi publik dapat diberikan akses masyarakat terkait aduan apabila masyarakat mengetahui *track record* calon. Selain itu juga pemerintah terkait harus secara tegas untuk memutuskan dalam peraturan tidak diberikan kesempatan bagi calon kepala daerah yang sudah ditetapkan menjadi tersangka korupsi, selain itu juga tidak diiloluskanya bakal calon yang terbukti pernah melakukan tindakan pelecehan seksual, menggunakan unsur SARA dan tidak kalah terpenting adalah tidak memberikan kesempatan bagi calon kepala daerah yang pernah

dan terbukti melakukan pelanggaran HAM. Usulan tersebut dapat menjadikan acuan untuk melahirkan pemimpin atau kepala daerah yang memiliki integritas dan loyalita terhadap rakyat daerahnya.

4.1.1 Melibatkan Masyarakat dalam Mekanisme Uji Publik

Uji publik membutuhkan peran besar dari masyarakat dalam pelaksanaannya untuk menguji dan menilai calon kepala daerah. Perlu penambahan terkait panitia uji publik, di ketentuan awal pada pasal 38 panitia uji publik terdiri dari 5 (lima) orang yang terdiri dari, 2 (dua) orang berasal dari tokoh masyarakat, 2 (dua) orang dari akademisi, dan 1 (satu) orang dari komisioner KPU. Panitia tersebut perlu ditambahkan dengan mengajak elemen masyarakat seperti buruh, petani, pengusaha, pemerintah desa, NGO, mahasiswa dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Perlunya mendatangkan masyarakat yang memiliki beragam latar belakang, diharapkan dapat diberi kesempatan untuk berbicara dan mendiskusikan terkait permasalahan sosial yang berkaitan dengan masyarakat. Beragamnya permasalahan sosial tersebut dapat dilihat dari segi tanggapan calon dalam menyelesaikan permasalahan serta dapat dilihat terkait keberpihakannya kepada masyarakat daerah tersebut.

Karena partisipasi publik harus diilustrasikan dengan jelas dapat melalui konsultasi, kolaborasi, keterlibatan dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat yang bersangkutan (Naidu, 2008). Seperti halnya riset yang dilakukan Tshepo Aubrey Monthawa dan rekannya di Mokwaneng Afrika. Penduduk desa Mokwaneng berpendapat bahwa melakukan pemungutan suara saja tidak cukup untuk mempengaruhi signifikan dalam tata kelola. Mereka merasa pemerintah perlu mendengar aspirasi masyarakat beberapa beberapa bulan sebelum pemilihan. Bagi Maphunye & Mafunisa partisipasi publik merupakan hal vital dalam keberhasilan demokrasi, tanpa adanya partisipasi publik tata kelola pemerintahan akan tampak otokratis dan dapat memicu konflik. Partisipasi publik dapat menjadi kritis ketika kebutuhan pemilih diabaikan, sehingga dapat memicu masyarakat untuk melampiaskan kekecewaan dengan berbagai cara (Booyesen, 2009). Seperti halnya dalam pilkada langsung ini membutuhkan mekanisme uji publik yang dapat memicu partisipasi publik.

4.2 Manfaat Uji Publik Ditinjau dari Persepektif Ruang Pulik

Pemaparan pada subab mengenai uji publik, dapat memberikan manfaat bagi terbentuknya ruang publik delibertatif antara lain :

4.2.1 Uji Publik Dapat Mendorong Partisipasi Publik

Uji publik ini dapat membuka ruang publik pada pilkada langsung. Sehingga masyarakat tidak hanya partisipasi dalam TPS untuk memberikan hak pilihnya, melainkan juga berpartisipasi dalam mekanisme pilkada dengan terlibat langsung dalam dikursus terkait integritas calon kepala daerah. Dimana ruang publik politik menjadi ajang komunikasi dan tindakan manusia dalam partisipasi politik, terutama dalam pilkada langsung. Ditekankan oleh Arendt, bahwa politik harus mendorong masyarakat dapat mengekspresikan dirinya secara aktif, kreatif, tanpa tekanan dalam ruang publik yang pluralistic (Agus, 2012). Seperti halnya yang diutarakan oleh direktur Perludem Titi Anggaraini yang memberikan tanggapan bahwa uji publik merupakan hal yang positif, karena dapat memberikan ruang komunikasi antara pemilih dan bakal calon sebelum secara resmi dicalonkan oleh partai politik atau gabungan parpol (gresnew.com, 2015). Menyesalkan penghapusan uji publik juga di utarakan oleh anggota KPU Sumut Banget Silitonga, ia menjelaskan bahwa uji publik merupakan upaya mendemokratisasi tahapan pencalonan yang selama ini mendapatkan kritikan bahwa pencalonan kurang terbuka

serta tidak aspiratif. Menurutnya adanya revisi UU Pilkada harus dapat memperkuat tahapan uji publik (medanbinisdaily.com:2015

4.2.2 Uji Publik Mempermudah Mengenali *Track Record* Calon

Uji publik dapat membantu masyarakat mengenali *track record* calon kepala daerahnya masing-masing. Mengenali *track record* calon hal yang penting karena untuk menentukan kepala daerah yang dapat menjaga amanah rakyat. Bukan menjadi rahasia umum lagi apabila beberapa calon kepala daerah pernah melakukan tindak pidana korupsi, bahkan ada juga yang nekat mendaftar calon kepala daerah padahal memiliki status tersangka korupsi.

Mochammad Anton	Menca-lonkan sebagai walikota Malang	Kasus dugaan korupsi pembaha-san anggaran penda-patan APBD Kota Malang 2015	Sutiaji: 40% M Anton: 30% Yaqud Ananda: 16%
Ya'qud Ananda	Menca-lonkan sebagai walikota Malang	Kasus dugaan korupsi pembaha-san angga-ran penda-patan APBD Kota Malang 2015	Sutiaji: 40% M Anton: 30% Yaqud Ananda: 16%

Sumber : bbc.com, 2018.

Tabel. 3
Nama Calon Kepala Daerah Tahun 2018, Saat Pilkada Berlangsung Menjadi Terangka Korupsi

Nama	Penca-lonan	K a s u s Korupsi	Suara
Syahri Mulyo	B u p a t i Tulung-agung	Grati-fikasi Proyek Infra-struktur mily-aran rupiah	Syahri Mulyo: 60,1 % Marg-iono: 39,9 %

Berdasarkan tabel 1 diatas dapat menjadi evaluasi untuk menyeleksi calon kepala daerah yang memiliki integritas jika nantinya terpilih. Sehingga uji publik akan mempermudah untuk melihat rekam jejak calon terutama dalam hal menyangkut korupsi atau pun tindakan yang pernah merugikan negara serta masyarakat. Ahmad Halim Peneliti di Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta memberikan tanggapannya, uji publik dapat membantu membongkar oligarki dalam partai politik, sehingga proses demokratisasi dalam partai politik semakin fair. Selanjutnya uji publik dapat dilakukan

sebagai media kampanye bakal calon kepala daerah serta menjadi sosialisasi yang dapat meningkatkan partisipasi publik (rumahpemilu.org, 2015). Partisipasi publik harus ditingkatkan karena manusia memiliki kemampuan dalam menilai dan bertindak mengambil keputusan. Kemampuan menilai pada diri manusia tidak dapat dikesampingkan, melihat sesuatu tidak hanya dari sudut pandang seseorang melainkan dari beragam persepektif (Arendt, 1993). Selain itu bagi Arendt manusia memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan yang berkaitan dengan sikapnya dalam ruang publik. Jika di aplikasikan dalam pilkada secara langsung, adanya tahapan uji publik masyarakat dapat mengambil keputusannya untuk memilih calon kepala daerah yang layak untuk memimpin daerahnya, setelah mengetahui visi dan misi, *track record*, dan program yang diusung pasangan calon kepala daerah

4.2.3 Uji Publik Membuka Ruang Komunikasi

Ulasan diatas bahwa uji publik dapat mengenali *track record* secara mendalam yang tidak terlepas dari adanya komunikasi. Sehingga ruang publik dapat menumbuhkan komunikasi antara calon kepala daerah

dan masyarakat setempat. Habermas menekankan pada prosedur komunikasi untuk mencapai konsensus dasar yang akan memperkuat integrasi masyarakat dan negara baik dalam rasio, moral dan demokrasi. Maka terjadi hubungan timbal balik secara setara didalam komunikasi yang diskursif untuk mewujudkan politik sesuai kehidupan masyarakat modern (Hardiman,2020). Proses komunikatif dalam ruang publik dapat melihat potensi calon yang layak dicalonkan. Fadhil Ramadhanil menjelaskan adanya mekanisme uji publik menjadi terobosan baru dalam pelaksanaan pilkada. Adanya mekanisme uji publik ini diharapkan ada mekanisme terbuka dari partai politik untuk melakukan seleksi bakal calon yang memiliki potensi untuk dicalonkan dalam pilkada. Lanjutnya apabila uji publik tetap dipertahankan sebagai tahapan pilkada maka perlu memperbaiki mekanisme dan disederhanakan (aspirasionline.com : 2015).

4.2.4 Uji Publik Sebagai Kampanye Deliberatif

Manfaat lain dari adanya mekanisme uji publik, juga sebagai kampanye publik yang deliberatif mengenai visi-misi dan program yang diusung. Menurut Bilal Dewansyah dalam jurnalnya yang berjudul Model

Kampanye Deliberatif Dalam Desain Pilkada Serentak Sebuah Gagasan perubahan, berpendapat bahwa perlunya bentuk kampanye deliberatif dalam mekanisme resmi pilkada, dengan memperbaiki mekanisme uji publik dari bersifat formalitas dan elitis menjadi forum publik yang deliberative (Dewansyah, 2015). Karena apabila Uji Publik hanya dibatasi dari kalangan akademisi, tokoh masyarakat dan KPU provinsi atau KPU Kab/Kota, memungkinkan masyarakat halnya sebagai penonton (Dewansyah, 2015). Jadi uji publik layak dipertahankan dengan teknis yang lebih sederhana dan masyarakat dapat dilibatkan. Sehingga uji publik dapat menjadi kampanye deliberatif saat calon ingin memperkenalkan visi dan misi, serta program yang akan diusung. Sehingga dapat meminimalisir sampah visual dalam kampanye politik.

5. Kesimpulan

Uji Publik pada tahapan pilkada langsung dengan melibatkan masyarakat sipil saat proses seleksi bakal calon kepala daerah, dapat memperluas ruang publik deliberatif. Hal ini ditekankan pemilih/masyarakat tidak hanya berpartisipasi pilkada pada saat pemilihan di TPS, melainkan sebelum hari H menjelang pemungutan suara pemilih dapat terlibat dalam proses seleksi bakal

calon kepala daerah. Apabila ruang publik deliberatif ini hilang dalam proses pilkada akan berdampak pada menurunnya kualitas demokrasi. Uji publik ini juga sebagai nafas baru dalam demokrasi, serta memberikan banyak manfaat apabila dikelola dengan baik. Manfaat tersebut yaitu dengan terbukanya ruang publik dalam pilkada langsung yang mana akan membuka ruang komunikasi masyarakat dengan calon kepala daerah. Ruang publik ini penting untuk lebih dalam mengetahui rekam jejak atau *track record* calon kepala daerah. Selain itu juga masyarakat dapat menilai dan mengambil keputusan terkait calon yang memiliki integritas dan potensi layak untuk menjadi pemimpin daerah. Hal positif lainnya dari uji publik dapat menjadi ajang kampanye deliberatif sehingga meminimalisir sampah visual di lingkungan masyarakat. Potensi uji publik sebagai pemilu pendahuluan sebelum hari H pemungutan suara, akan melahirkan kepala daerah yang memiliki integritas dan loyalitas terhadap rakyat daerahnya. Selain itu juga berpotensi untuk mencegah tindakan korupsi sekaligus langkah awal untuk mewujudkan pemerintah daerah bebas dari korupsi. Aturan yang tegas dalam point uji publik penulis akan membantu memulihkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat dalam pesta demokrasi di Indonesia. Serta dapat melahirkan pemimpin yang sadar akan perlindungan HAM.

Berdasarkan kesimpulan diatas tulisan ini memberikan saran kepada pemerintah untuk mengembalikan mekanisme uji publik

pada tahapan pilkada. Tentunya dengan mengajak masyarakat sipil turut bergabung didalamnya. Perlunya mengajak masyarakat sipil pada tahapan uji publik, agar tidak terkesan elitis. Selain itu uji publik dapat memperkuat legitimasi secara hukum dan moral. Perlu diperhatikan dan ditegaskan pada uji publik untuk menggugurkan bakal calon yang terbukti melakukan tindakan korupsi, melakukan pelecehan seksual, terlibat pada isu SARA dan pernah terlibat dalam pelanggaran HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Adityowati, Putri. (2015, 27 Januari). Demokrat Pertahankan Uji Publik. *Tempo*. Diakses dari <https://koran.tempo.co/read/nasional/363409/demokrat-pertahankan-uji-publik?>
- Arendt, Hannah. (1959). *Human Condition*. University of Chicago.
- (1993). *Between Past and Future : Eight Exercises in Political Thought*. New York : Penguin Books.
- Aristoteles. (1984). *The Politics*. Chicago : Chicago University Press.
- Akuntono, Indra. (2015, 13 Februari). Syarat Uji Publik Dalam Revisi UU Pilkada Dihapus. *Kompas.com*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2015/02/13/16104191/Syarat.Uji.Publik.Dalam.Revisi.UU.Pilkada.Dihapus>
- Aragones, E. & Palfrey, TR. (2004). *The Effect of Candidate Quality on Electoral Equilibrium: an Experimental Study*. *American Political Science Review*, Vol 98, No.1, 77-90.
- Aspirasionline.com. (2015, 3 Maret). Penghapusan Uji Publik, Tinggalkan Polemik. Diakses dari <https://www.aspirasionline.com/2015/03/penghapusan-uji-publik-tinggalkan-polemik/>.
- Booyesen, S. (2009). *Public Participation in democraton South Africa; From Popular Mobilization to Stuctured Co-operation and Protest*. *Politeia*, Vol.28, No.1 pp.1-27.
- Juhalin, E (2001). *Image or Substance? Candidate or Campaign? A case Study of A Presidential Election Campaign in Finland, Corporate Communications*. Vol.6, No.3, 124-130.
- Juliana dkk. (2015). *The Effect of Candidate Image, Advertising, Program, and Party, Toward Candidate Election Decision*. *Firs International Conference on Economic and Banking (ICEB-15)*.
- Habermas, Jurgen, Sara Lennox & Frank Lennox. (1974). *The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)*. *New German Critique*, pp.49-55.
- Halim, ahmad. (2015, 17 Maret). Ihwa; UU Pilkada. *Rumahpemilu.org*. Diakses dari <https://rumahpemilu.org/ihwal-uu-pilkada/>.
- Hardiman, F Budi. (2009). *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta : Kanisius

- Homeister, Wilhelm dan Kasten Grabow. (2011). *Political Parties: Functions and a Organisastion in Democratic Society*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung.
- Hutapea, Bungasan. (2015). *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia (The Dynamic of Law Local Election For Regional Leaders In Indonesia)*. Rechtsvinding, Volume 4, Nomor 1, April.
- Khalisotussurur, Lilis. (2015, 20 Februari). *Disayangkan Penghapusan Mekanisme Uji Publik Dalam Pilkada*. Gressnews.com. Diakses dari <http://www.gresnews.com/berita/politik/95563-disayangkan-penghapusan-mekanisme-uji-publik-dalam-pilkada/>.
- Kompas.com. (2015, 26 Agustus). *Enam Calon Kepala Daerah Ini Pernah Tersandung Kasus Korupsi*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2015/08/26/17053211/Enam.Calon.Kepala.Daerah.Ini.Pernah.Tersandung.Kasus.Korupsi>
- Katadata.co.id. (2017). *Politik Uang Masih Marak Pada Pilkada*. Diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/02/21/politik-uang-masih-marak-di-pilkada-2017>
- Laisi, Laban. (2015, 1 Januari). *Uji Publik Calon Kepala Daerah Diusulkan Terbuka Oleh Parpol*. Suara.com. Diakses dari <https://www.suara.com/news/2015/01/20/210138/uji-publik-calon-kepala-daerah-diusulkan-terbuka-oleh-parpol>
- Manthawa, Tsheoi Aubrey dan Lefa Sebolaisi Ntsoame. (2018). *Public Participation, Electoral Dispute And Conflict Resolution Mechanisms (The Case of Moutse, South Africa, wards 5 and 6, 2013-2016)*. Journal Of African Elections, DOI.10.20940/JAE?2018?v17i2a6.
- Muhammad, Farouk. (2015, 11 Februari). *Uji publik Calon Kepala Daerah. Nasional Sindo News*. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/berita/962813/18/uji-publik-calon-kepala-daerah>.
- Nidu, M. (2008). *Deepening Local Democracy and Participation; Experience From Practice, in B de Villiers, Review of Provinces and Local Governemnts in South Africa : Constitutional Foundations and Practice*. Konrad Advenauer Stiftung: Johannesburg.
- Nuraki, aziz. (2018). *Mengapa Calon di Pilkada Yang Jadi Tersangka Korupsi Didukung Pemilih/*. BBC. Dikasesdari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44644077>.
- Pandor, Pius. (2013). *Menyibak Tabir Politik Otentik Arendtian: Sebuah Pembacaan Diri Persepektif Etika Politik*. Arete, Volume 02, No 1 -22.
- Pinterpolitik.com. (2017). *Politik Uang Dalam Pilkada 2017*. Diakses dari <https://www.pinterpolitik.com/politik-uang-dalam-pilkada-2017/>.

- Pusparisa, Yosepha. (2019). 114 Kepala Daerah Terjerat KPK, Paling Banyak Kasus Suap. *Katadata.co.id*. Diakses dari <https://katadata.co.id/ariayudhistira/infografik/5e9a50d877ae4/selama-2004-2019-ada-144-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi-di-kpk#:~:text=Nurdin%20merupakan%20kepala%20daerah%20teranyar,bupati%2C%20dan%2023%20wali%20kota>.
- Ramadhan, Ardito. (2019). Sejak Berdiri, KPK Sudah Memproses 119 Kepala Daerah Korupsi. *Kompas.com*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/08/17114891/sejak-berdiri-kpk-sudah-memproses-119-kepala-daerah-tersangka-korupsi>
- (red)Saubani, Andri. (2020). Survei KPK Ungkap Banyak Calon Kepala Daerah Disponsori ASN. *Republika.co.id*. Diakses dari <https://republika.co.id/berita/qeky6d409/survei-kpk-ungkap-banyak-calon-kepala-daerah-disponsori-asn>
- Siahaan, Iskandar Z. (2015, 16 Februari). Penghapusan Uji Publik Langkah Mundur Pilkada. *Medanbisnisdaily.com*. Diakses dari https://medanbisnisdaily.com/news/read/2015/02/16/147297/penghapusan_uji_publik_langkah_mundur_pilkada/.
- Subijanto, Rianne. (1 April 2014). Ruang Publik Dulu dan Sekarang. *Indoprogres.com*. Diakses dari <https://indoprogres.com/2014/04/ruang-publik-dulu-dan-sekarang/>
- Sudibyo, Agus. (2012). *Politik Otentik: Manusia dan Kebebasan dalam Pemikiran Hannah Arendt*. Jakarta : Marjin Kiri.
- The Conversation. (2020). Riset Temuan Tiga Penyebab Praktik Kecurangan pada Pemilu 2014 dan 2019. Diakses dari <https://theconversation.com/riset-temuan-tiga-penyebab-praktik-kecurangan-pada-pemilu-2014-dan-2019-130188>

Dokumen

Undang-Undang Dasar 1945

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota.

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Bomor 1 Tahun 2014, Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Republik Indonesia 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.

Undang-Undang Republik Indonesia 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

**DINAMIKA PENANGANAN
PELANGGARAN ADMINISTRASI
(Studi Terhadap Kepatuhan Putusan dan
Rekomendasi Bawaslu Terkait
Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)**

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
Jalan: Soekarno-Hatta, Km. 9 Palu – Sulawesi Tengah
Email: adipandean37@gmail.com

Widyatmi Anandy

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
Jalan: Soekarno-Hatta, Km. 9 Palu – Sulawesi Tengah
Email : widyatmi_anandy@yahoo.co.id

Abstract

Bawaslu is an institution that is given the authority to resolve election / election administration violations. The nature of Bawaslu's decisions and recommendations for administrative violations must be followed up by the KPU and its officials, this is confirmed in the provisions of Article 462 of Law No. the administration issued by Bawaslu is not obeyed by the institution implementing the decision / recommendation. Identification of problems: first, what is the nature of mandatory norms in the provisions of the Election / Pilkada Law? Related to follow-up on decisions / recommendations of Bawaslu Administrative Violations? Second, how is the Compliance with the Decision / Recommendation of Administrative Violation of Bawaslu? Third, what factors influence compliance with Bawaslu Administrative Violation Decisions / Recommendations? This research is a normative juridical study with a focus on analyzing decisions / recommendations for administrative violations of Bawaslu. in this study using a statutory approach, a case approach, and a conceptual approach. The data sources used are primary, secondary and tertiary data. The research results and conclusions. First, the "mandatory" norm in the construction of Article 462 of the Election Law and Article 139 paragraph (2) of the Election Law is imperative (order / force). Second, the KPU institutionally still has an attitude of indifference

to the law (lawlessness) or disobedience (disobedience) to the decisions / recommendations of Bawaslu. Third, the factors that influence KPU compliance in the form of mandatory norm construction in the Election Law and the Pilkada Law lead to different interpretations, obedience is still at the level of compliance, namely obeying the law due to strict sanctions, not touching compliance at the internalization level, namely feeling that the rules are in accordance with the intrinsic values it embraces. and disobedience due to the absence of norms that comply with the limits for handling administrative violations.

Keywords: Administrative Violations, Elections, Local Elections, Decisions, Recommendations.

Abstrak

Bawaslu merupakan lembaga yang diberikan wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. Sifat putusan maupun rekomendasi Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi wajib ditindaklanjuti oleh KPU dan jajarannya, hal ini ditegaskan dalam ketentuan Pasal 462 UU No 7 Tahun 2017 dan Pasal 139 ayat (2) UU No 10 Tahun 2016. Namun, fakta empirik menunjukkan terdapat putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu tidak dipatuhi oleh lembaga yang menjalankan putusan/rekomendasi tersebut. Identifikasi masalah : pertama, Bagaimanakah sifat norma wajib dalam ketentuan UU Pemilu/Pilkada?terkait tindaklanjut putusan/rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Kedua, Bagaimanakah Kepatuhan Terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Ketiga, Faktor-Faktor apa yang mempengaruhi kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?.. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan fokus menganalisis putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi Bawaslu. dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang – undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan ialah data primer, sekunder dan tersier. Adapun hasil penelitian dan kesimpulan Pertama, norma “wajib” dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada memiliki sifat imperatif (perintah/memaksa). Kedua, KPU secara institusional masih terdapat sikap tidak peduli kepada hukum (lawlessness) atau ketidakpatuhan/pembangkangan (Disobedience) terhadap putusan/rekomendasi Bawaslu. Ketiga, Faktor yang mempengaruhi kepatuhan KPU berupa konstruksi norma wajib dalam UU pemilu dan UU Pilkada menimbulkan tafsir yang berbeda, ketaatan masih berada pada level compliance yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi tegas, belum menyentuh ketaatan pada level internalization yakni merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya. dan ketidaktaatan dikarenakan ketiadaan norma yang mentaur batasan penanganan pelanggaran administrasi.

Kata Kunci : Pelanggaran Administrasi, Pemilu, Pilkada, Putusan, Rekomendasi,

1. Pendahuluan

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) merupakan wujud pelaksanaan prinsip demokrasi serta sarana untuk menjawentahkan nilai kedaulatan rakyat. Berbeda dengan konsep pemilihan di negara – negara demokrasi lainnya yang hanya mengenal satu konsep saja yakni election (pemilu), di Indonesia konsep pelaksanaan prinsip demokrasi dibedakan antara pemilu dan pilkada. Namun satu hal yang wajib untuk dicatat meskipun berbeda secara konseptual akan tetapi secara prinsip unsur pemilu dan pilkada tetaplah sama yakni sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpinnya baik pada tingkat pusat melalui pemilu maupun tingkat daerah melalui pilkada.

Pemilu merupakan sarana penjawentahan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi, Pemilu berfungsi untuk mengkonversi kehendak rakyat menjadi jabatan-jabatan di lembaga negara. Agar proses konversi kehendak rakyat menghasilkan wakil rakyat atau pejabat yang sesuai dengan kehendak rakyat, maka proses pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil. (Fahmi, dkk, 2020). Keadilan merupakan nilai yang paling fundamental terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada, nilai keadilan itu sendiri sangat ditentukan oleh proses penyelenggaraan yang baik serta penanganan pelanggaran yang baik pula. sejalan dengan pandangan Plato yang menyebutkan bahwa keadilan merupakan nilai kebijakan yang tertinggi (Pound, 1952). Sedangkan Keadilan menurut filosof

Jerman *Schopenhuear* bahwa hal yang paling penting inti dari suatu keadilan adalah prinsip *neminem laedere*, yaitu prinsip untuk menghindari tindakan yang menyebabkan penderitaan, dan rasa sakit bagi orang lain (Bodenheimer, 1970).

Untuk memastikan penyelenggaraan pemilu/pilkada berjalan sesuai dengan prinsip jujur dan adil maka dibentuklah sistem keadilan pemilu yang bertumpu pada pencegahan dan penanganan pelanggaran maupun penyelesaian sengketa oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan jajaran sampai pada tingkat paling bawah. Prinsip sistem keadilan pemilu yang dianut dan dipahami secara global ini kemudian dikonstruksikan kedalam norma Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang – Undang Nomor 10 tahun 2016 yang kemudian terakhir diubah dengan Perpu Nomor 2 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 (UU Pilkada).

Kedua instrument hukum diatas, mengatur berbagai aspek terkait penyelenggaraan pemilu seperti lembaga penyelenggara, tahapan pemilu, hak pilih, dan mekanisme penanganan pelanggaran. Masih dalam konstruksi UU diatas mengatur lebih lanjut mengenai jenis pelanggaran yang terjadi dalam pemilu/pilkada dengan mekanisme atau prosedur penanganannya.

Secara umum jenis pelanggaran pemilu/pilkada dibedakan menjadi pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dan pelanggaran hukum lainnya.

Dengan adanya pengaturan prosedur pemilu dan penanganan pelanggaran maka secara sistem hukum nilai keadilan dalam pemilu/pilkada telah dibangun. Walaupun demikian, esensi nilai keadilan yang dibangun dalam kerangka sistem hukum pemilu/pilkada belum dapat diartikan telah terwujud atau terlaksana tanpa adanya konfirmasi dalam tataran implementasi penyelenggaraan terlebih lagi dalam penanganan pelanggaran.

Dari beberapa jenis pelanggaran yang ditangani atau menjadi kewenangan Bawaslu dalam menjaga esensi nilai keadilan pemilu/pilkada, penanganan pelanggaran administrasi menjadi fokus utama yang akan dikaji dalam penelitian ini. Bukan kemudian memandang bahwa penanganan pelanggaran lainnya tidak memiliki esensi yang menarik justru kesemuanya memiliki problematikanya tersendiri. Mengapa kemudian penelitian ini ingin terfokus pada penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu. setidaknya terdapat empat alasan penting yang membuat penelitian ini tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan komprehensif penanganan pelanggaran administrasi oleh Bawaslu. *pertama*. Penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada disebut juga sebagai kewenangan yang absolut dimiliki oleh Bawaslu karena tidak melibatkan unsur lembaga luar dalam mengambil keputusan hal ini sangat berbeda

dengan pelanggaran pidana, kode etik dan hukum lainnya. *Kedua*. Terdapat perbedaan pandangan antara KPU dan Bawaslu dalam memaknai frasa “wajib” menindaklanjuti rekomendasi atau putusan Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi pemilu/pilkada sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada, sehingga menimbulkan pertanyaan mendasar bagaimanakah pemaknaan kata “wajib” dalam rumusan pasal tersebut. *Ketiga*, adanya pengaturan lebih lanjut oleh KPU dalam PKPU terhadap tindak lanjut pelanggaran administrasi. Bagaimanakah lingkup batasan PKPU dalam mengatur tindak lanjut pelanggaran administrasi. *Keempat*, terdapat rekomendasi dan putusan administrasi Bawaslu yang beragam ditindaklanjuti oleh KPU, dan terdapat pula yang tidak ditindaklanjuti seperti rekomendasi Bawaslu Nomor 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tanggal 20 September 2017 yang memerintahkan KPU Provinsi untuk membatalkan Mathius Awoitau sebagai Bupati Kabupaten Jayapura terpilih.

Dari keempat alasan tersebut mengkonfirmasi bahwa ada masalah yang sangat serius dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada, problematika tersebut justru hadir dari penyelenggara itu sendiri yakni Bawaslu dan KPU. Problematika ini akan menimbulkan semakin sulit dan jauh esensi nilai keadilan yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada. Hal yang perlu dicatat pula dari alasan diatas bahwa secara institusional problematika ini akan menimbulkan masalah baru

dalam hubungan check and balances antar KPU dan Bawaslu. Berbicara mengenai problematika kelembagaan antara KPU dan Bawaslu terkait dengan tindaklanjut rekomendasi/ putusan administrasi pemilu/pilkada sangat erat kaitannya dengan culture institusional.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini akan membahas dan mengkaji mengenai penanganan pelanggaran administrasi dengan melihat konstruksi norma dalam UU Pemilu/Pilkada serta pendekatan terhadap implementasi rekomendasi atau putusan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Untuk mengarahkan fokus penelitian ini terhadap lingkup kajiannya maka penulis merumuskan masalah yang berangkat dari uraian problematika yakni : *pertama, bagaimanakah sifat norma wajib dalam ketentuan UU Pemilu/Pilkada terkait tindak lanjut putusan/rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu? Kedua, bagaimanakah kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?. Ketiga, Faktor- Faktor apa yang mempengaruhi kepatuhan terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu?*

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau juga dikenal dengan penelitian doktrinal. Dalam penelitian ini juga digunakan beberapa pendekatan, di antaranya pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conseptual*

approach), dan pendekatan kasus (*case statutory*) (Marzuki, 2005). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan Pemilu/pilkada khususnya berkaitan dengan penanganan pelanggaran administrasi. Pendekatan konseptual yang digunakan ialah pendekatan konsep kepatuhan, keadilan dan kepastian hukum. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan untuk seberapa banyak kriteria penanganan pelanggaran administrasi baik pemilu/pilkada yang memiliki ragam bentuk tindaklanjut maupun yang tidak ditindaklanjuti. Sumber Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

3. Perspektif Teori

Pembentukan peraturan perundangan – undangan menjadi kebutuhan mutlak bagi negara Indonesia yang bermatra negara hukum. sebab dalam faham negara hukum, hukum positif didudukan sebagai istrumen untuk menjawentahkan tujuan negara. Dalam pembentukan peraturan perundang – undangan kita mengenal yang namanya ilmu pengetahuan perundang – undangan (*gesetzgebungswissenschaft*). Menurut Burkhardt Kreams, Ilmu pengetahuan perundang – undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinare Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*). Selanjutnya ilmu

pengetahuan perundang – undangan oleh Burkhardt Krems dibagi menjadi dua yakni teori perundang – undangan dan ilmu perundang – undangan. Teori perundang – undangan (*gesetzgebungstheorie*) berorientasi untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna serta pengertian – pengertian yang bersifat kognitif. Sedangkan, ilmu perundang undangan (*gesetzgebungslehre*) berorientasi pada pembentukan peraturan perundang – undangan yang bersifat normatif.

Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedang undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR, (Setelah Perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999 lebih tepat disebut “dibentuk atas persetujuan bersama antara DPR dan Presiden). Dengan demikian, maka “undang-undang” dalam arti formil, merupakan bagian atau salah satu jenis dari undang-undang dalam arti materil.

Secara teoritik, menurut Ronald Dworkin, pembangkangan terhadap hukum memiliki 2 (dua) dimensi berbeda. Di satu sisi, pembangkangan karena hukum dianggap dan dirasakan bertentangan dengan hati nurani (*conscientious disobedience*) (1977). Pembangkangan dalam dimensi ini lebih merupakan refleksi sikap peduli terhadap hukum yang adil,

yakni bahwa hukum tidak boleh bertentangan dengan kesadaran moral masyarakat tentang apa yang baik dan tidak baik, apa yang adil dan tidak adil. Sementara di sisi lain, pembangkangan terjadi karena sikap tidak peduli kepada hukum (*lawlessness*). Pembangkangan karena *lawlessness* bertolak dari motif egoistis atau kepentingan pribadi belaka (Soeroso,2013)

Pembangkangan terhadap hukum yang didasarkan atas *lawlessness* berdasarkan pandangan Ronald Dworkin terkategori dalam bentuk term yang negatif. Meminjam pandangan Ronald Dworkin dihubungkan dengan putusan dan rekomendasi Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi maka ketaatan terhadap putusan tersebut merupakan ketaatan terhadap hukum, demikian ketidaktaatan terhadap putusan Bawaslu juga merupakan ketidaktaatan terhadap hukum. pembangkangan terhadap hukum ditujukan untuk menarasikan tindakan atau perilaku untuk tidak menaati hukum. dalam ketidaktaatan tersebut terkandung motif tidak menghormati institusi hukum. Dengan kata lain, pembangkangan dilakukan dengan motif kepentingan diri sendiri, destruktif, dan egoistis.

H.C. Kelmen dan L. Pospisil mengemukakan bahwa ketaatan hukum dibedakan menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu : (1) Ketaatan yang bersifat *compliance*, dan (2) ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi; serta (3)

ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya (Nggilu, 2019, hlm. 50-51), dan (Kasim & Supriyadi, 2019).

Scott yang merupakan salah satu tokoh penganut faham *New institutional Theory* memberikan gambaran hubungan lembaga dalam tiga pilar utama satu diantaranya ialah menyangkut teori cultural dalam lembaga. Sejalan dengan pandangan Scott, Jimly Asshiddiqie mendudukan lembaga negara kedalam dua fungsi yaitu *primary constitutional organs* dan *auxiliary state organ*. (2011).

4. Hasil Dan Pembahasan

4.1. Sifat “Wajib” Rekomendasi dan Putusan Administrasi

Pengaturan prosedur penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada dalam bentuk hukum formil (UU) merupakan sarana dalam mewujudkan sistem keadilan pemilu. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilu dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pesta demokrasi nasional maupun lokal. Penanganan pelanggaran administrasi salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada.

Berdasarkan Pasal 462 UU Pemilu yang menegaskan” KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota wajib menindaklanjuti putusan

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. Kemudian dalam ketentuan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada juga menegaskan” KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/ Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/ atau Panwaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam setiap norma hukum memiliki unsur, ciri dan sifat yang melekat dan memberi makna atas konsep hukum dalam sebuah aturan, sifat norma pada umumnya berisi perintah, larangan, izin, dan dispensasi. Dalam pandangan hukum profetik norma memiliki lima sifat utama yang disebut al-ahkam al – khamzah yakni wajib, haram, sunnah, makruh, dan jaiz. Pemaknaan sifat wajib dalam pandangan aliran hukum profetik senada dan selaras dengan makna sifat perintah dalam pandangan formalisme hukum. sehingga makna perintah dalam formalisme hukum identik dengan kewajiban kepada setiap addresat yang untuk menjalankan norma yang ada.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyebutkan bahwa sifat norma hukum yakni imperatif dan fakultatif. Sifat norma yang imperatif mengandung makna perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan ataupun larangan. Sedangkan sifat fakultatif tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi (1982). Sifat norma yang berisi perintah selalu berada kontraris dengan sifat larangan

akan tetapi keduanya berada pada rumpun sifat imperatif dalam hukum. Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan juga sifat yang memaksa (*dwingenrecht*).

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu (2011).

Dari beberapa pandangan tersebut, dapat dikonstruksikan norma wajib dalam ketentuan Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU Pilkada adalah norma yang memiliki sifat imperatif (perintah/keharusan) untuk dilaksanakan oleh addresat yang ditujuh (KPU) terhadap rekomendasi atau putusan administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu. Rekomendasi atau putusan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administrasi diluar dari pelanggaran administrasi yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM) bersifat final.

Menurut Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak bisa dianulir oleh lembaga apapun. Dalam bahasa Inggris, pengertian yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yaitu *final and binding*. Dengan demikian, jika bersifat final harus diikuti dengan mengikat

sehingga sah memiliki kepastian hukum (Thalib,2006, hlm. 4).

Mengapa rekomendasi dan putusan administrasi Bawaslu wajib dihormati dan dilaksanakan (disamping ketentuan UU), karena kehadiran Bawaslu sebagai lembaga negara yang berfungsi untuk melakukan pengawasan dan penanganan pelanggaran pemilu/pilkada dalam rangka menjaga nilai keadilan pelaksanaan pemilu/pilkada agar dapat mewujudkan pilkada yang jujur dan adil sebagaimana amanat demokrasi. Di samping itu, keberadaan Bawaslu sekaligus menjaga terselenggaranya pemilu/pilkada yang berjalan baik secara proses dan juga hasil. Bawaslu menghadirkan prinsip *check and balances* terhadap KPU sebagai penyelenggara teknis pemilu/pilkada, demikian pula sebaliknya kedudukan KPU juga merupakan lembaga yang memainkan prinsip dan fungsi yang sama sehingga dibutuhkan budaya institusi agar terwujudnya penyelenggaraan pemilu/pilkada yang berkepastian hukum. Kedudukan KPU dan Bawaslu merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu, hal ini ditegaskan didalam UU Pemilu. Sistem keadilan penyelenggaraan pemilu sangat ditentukan oleh pola hubungan kedua lembaga penyelenggara pemilu ini, kesamaan pandangan terhadap aturan dan fenomena yang berupa peristiwa, perbuatan dan keadaan menjadi penentu didalam efektifitas penegakan hukum pemilu. Culture kelambagaan, memiliki peran penting dalam menjalankan

kelembagaan agar dapat saling mengisi dan menghargai antar institusi negara. Kedudukan Bawaslu dan KPU berada pada level yang sama serta memiliki tujuan yang sama untuk memujudkan pemilu/pilkada

Beranjak dari narasi argumentasi diatas, penulis tiba pada satu titik simpulan bahwa norma di dalam UU pemilu dan UU pilkada yang terkait dengan kewajiban menindaklanjuti putusan dan rekomendasi bawaslu termasuk dalam norma perintah. Setiap norma memiliki strukturnya masing – masing, yang mana konsep struktur norma berbeda dengan konsep norma berjenjang Struktur norma terdiri dari subjek norma, oprasional norma, objek norma, dan keadaan norma. Subjek norma dapat diartikan sebagai orang yang menjadi pelaku terhadap objek norma, Objek norma dapat diartikan sebagai perbuatan atau prilaku, sedang oprasional norma berkaitan dengan larangan dan kewajiban didalam rumusan norma.

4.2. Kepatuhan Terhadap Putusan/Rekomendasi Pelanggaran Administrasi Bawaslu

Kehadiran Bawaslu sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *check and balances* terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada di Indonesia merupakan langkah maju dalam sistem keadilan pemilu kita. Indonesia menjadi satu – satunya negara yang memiliki lembaga pengawas dan penyelenggara teknis secara terpisah dalam penyelenggaraan pemilu.

Sebagai bagian dalam sistem keadilan pemilu, Bawaslu memiliki wewenang penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada sebagai bentuk penyelesaian hukum yang timbul dalam penyelenggaraan.

Berdasarkan UU Pemilu dan UU Pilkada menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi ialah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Penanganan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Putusan atau rekomendasi administrasi yang akan menjadi fokus pengamatan penulis ialah putusan atau rekomendasi yang dikeluarkan pada tahun 2015-2019. Maka jumlah putusan/rekomendasi yang menjadi bahan kajian penulis berjumlah 19.257 dengan rincian sebagai berikut :

1. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2015 berjumlah 2.759;
2. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2017 berjumlah 364;
3. Rekomendasi pelanggaran administrasi tahun 2018 berjumlah 88 dan;
4. Putusan pelanggaran administrasi tahun 2019 berjumlah 16.134.

Dari data tersebut diatas, berdasarkan pengamatan penulis gambaran kepatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu terkait pelanggaran administrasi

tampak sebagai berikut :

N o	Tahun	Jumlah	Dipatuhi	Tidak dipatuhi
1	2015	2.759	2.759	-
2	2017	364	363	1
3	2018	88	88	-
4	2019	16.134	16.127	7

Sumber : Diolah dari Data pelanggaran Bawaslu tahun 2015-2019

Berdasarkan tabel diatas, dapat ditarik kesimpulan tingkat kepatuhan terhadap rekomendasi dan putusan Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi sebagai berikut :

Kepatuhan	Jumlah	Persentase (%)
Dipatuhi	16.127	90.92%
Tidak Dipatuhi	8	0.8%

Sumber : Diolah dari data Bawaslu 2015-2019

Berdasarkan tabel diatas, penulis membagi kriteria putusan/rekomendasi pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu kedalam dua kategori yakni dipatuhi dan tidak dipatuhi. Dari hasil analisis penulis menunjukkan bahwa pada umumnya putusan dan rekomendasi Bawaslu dipatuhi dengan tingkat jumlah 16.127 serta persentase sebanyak 90.92% sedangkan jumlah tidak dipatuhi sebanyak 8 Dengan persentase 0,8%. Sepintas angka – angka serta persentase tersebut mengkonfirmasi bahwa sistem keadilan pemilu/pilkada telah berjalan

dengan baik dengan dibuktikan tingginya angka tindaklanjut terhadap putusan dan rekomendasi pelanggaran administrasi bawaslu dilaksanakan oleh KPU, namun kajian ini tidak hanya sekedar berhenti pada angka – angka semata melainkan melihat sudut pandang lain terhadap angka tersebut. Sudahkah angka kepatuhan tersebut mencerminkan esensi keadilan. Penulis menambahkan analisis terhadap angka diatas dengan menggunakan pendekatan tingkat penyelenggaraan pemilu/pilkada dalam tiga fase tingkatan yaitu tingkatan ringan, sedang dan berat. Untuk memudahkan menilai esensi keadilan yang tergambar pada angka diatas maka penulis membuat rumpun dari penyelenggaraan tingkat ringan, sedang dan berat sebagai berikut :

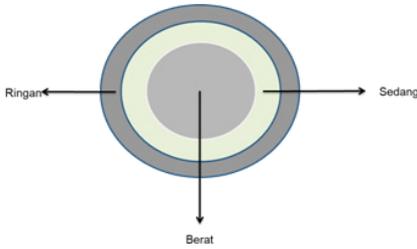
No	Tingkat	Kategori
1	Ringan	<p>a. PPDP yang bertugas tidak sesuai dengan yang terdapat dalam Surat Keputusan ;</p> <p>b. Peserta Kampanye pertemuan terbatas yang melebihi ketentuan;</p> <p>c. Pelaksanaan Kampanye pertemuan terbatas tidak sesuai dengan undangan kepada peserta kampanye dan pemberitahuan kepada aparat kepolisian yang ditembuskan kepada KPU dan Pengawas Pemilu;</p> <p>d. Pelaksanaan Kampanye Tatap Muka di tempat yang tidak sesuai dengan ketentuan;</p> <p>e. Penyebaran bahan kampanye yang tidak sesuai dengan ukuran;</p> <p>f. Penyebaran bahan kampanye yang nilainya melebihi Rp.60.000,- (Enam Puluh Ribu Rupiah);</p> <p>g. Pemasangan APK tidak sesuai ukuran yang diatur;</p> <p>h. Pemasangan APK di tempat yang tidak sesuai dengan ketentuan;</p> <p>i. Iklan Kampanye di media cetak yang kontennya melanggar ketentuan dalam kampanye;</p> <p>j. Peserta kampanye Rapat Umum dengan membawa atribut, Tanda gambar yang bukan peserta Pemilu yang melaksanakan kampanye;</p> <p>k. Penyebaran bahan kampanye yang bukan dari peserta pemilu yang melaksanakan kampanye rapat umum.</p>
2	Sedang	<p>a.Kampanye menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah;</p> <p>b.Penyebaran bahan kampanye di tempat yang dilarang;</p> <p>c.Kampanye Debat Publik yang mengandung isu SARA dan provokatif.</p>
3	Berat	<p>a. Politik Uang;</p> <p>b. Mahar Politik;</p> <p>c. Mutasi Pejabat;</p> <p>d. Menghilangkan Hak Pilih Orang Lain;</p> <p>e.Manipulasi atau merubah suara orang lain.</p>

Sumber : Diolah oleh penulis berdasarkan kriteria dan UU pemilu/pilkada.

Kategori tingkat penyelenggaraan sebagaimana tampak dalam jabaran diatas lebih lanjut dielaborasi kedalam tingkat nilai integritas pelaksanaan pemilu/pilkada. Sahoo (2015), dalam artikel telaahnya atas buku Pippa Norris berjudul *“Why Electoral Integrity Matters”* mendefinisikan secara luas integritas pemilu sebagai berikut : *“a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results.”*

Lebih lanjut, perbuatan pelanggaran ringan dan sedang berada pada dimensi luar dari nilai integritas pemilu/pilkada sedangkan pelanggaran berat berada pada nilai

integritas pemilu/pilkada. titik nilai integritas pemilu/pilkada penulis gambarkan dalam ragaan sebagai berikut :



Sumber : Diolah oleh penulis

Dari nilai integritas pemilu/pilkada bersentuhan langsung dengan kemurnian suara dan hak konstitusional. Sedangkan tingkatan ringan dan sedang berada pada sumbu kedua dan ketiga dari nilai integritas pemilu/pilkada yang bersentuhan dengan substansi tidak berkaitan dengan kemurnian suara.

Beranjak dari tingkatan dan kategori diatas, nampak bahwa rekomendasi dan putusan Administrasi yang tidak dipatuhi oleh KPU yang berjumlah delapan yang terdiri dari 1 Rekomendasi dan 7 Putusan sebagai berikut :

1. Rekomendasi Nomor 0835 / K.Bawaslu / PM.06.00 / IX / 2017
2. Putusan Nomor 01/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 ;
3. Putusan Nomor 12/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
4. Putusan Nomor 18/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
5. Putusan Nomor 19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
6. Putusan Nomor 24/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
7. Putusan Nomor 35/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019;
8. Putusan Nomor 65/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.

Dari analisis yang dilakukan, bahwa 1 (satu) rekomendasi dan 7 (tujuh) Putusan pelanggaran administrasi sebagaimana tampak pada data diatas berada pada tingkatan berat dengan kategori pelanggaran berupa mutasi pejabat dengan sanksi pembatalan pasangan calon serta perubahan suara bagi Calon Anggota Legislatif dan Partai Politik. Sedangkan rekomendasi dan putusan yang berjumlah sebanyak 16.127 dengan persentase 90.92% berada pada kategori ringan dan sedang dengan sanksi berupa perbaikan tata cara dan prosedur administrasi.

Bagi penulis delapan pelanggaran administrasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu tidak dijalankan oleh KPU dan jajarannya mencerminkan adanya ketidakpatuhan atau pembangkangan (*Disobedience*) terhadap putusan/rekomendasi Bawaslu. terlebih lagi rekomendasi dan putusan tersebut berada pada tingkatan pelanggaran yang berat berupa pembatalan pasangan calon dan perbaikan suara caleg maupun partai politik. Sistem keadilan pemilu/pilkada tidak hanya dapat diukur dengan adanya hukum yang memberi kepastian sebagai prosedur dalam menyelesaikan permasalahan hukum melainkan harus dilihat implementasi dalam sistem keadilan pemilu.

4.3. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kepatuhan terhadap Putusan atau Rekomendasi Bawaslu

Sifat putusan atau rekomendasi Bawaslu dalam Penanganan pelanggaran Administrasi

berpengaruh sangat luas terhadap penyelenggaraan pemilu/pilkada. Setiap putusan atau rekomendasi yang dikeluarkan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat serta memiliki nilai – nilai keadilan. Kepatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu sebagai bentuk memberi kepastian hukum terhadap penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu/pilkada, disamping itu pula dapat memberikan sanksi bagi pihak yang melakukan pelanggaran.

Namun demikian, dalam implementasinya masih terdapat beberapa putusan dan rekomendasi Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administrasi yang tidak dipatuhi oleh KPU sebagaimana telah diurai pada pembahasan sebelumnya. Dalam perspektif hukum ketidakpatuhan dapat dianggap sebagai *Constitutional Disobedience*. Ketundukan dan ketaatan terhadap putusan hukum merupakan bentuk nyata dari kesetiaan terhadap hukum itu sendiri, dengan kata lain ketidaktaatan terhadap putusan hukum adalah bentuk ketidaksetiaan dan bentuk pembangkangan terhadap hukum itu sendiri. Lalu, mengapa KPU tidak melaksanakan beberapa putusan dan rekomendasi Bawaslu yang bersifat berat.

Dalam analisis penulis, yang didasarkan atas landasan teori ilmu perundang – undangan serta pendekatan *New institutional Theory*, ketidakpatuhan KPU terhadap putusan dan rekomendasi pelanggaran administrasi pemilu/pilkada disebabkan oleh beberapa faktor yakni : *Pertama*, kontruksi

norma “wajib” bagi KPU dan jajaran untuk menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu tidak tegas atau menimbulkan tafsir yang berbeda antara Bawaslu dan KPU, hal ini dibuktikan dengan adanya PKPU Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu. PKPU tersebut digunakan oleh KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi dengan memungkinkan melakukan klarifikasi dan kajian terhadap dugaan pelanggaran administrasi sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8. Sebagai contoh, KPU Provinsi Papua melakukan kajian kembali terhadap rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu terkait dengan pelanggaran mutasi pejabat dan KPU Kabupaten Banggai juga melakukan hal yang sama dengan mengkaji kembali rekomendasi Bawaslu Kabupaten Banggai terhadap pelanggaran mutasi pejabat pada pilkada serentak tahun 2020. Keadaan ini terjadi dikarenakan konstruksi norma wajib dalam UU pemilu atau Pilkada tidak tegas atau menimbulkan tafsir beragam bagi kedua penyelenggara.

Kedua, sifat imperatif dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU tidak disertai dengan sanksi pidana melainkan hanya sanksi etik, sehingga hal inilah yang menjadi akibat tidak ditindaklanjuti rekomendasi Bawaslu Nomor 0835/K.Bawaslu/PM.06.00/IX/2017 tanggal 20 September 2017 yang memerintahkan KPU Provinsi Papua untuk membatalkan Mathius Awoitauw sebagai Bupati Kabupaten Jayapura terpilih. Sejalan dengan pandangan H.C. Kelmen dan L. Pospisil

yang menyebut ketaatan hukum dapat dilakukan dengan 3 hal satu diantaranya ialah ketaatan dalam aspek *compliance* yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi. *Ketiga*, putusan atau rekomendasi Bawaslu dikeluarkan pada saat rekapitulasi suara tingkat nasional telah selesai ditetapkan, serta proses upaya hukum sengketa perselesihan hasil pemilu telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Saldi Isra dalam sidang PHPU di MK mempertanyakan kepada Bawaslu terkait perbaikan hasil rekapitulasi penghitungan suara untuk pemilu DPRD Kepulauan Riau (Kepri) Daerah Pemilihan (Dapil) IV. Pasalnya, perkara serupa saat ini tengah ditangani di MK dalam sengketa perselisihan hasil pemilu (PHPU) legislatif.

Beranjak dari beberapa faktor diatas, menunjukkan terdapat beberapa problematika yuridis yang memberi ruang terjadi ketidakpatuhan terhadap putusan atau rekomendasi Bawaslu terhadap pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. namun pada satu sisi, problematika yuridis atau penulis menyebut sebagai ketidakcukupan norma oprasional idealnya tidak menjadi tembok dalam mewujudkan asas penyelenggaraan pemilu/pilkada yang jujur dan adil.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan diatas, terdapat beberapa catatan sebagai simpulan terhadap penanganan pelanggaran administrasi pemilu/pilkada. *Pertama*, bahwa ilmu perundang – undangan mengatur

mengenai struktur norma yang mencakup subjek norma, objek norma, oprasional norma dan keadaan norma. Dalam stuktur norma memiliki sifat norma yang berisi perintah, larangan, izin dan dispensasi, norma “wajib” dalam konstruksi Pasal 462 UU Pemilu dan Pasal 139 ayat (2) UU memiliki sifat imperatif (perintah/memaksa). *Kedua*, meskipun tingkat kepatuhan KPU mencapai angka 90,92%, dalam menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu, namun secara institusional masih terdapat sikap tidak peduli kepada hukum (*lawlessness*) atau ketidakpatuhan/pembangkangan (*Disobedience*) disebabkan masih terdapat putusan dan rekomendasi Bawaslu yang terkait dengan kemurnian suara tidak ditindaklanjuti. *Ketiga*, ketaatan dan kepatuhan terhadap putusan dan rekomendasi merupakan ketaatan terhadap hukum, namun tidak dapat dikesampingkan bahwa tingkat ketaatan institusi juga dapat dipengaruhi oleh faktor – faktor tertentu. Faktor yang mempengaruhi kepatuhan KPU berupa konstruksi norma wajib dalam UU pemilu dan UU Pilkada menimbulkan tafsir yang berbeda, ketaatan masih berada pada level *compliance* yakni taat kepada hukum karena adanya sanksi tegas, belum menyentuh ketaatan pada level *internalization* yakni merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya. dan ketidaktaatan dikarenakan ketiadaan norma yang mentaur batasan penanganan pelanggaran administrasi.

Agar problematika ini tidak berlanjut pada pemilu/pilkada berikutnya maka kedepan harus

dilakukan langkah – langkah yang tepat yakni ; *Pertama*. Merumuskan norma yang memperjelas makna wajib menjalankan putusan dan rekomendasi Bawaslu pada Pasal 462 UU Pemilu dengan menambah satu ayat sehingga rumusan Pasal 462 berbunyi : (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan. (2) Wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan tidak melakukan penanganan pelanggaran administrasi kembali. Ketentuan pada rumusan ayat (2) Pasal 462 UU Pemilu juga diterapkan dalam ketentuan Pasal 139 UU Pilkada. *Kedua*, meletakkan sanksi pidana disamping sanksi etik didalam UU Pemilu/Pilkada bagi KPU dan jajaran yang tidak menindaklanjuti putusan dan rekomendasi Bawaslu sebagai wujud ketaatan *compliance*, *Ketiga*, merumuskan dan memasukan ketentuan yang mengatur batasan penanganan pelanggaran administrasi dalam UU Pemilu/Pilkada agar tidak terjadi dualisme penanganan antara Bawaslu dengan MK.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Rasyid Thalib, (2006), *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Edgar Bodenheimer, (1970), *Treatise on Justice*, New York: Philosophical Library Inc.
- Jimmly Asshiddiqie, (2011), *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Maria Farida Indrati S, (2007), *Ilmu Perundang – Undangan : Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta : Kanisius.
- Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, (1982), *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung : Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki, (2005), *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.
- Roscoe Pound, (1952), *Justice According to Law*, New Haven and London: Yale University Press.
- Ronald Dworkin, (1977), *Taking Rights Seriously*. London: Gerald-Duckworth.

Jurnal

- Aminuddin Kasim dan Supriyadi, (2019), *MONEY POLITICS PADA PEMILU 2019 (Kajian Terhadap Potret Pengawasan dan Daya Imperatif Hukum Pemilu)*, Jurnal Adhyasta Pemilu Vol. 6 No. 1.
- Fajar Laksono Soeroso, (2013) “*Pembangangan*” Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Yudisial Vol. 6 No. 3 Desember.
- Khairul Fahmi, dkk, (2020). *Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat*. Jurnal Konstitusi, Volume 17, Nomor 1, Maret.
- Novendri M. Nggilu, (2019), *Menggagas Sanksi atas Tindakan Constitution Disobedience terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 1, Maret.

Putusan dan Rekomendasi

- Rekomendasi Nomor 0835 / K.Bawaslu / PM.06.00 / IX / 2017.
- Putusan Nomor 01/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 12/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 18/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 19/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 24/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 35/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.
- Putusan Nomor 65/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019.

Media Online

Chusna Farisa, F, (2019, Juni, 24), *Hakim MK Persoalkan Bawaslu Rekomendasikan Perubahan Suara Pileg Usai Penetapan KPU*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/24/17345311/hakim-mk-persoalkan-bawaslu-rekomendasikan-perubahan-suara-pileg-usai?page=all>.

KERANGKA EVALUASI PILKADA
Evaluasi Pilkada Serentak
Melalui Kerangka Integritas Pemilu

FRAMEWORK FOR EVALUATING
SIMULTANEOUS LOCAL ELECTIONS
Evaluating Simultaneous Local Election
Through Electoral Integrity

Rafif Pamenang Imawan

Populi Center
Kompleks Mandiri Blok O No. 12,
Jl. Letjen. S. Parman, Kemanggisan, Palmerah,
Jakarta Barat, DKI Jakarta, 11480
E-mail: raimwn@gmail.com

Abstract

The implementation of simultaneous local elections has been carried out since the 2015 elections. The purpose of the simultaneous local elections is to encourage the formation of strong government. This is based on the assumption that voters will elect their representatives in the executive and legislative branches at once. It is expected that this election design will encourage consolidation between the two representative rooms. Strong consolidation will encourage effective governance and policy making processes. This paper would like to provide an evaluation framework for the simultaneous election implementation from the electoral integrity dimension. It is important to consider the aspect of electoral integrity since the regulated procedures need to be connected with substantial justice in the election. The absence of the consideration of this aspect will lead to the problems of political dynasty, money politics, and violence threat in the implementation of election.

This paper attempts to create a framework for evaluating simultaneous regional

elections by using the concept of electoral integrity. Elaboration is made on the conception of electoral integrity with adjustments to local political problems in Indonesia. The data in this paper are sourced from journals, reports, and analysis related to the evaluation of simultaneous local elections. This paper shows that there are two important elements which need to be included from the global indicator in relation with electoral integrity, namely: the community participation and money politics, in order to review and evaluate the local election. The contribution of this paper is enriching studies related to the evaluation of elections at the local level, where the dominance of studies in local elections is on issues such as money politics, political dynasties, to the neutrality of ASN. Many of these local political problems have not been framed in a single election evaluation frame. This paper attempts to frame the dynamics of local politics with an evaluative framework adapted from the concept of elections with integrity contextualized to the dynamics of local elections.

Keywords: *Integrity, Concurrent Local Election, Substantive Justice*

Abstrak

Pelaksanaan pilkada serentak telah dilakukan untuk beberapa waktu, tepatnya sejak pemilu tahun 2015. Tujuan dari pelaksanaan pilkada serentak untuk mendorong terbentuknya pemerintahan yang kuat. Asumsinya, pemilih akan memilih wakilnya di eksekutif dan legislatif dalam satu waktu. Diharapkan desain pemilu ini akan mendorong konsolidasi antar kedua ruang perwakilan tersebut. Konsolidasi yang kuat akan mendorong pemerintahan dan proses pembuatan kebijakan yang efektif. Tulisan ini hendak memberikan kerangka evaluasi pelaksanaan pilkada serentak dari dimensi integritas pemilu. Aspek ini perlu untuk diperhatikan mengingat bagaimanapun juga prosedur-prosedur yang diatur harus dapat berkaitan dengan keadilan substantif dalam pemilu. Jika tidak, maka persoalan dinasti politik, politik uang, hingga ancaman kekerasan dalam pelaksanaan pemilu akan selalu menjadi momok.

Tulisan ini coba untuk membuat kerangka untuk menilai pilkada serentak dengan menggunakan konsep pemilu berintegritas. Elaborasi dilakukan pada konsepsi pemilu berintegritas, tentu dengan penyesuaian terhadap persoalan politik lokal di Indonesia. Data pada tulisan ini berasal dari jurnal, laporan, analisa, dan pemberitaan online terkait evaluasi pilkada serentak. Tulisan ini menunjukkan bahwa terdapat dua elemen penting yang perlu ditambahkan dari indikator global terkait integritas pemilu, yakni elemen partisipasi masyarakat dan politik uang, terutama demi kepentingan untuk membaca atau mengevaluasi pemilu lokal. Kontribusi tulisan ini ada pada pengkayaan kajian-kajian terkait dengan evaluasi pemilihan di tingkat lokal, dimana dominasi kajian pada pilkada lokal ada pada persoalan-persoalan seperti politik uang, dinasti politik, hingga netralitas ASN. Persoalan-persoalan politik lokal tersebut belum banyak dikerangkai dalam satu

bingkai evaluasi pemilu. Tulisan ini mencoba mengkerangkai dinamika politik lokal tersebut dengan satu kerangka evaluatif yang diadaptasi dari konsep pemilu berintegritas yang dikontekstualisasi dengan dinamika pemilu lokal.

Kata Kunci: Integritas Pemilu, Pilkada Serentak, Keadilan Substantif

1. Pendahuluan

Selama ini pemilu banyak dipahami sebagai sebuah mekanisme prosedural untuk memastikan bahwa prinsip demokrasi bekerja. Artinya selama suatu negara menyelenggarakan pemilu, yakni ketika warga negara sebagai pemilik daulat memilih wakilnya di ranah legislatif maupun eksekutif, maka negara tersebut dapat dikatakan telah menjalankan prinsip-prinsip demokrasi. Cara pandang yang menekankan pada aspek prosedur ini dikenal sebagai cara pandang Schumpeterian, sebuah pandangan yang menekankan penilaian demokratis tidaknya suatu negara dilihat dari ada tidaknya pemilu yang dilaksanakan secara reguler (Huntington, 1995). Tolak ukur ini mendapatkan banyak kritikan. Kritik utama ada pada penekanan yang berlebihan pada demokrasi prosedural. Pengkritik utama cara pandang Schumpeterian ini, terutama berasal dari kalangan yang menekankan pentingnya melihat relasi kuasa untuk membangun demokrasi yang lebih substantif/etis.

Di antara banyak kritik tersebut, salah satunya kritik mencoba mengevaluasi kualitas pelaksanaan sebuah pemilu dari dimensi keadilan pelaksanaannya atau yang dikenal dengan integritas pemilu (*electoral integrity*). Pesan utama dari diskursus ini sangat sederhana, bahwa sebuah

persaingan politik dalam bingkai demokratis, harus diletakkan dalam persaingan yang bebas dan adil. Kata adil dalam konteks ini perlu untuk diperhatikan. Dalam banyak kasus, persaingan nampaktidakadil, terutama untuk pemilu-pemilu di tingkat lokal, seperti pilkada di tingkat kabupaten/kota atau provinsi. Praktik politik di Indonesia menunjukkan hal tersebut, persaingan menduduki jabatan publik sudah tidak adil sejak awal di daerah yang memang dinasti politiknya telah mengakar kuat. Selama kurun waktu 22 tahun terakhir, dominasi dinasti politik telah menguat dan tercatat telah terbentuk 15 dinasti politik di seluruh Indonesia pada level pilkada (Faizal, 2019). Dinasti politik tidak akan melahirkan persaingan yang terbuka, siapa pun penantang petahana harus menghitung ulang biaya politik yang akan dikeluarkannya.

Persoalan petahana atau dinasti politik ini memang pelik. Keduanya memiliki peluang besar untuk mengontrol bagaimana perangkat-perangkat politik di daerah yang dikuasainya. Dalam banyak kasus, petahana banyak menggunakan kebijakan populer untuk secara cepat dapat membangun dukungan dari warganya atas dirinya. Kebijakan populer tersebut biasanya melingkupi kebijakan yang memiliki dampak langsung, seperti kebijakan bantuan sosial (Aspinall & Sukmajati, 2016).

Melalui instrumen negara tersebut, persaingan di dalam pemilu menjadi tidak adil. Persoalan tidak hanya menyoal dinasti politik, terdapat pula persoalan lain seperti politik uang maupun penggunaan instrumen kekerasan.

Berbicara terkait dengan integritas pemilu, pada dasarnya bahasan konsepsi mengenai integritas pemilu telah dilakukan oleh banyak ilmuwan. Di antara banyak ilmuwan tersebut, nama Sarah Birch dan Jeffrey Carlson menjadi dua nama yang banyak mengkaji konsepsi ini, termasuk dengan cara menilai integritas pemilu dan mengujinya sebagai tolak ukur internasional dalam mengevaluasi pelaksanaan pemilu. Usaha untuk menggunakan konsepsi integritas pemilu sebagai patokan, membawa pada berkumpulnya para ilmuwan dalam satu komitmen menilai pemilu secara global dengan nama *electoral integrity project*. Proses parameter penilaian konsepsi integritas pemilu dilakukan dengan cara menerapkan indikator-indikator sebuah pelaksanaan pemilu yang berlangsung dari hulu hingga hilir, mulai dari sebelum pelaksanaan pemilu hingga paska pemilu. Penilaian tersebut dilakukan dengan cara menetapkan penilaian apakah tahapan/aspek tersebut berlangsung baik (positif) atau buruk (negatif) terhadap keseluruhan proses pemilu yang dijalani (Birch & Carlson, 2012). Di luar kedua nama tersebut, terdapat nama Pippa Norris dan Max Gromping yang turut melakukan penelitian terkait integritas pemilu dengan cara membuat analisa antar negara (*cross country analysis*) (Norris & Gromping,

2019).

Persoalannya, perangkat evaluatif yang disusun dalam *electoral integrity project* menekankan pada dimensi evaluasi dengan parameter-parameter internasional, termasuk di dalamnya dimensi eksternal (pengaruh faktor di luar negara/intervensi lembaga maupun negara asing) sebagai perangkat evaluasi pemilu. Sedikit kembali ke topik bahasan di awal, persoalan integritas pemilu pada dasarnya merupakan persoalan prosedural yang terutama berkaitan dengan persoalan malapraktik pemilu. Persoalan malapraktik ini meliputi banyak hal, diantaranya kejahatan pemilu hingga praktik pelaksanaan pemilu yang berada di bawah standar pelaksanaan seperti terjadinya tindakan penipuan, pemaksaan, dan penghancuran/kekerasan (Birch & Carlson, 2012)

Tidak ada yang salah dari tolak ukur ini, hanya saja persoalan pemilu terkadang tidak hanya menyoal persoalan prosedural, tetapi juga bagaimana prosedur tersebut bekerja untuk memastikan berdirinya keadilan substantif. Tulisan ini coba untuk membuat kerangka untuk menilai pilkada serentak dengan menggunakan konsep pemilu berintegritas. Cara paling mudah untuk mencapai hal tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan instrumentasi yang telah disusun. Meski demikian, dibutuhkan penyesuaian terhadap indikator-indikator yang telah ada, terutama untuk dapat memotret bagaimana keadilan substantif dalam tahapan pemilu ditegakkan. Oleh karenanya, tulisan ini tidak menawarkan solusi, melainkan menawarkan perangkat

evaluasi yang tentu kerangka ini dapat diperdebatkan, terutama dalam upaya evaluasi pilkada di Indonesia.

2. Kajian Terdahulu

Dominasi kajian terkait integritas pemilu ada pada bagaimana perangkat yang disusun oleh Pippa Norris dan Max Gromping. Perangkat tersebut pada dasarnya dilekatkan pada upaya bagaimana instrumen-instrumen yang ada digunakan untuk melihat pelaksanaan pemilu di wilayah lain. Salah satu dilema dari alat ukur ini ada pada cara pandang yang menekankan aspek/prinsip liberal layaknya pemilu di negara-negara utara. Penekanan pada aspek ini membuat alat ukur ini lemah untuk mengevaluasi pelaksanaan pemilu di wilayah-wilayah atau negara yang memiliki tingkat komunalitas tinggi seperti di kawasan Asia Tenggara.

Dari beragam studi yang ada, terdapat studi dari Pippa Norris (2016) yang menilai pelaksanaan integritas pemilu di kawasan Asia Timur. Hasilnya, berdasarkan tolak ukur integritas pemilu yakni *Perception of Electoral Integrity* (PEI), konsepsi integritas pemilu lebih dapat digunakan untuk negara-negara di kawasan Asia Timur dibandingkan dengan kawasan Asia bagian utara maupun selatan. Argumentasi ini dibangun berdasarkan data dari *World Values Survey* dengan penekanan pada bagaimana persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan pemilu dan dukungan masyarakat rezim demokratis di kawasan Asia Timur (Norris, 2016; Gromping, 2018).

Studi ini menunjukkan terdapat benturan antara nilai-nilai

standar internasional, terutama dalam dimensi PEI, dengan praktek demokrasi yang berjalan. Persoalan paling utama ada pada persoalan politik uang dan media. Di luar persoalan tersebut, terdapat masalah terkait dengan lemahnya regulasi politik uang, seperti yang terjadi di Filipina, dan juga persoalan kontestasi multipartai (*ibid*). Pada akhirnya Norris memberikan tawaran peningkatan kualitas demokrasi di kawasan Asia dengan cara mendorong lembaga antar negara, seperti ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) atau lembaga-lembaga antar negara lainnya, untuk dapat memberikan perhatian yang lebih terhadap kualitas pemilu di Asia Timur maupun kawasan Asian lainnya, sembari memperkuat demokrasi substantif dengan cara tetap hadirnya oposisi yang mendukung fungsi kontrol dalam demokrasi (*ibid*).

Dalam studi yang dilakukan oleh Sarah Birch (2010), integritas pemilu selalu dikaitkan dengan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu, semakin berintegritas pemilu tersebut, maka semakin baik tingkat partisipasinya. Data dalam studinya didasarkan pada agregat data survei di 31 negara, hasilnya persepsi apakah pemilu tersebut berintegritas atau tidak akan berpengaruh pada tingkat partisipasinya (Birch, 2010; Fumarola, 2020). Hasil ini tidak jauh berbeda dengan hasil studi di Amerika Serikat, integritas pemilu yang rendah mendorong pula rendahnya partisipasi pemilih (Clark & Peterson, 2020). Clark dan Peterson (2020) menunjukkan bahwa integritas pemilu sangat berkaitan dengan

bagaimana prinsip integritas tersebut ditegakkan. Integritas pemilu yang rendah, mendorong pemilih untuk tidak menggunakan hak suara/hak politiknya (Clark & Peterson, 2020).

Pada cara pandang yang berbeda, integritas pemilu tidak ditentukan oleh bagaimana perilaku pemilihnya, melainkan ditentukan oleh integritas lembaga yang menyelenggarakannya. Dalam hal ini, tergantung pada bagaimana komunikasi antara peserta (partai politik) dan penyelenggaranya (Nengsih, 2019; Fatayati, 2017), termasuk DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) dan lembaga lainnya (Yasin, 2019; Sinaga, 2016; Sugihariyadi & Rahardjo, 2015; Hidayat, 2015; Aldi, Tanbun, & Nugraha, 2019; Nasef, 2014; Puspitasari, 2018; Ridwan, Sardini, Adnan, 2017; James, *et al*, 2019). Adapun Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) turut berperan serta untuk memastikan penindakan sengketa pemilu dapat dilakukan dengan sangat baik dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas (Ja'far, 2018).

Pada studi yang berbeda, Clark dan James (2015) melihat bagaimana pengalaman dari petugas TPS (Tenaga Pemungutan Suara) di Inggris dalam menjamin dan menilai kualitas sebuah pemilu. Hasilnya menunjukkan bahwa para petugas TPS memiliki mekanisme tersendiri (pengetahuan lokal) dalam menilai kualitas sebuah pemilu (Clark & James, 2015). Dalam studi kasus di Turki, integritas pemilu ditentukan oleh kuat tidaknya kontrol elemen masyarakat sipil dan regulasi negara (Ipek, 2018). Pada konteks Indonesia, studi Waluyo (2015) menyoro

ti sistem noken yang digunakan di Papua. Sistem ini dalam beberapa hal bersinggungan dengan integritas pemilu mengingat sistem ini tidak dapat memberikan jaminan atau memberi kepastian hukum konstitusional kepada para pemilih (Waluyo, 2015). Di Belarus, Rusia, dan Ukraina, praktik korupsi dalam keseharian praktik pemerintahan, mendorong publik untuk tidak percaya pada integritas pelaksanaan pemilu (McAllister & White, 2015; Zavadaskaya, Gromping, & Coma, 2017).

Pembahasan terkait integritas pemilu di Indonesia telah dilakukan sebelumnya, hanya saja studi yang ada lebih menekankan pada konsepsi dan elaborasi pentingnya menerapkan prinsip integritas pemilu (Rahmatunnisa, 2017). Sayangnya studi ini tidak menilai/mengukur bagaimana pelaksanaan integritas pemilu. Pengukuran tersebut baru dilakukan oleh Sarofah, Purwaningsih, dan Nurhakim (2019) yang menilai pemilihan Walikota D.I. Yogyakarta. Pada studi ini, tolak ukur dalam kerangka PEI telah digunakan dengan penyesuaian terhadap indikator-indikator yang telah disusun. Salah satu indikator yang dimasukkan/disesuaikan dalam model evaluasi ini ada pada persoalan politik uang. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa dari segi proses, pilkada Walikota D.I. Yogyakarta pada tahun 2017 dapat dinilai sebagai pemilu berintegritas, ditandai dengan minimnya politik uang (Sarofah, Purwaningsih, & Nurhakim, 2019).

Hasil penelusuran studi pustaka menunjukkan belum banyaknya studi yang melihat bagaimana keterkaitan

antara integritas pemilu dengan kerangka evaluasi untuk pelaksanaan pemilu di tingkat lokal. Berbeda dengan pemilu pada tingkat nasional, pemilu pada tingkat lokal justru memiliki banyak sekali tantangan, mulai dari persoalan politik uang, dinasti politik, hingga masalah pemilu yang tidak adil (birokrat yang berpihak). Praktik politik uang justru ada dan kuat praktiknya pada ranah paling lokal, terutama dalam perebutan kursi legislatif di tingkat kabupaten (Aspinall & Sukmajati, 2016).

Pembahasan yang ada terkait dengan integritas pemilu rasanya belum terlalu memadai. Penjelasan terkait dengan pentingnya dimensi integritas pemilu memang telah dilakukan (Rahmatunnisa, 2017), pun demikian dengan studi yang mengambil dimensi praktis dari integritas pemilu dalam konteks pilkada D.I. Yogyakarta tahun 2017 (Sarofah, Purwaningsih, & Nurhakim, 2019). Studi-studi tersebut telah memberikan satu dimensi penjas terkait pentingnya integritas pemilu, meski belum memberikan perangkat membaca integritas pemilu di ranah lokal.

3. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan dari penulisan ini, yakni membangun kerangka evaluasi pilkada, maka penulis menggunakan analisa kualitatif dengan mendasarkan sumber data yang relevan. Sumber data utama yang digunakan adalah jurnal terkait dengan bahasan mengenai integritas pemilu, persoalan politik elektoral di tingkat lokal di Indonesia, bahasan mengenai

demokrasi prosedural, serta beberapa pemberitaan mengenai persoalan pilkada. Analisa terhadap sumber-sumber data tersebut dilakukan dengan cara melakukan telaah studi literature terkait dengan konsep integritas pemilu dan isu-isu mengenai politik Indonesia. Pengolahan data dilakukan dengan melihat kembali indikator-indikator yang digunakan dalam konsepsi terkait dengan integritas pemilu. Indikator-indikator tersebut kemudian dikontekstualisasikan dengan persoalan-persoalan empiris yang terpotret dalam telaah literature maupun pemberitaan mengenai persoalan-persoalan dalam pelaksanaan pilkada di Indonesia.

4. Persepsi Teoritik

Perdebatan bagaimana menilai pelaksanaan demokrasi di sebuah negara telah dilakukan sejak lama. Pada akhir tahun 1950an, Seymour Martin Lipset (1959) dalam artikelnya berjudul *"Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy"* telah membagi 48 negara (terutama Eropa, Negara-negara berbahasa Inggris, dan Amerika Latin) ke dalam dua kategori utama, yakni negara dengan demokrasi yang stabil, negara dengan demokrasi tidak stabil, dan negara diktator. Pembagian yang dilakukan Lipset dikritik oleh Phillips Cutright (1963) yang melihat bahwa Lipset tidak mengukur rejim politik, sebagai konsekuensinya Phillips mengembangkan indeks secara berkala, terutama merujuk rejim dari sisi eksekutif maupun legislatifnya, pengukuran dilakukan di 77 negara (di luar negara-negara yang berada

di benua Afrika) (Högström, 2013, h. 202). Pada periode ini, studi ilmu politik banyak diwarnai oleh studi-studi mengenai transisi demokrasi. Banyak negara-negara demokrasi baru yang tumbuh sebagai akibat dari runtuhnya para diktator.

Respons dari runtuhnya banyak diktator, pengukuran-pengukuran demokrasi di sebuah negara banyak menekankan pada aspek seberapa besar demokrasi prosedural diterapkan dan kebebasan sipil dijalankan. Beberapa pengukuran seperti yang dilakukan Robert Jackman (1973) yang mengukur demokrasi di 60 negara (tidak termasuk negara komunis) dilakukan dengan melihat empat indikator kunci, yakni partisipasi pemilih, tingkat kompetisi antara partai, kecurangan dalam pemilu, dan kebebasan pers. Pada model pengukuran yang lain, Kenneth Bollen (1979, 1980) memberikan tolak ukur yang diberi label *political democracy* (POLDEM) yang menekankan pengukuran pada kebebasan politik dan kedaulatan sipil. Pada pengukuran Tatu Vanhanen (1990, 1997, 2000, 2003) demokrasi diukur dari tingkat kompetisi dan partisipasi). Pengukuran yang lebih detail dikembangkan Michael Coppedge dan Wolfgang Reinicke (1990), pengukuran oleh keduanya menekankan lima indikator utama, yakni kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi, beragamnya media, kebebasan sipil, dan diselenggarakannya pemilu (Högström, 2013, h. 203). Pada periode ini, kebebasan sipil dan seberapa besar individu dapat terjamin hak politiknya dalam demokrasi prosedural, menjadi aspek yang dominan dalam mengukur

kualitas demokrasi.

Dewasa ini pengukuran demokrasi paling banyak dilakukan oleh Freedom House dan Polity IV. Penekanan dari konsep yang digunakan Freedom House sebenarnya adalah konsep kebebasan dan bukan demokrasi, hanya saja Freedom House menggunakan pengukuran hak politik (proses dalam pemilu, keberagaman politik dan partisipasi, dan bekerjanya pemerintahan) dan kebebasan sipil (kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi, *rule of law*, dan jaminan akan kebebasan individu) sebagai salah satu indikatornya. Aspek hak politik dan kebebasan sipil tersebut yang lantas dapat dikaitkan dengan bagaimana kita dapat menilai demokrasi suatu negara. Pada pengukuran yang digunakan Polity IV, demokrasi diukur dari dimensi tingkat kompetisi pemilihan eksekutif, seberapa terbukanya proses rekrutmen eksekutif, keterbukaan pemilihan eksekutif, diaturnya partisipasi, dan kompetitifnya partisipasi publik (Högström, 2013, h.204-205).

Aspek penilaian terhadap pemilu yang ada, banyak melihat dimensi seberapa bebas orang dapat berpartisipasi dalam pemilu tersebut. Penekanan kebebasan individu dan hak politik tersebut dibingkai dalam aturan-aturan/prosedur yang telah baku. Hal tersebut tidak mengherankan, mengingat jaminan hak sipil dalam tata prosedur merupakan salah satu tolak ukur yang paling mudah untuk diukur. Meski demikian, penekanan pada sisi prosedur pelaksanaan pemilu ini mendapatkan kritikan. Salah

satu kritiknya ada pada penekanan pada hak politik dan kebebasan sipil, tanpa melihat bagaimana relasi kuasa dalam aspek pelaksanaan prosedur tersebut. Dengan kata lain, selain harus memastikan bahwa pemilu dilaksanakan berkala (penekanan demokrasi prosedural *a la* Schumpeterian), harus dipastikan bahwa kompetisi yang dibangun melalui prosedur yang telah ditetapkan menganut prinsip pemilu yang bebas dan adil. Aspek inilah yang kemudian direspons dengan digunakannya konsepsi integritas pemilu.

Pada perkembangan awal konsepsi mengenai integritas pemilu, konsep ini mengacu pada dua pemaknaan yang saling bertolak-belakang. Pertama, pemaknaan yang positif yang melihat integritas pemilu merujuk pada pemilu yang bersih, jujur, adil dan demokratis. Pandangan ini melihat bahwa integritas pemilu harus diletakkan dalam bingkai tersebut (Ham, 2015). Kedua, pemaknaan negatif yang melihat integritas pemilu sebagai persoalan malapraktik administrasi, suap, maupun korupsi (*ibid*). Pandangan kedua inilah menjadi pandangan dominan untuk mengevaluasi kualitas pemilu di negara yang menganut sistem demokrasi.

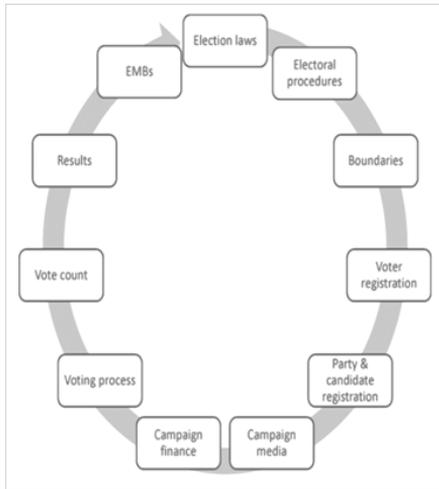
Kedua pandangan tersebut dinilai tidak memuaskan bagi Pippa Norris. Baginya, integritas pemilu merupakan kesepakatan konvensi internasional yang memiliki nilai universal, nilai tersebut merefleksikan norma global yang dapat diterapkan di seluruh negara dan dapat dievaluasi pada beberapa tahapan, meliputi

tahapan sebelum pemilu (*pre-electoral*), masa kampanye, pemilihan umum, dan paska pemilihan umum (Sahoo, 2015). Elaborasi ini menunjukkan bahwa perbedaan sudut pandang akan menentukan bagaimana mendefinisikan masalah integritas pemilu (Elkit, 2012). Meski memiliki definisi yang berbeda, terdapat benang merah yang dapat ditarik, bahwa persoalan integritas pemilu menyoal bagaimana menjaga kualitas pemilu dengan prosedur-prosedur yang telah ditetapkan untuk menjaga kualitas tersebut. Meski pada praktiknya, prosedur tidak dapat memastikan bahwa demokrasi, terutama dalam pemilu tetap mengedepankan etika. Dinasti politik menjadi salah satu bagian dari dilema ini, pada sisi prosedural praktik dinasti politik tidak menyalahi aturan, namun praktik ini bermasalah pada sisi etika demokrasi.

Untuk dapat menilai integritas pemilu, maka pemilu harus dipecah ke dalam beberapa fase (Bagan 1). Proses pemilu terbagi ke dalam beberapa fase, mulai dari aturan hukum pemilu, prosedur pemilu, batas-batas pelaksanaan pemilu, registrasi pemilih, registrasi partai dan kandidat, kampanye media, pendanaan kampanye, proses pemilihan, penghitungan suara, hasil, dan penyelenggara/*Electoral Management Bodies/EMBs* (Norris, Frank, & Coma, 2014). Proses dari alur ini dapat dikategorikan dalam empat tahapan besar, yakni pra-pemilu, kampanye, hasil pemilu, dan paska pemilu.

Bagan 1

Alur Persepsi Integritas Pemilu (PEI)



Sumber: Norris, P., Frank, R. W., & I Coma, F. M. (2014). *Measuring electoral integrity around the world: A new dataset*. PS: Political Science & Politics, 47(4), 789-798.

Variabel-variabel dalam fase-fase tersebut kemudian diturunkan ke dalam indikator-indikator yang telah ditetapkan (tabel 1). Indikator-indikator tersebut diberi label indikator positif dan negatif. Tujuannya jelas, apabila indikator positif lebih banyak, maka integritas pemilu tersebut lebih baik, demikian pula apabila indikator tersebut negatif, maka integritas pemilu tersebut rendah. Indeks PEI yang dikembangkan Pippa Norris dan Max Gromping ini dilakukan dengan cara menyebarkan lembar survei ini ke ahli-ahli (*expert judgement*) untuk kemudian membiarkan para ahli tersebut menilai. Nilai atau skor maksimal dari jumlah total seluruh indikator tersebut adalah 100 (Norris,

Frank, & Coma, 2013). Perangkat dan indikator ini dapat digunakan untuk melihat bagaimana kualitas pelaksanaan pemilu di seluruh dunia. Dengan kata lain, perangkat ini diharapkan dapat membantu analisa-analisa kuantitatif dalam menilai integritas pemilu.

Tabel 1
Indikator PEI

Bagian		Indikator Kinerja	Haluan
Pra-pemilu	UU Pemilu	UU pemilu tidak adil bagi partai-partai kecil	N
		UU pemilu menguntungkan partai atau partai yang memerintah	N
		UU pemilu membatasi hak warga negara	N
	Prosedur Pemilu	Pemilu dikelola dengan baik	P
		Informasi tentang prosedur pemilu tersedia secara luas	P
		Para petugas pemilu adil	P
		Pemilu dilakukan sesuai dengan UU	P
	Pembatasan	Terdapat pembatasan mendiskriminasi beberapa pihak	N
		Terdapat pembatasan yang menguntungkan inkumben	N
		Tidak terdapat pembatasan yang memihak	P
	Pendaftaran pemilih	Beberapa warga tidak terdaftar dalam daftar pemilih	N
		Daftar pemilih tidak akurat	N
		Beberapa pemilih yang tidak memenuhi syarat terdaftar	N
	Pendaftaran partai	Beberapa kandidat oposisi dicegah untuk mencalonkan diri	N
		Perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dalam jabatan	P
		Etnis dan minoritas nasional memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri untuk jabatan	P
		Hanya pemimpin partai teratas yang memilih kandidat	N
		Beberapa partai/kandidat dilarang mengadakan rapat umum kampanye	N

Kamp- anye	Media kampanye	Surat kabar memberikan berita pemilu yang seimbang	P
		Berita TV disukai partai yang memerintah	N
		Partai/kandidat memiliki akses yang adil ke siaran politik dan iklan	P
		Jurnalis memberikan liputan yang adil tentang pemilu	P
		Media sosial digunakan untuk mengekspos kecurangan pemilu	P
	Dana kampanye	Partai/kandidat memiliki akses yang adil terhadap subsidi publik	P
		Partai/kandidat memiliki akses yang setara ke sumbangan politik	P
		Pihak/kandidat mempublikasikan akun keuangan transparan	P
		Orang kaya membeli pemilu	N
		Beberapa sumber daya negara digunakan secara tidak tepat untuk kampanye	N
H a r i pemilu	P r o s e s pemilu	Beberapa pemilih diancam dengan kekerasan di tempat pemungutan suara	N
		Beberapa suara curang dilakukan	N
		Proses pemungutan suara dilakukan dengan mudah	P
		Para pemilih ditawarkan pilihan kandidat asli/ tidak ada rekayasa di kotak suara	P
		Surat suara pos tersedia	P
		Fasilitas pemungutan suara khusus tersedia untuk penyandang cacat	P
		Warga negara yang tinggal di luar negeri dapat memilih	P
		Beberapa bentuk pemungutan suara internet tersedia	P

P a s c a pemilu	Penghi- tungan suara	Kotak suara diamankan	P
		Hasilnya diumumkan tanpa penundaan yang tidak semestinya	P
		Suara dihitung dengan adil	P
		Pemantau pemilihan internasional dibatasi	N
		Pemantau pemilihan domestik dibatasi	N
	Hasil	Partai/kandidat menantang hasilnya	N
		Pemilihan menyebabkan protes damai (demonstrasi)	N
		Pemilihan memicu protes kekerasan	N
		Setiap perselisihan diselesaikan melalui jalur hukum	P
	Otoritas pemilu	Otoritas pemilu tidak memihak	P
		Pihak berwenang mendistribusikan informasi kepada warga	P
		Pihak berwenang mengizinkan pengawasan publik terhadap kinerja mereka	P
		Otoritas pemilu berkinerja baik	P

Keterangan: P (Positif), N (Negatif). Sumber: Norris, P., & Grömping, M. (2019). *Electoral Integrity Worldwide. Sydney: Electoral Integrity Project.*

Model evaluasi dalam tabel 1, membantu untuk dapat melihat kualitas demokrasi, terutama integritas pemilu dalam skala global dan dengan tolak ukur norma global. Persoalannya, tidak semua indikator dapat dimasukkan untuk menganalisis pelaksanaan pilkada di daerah. Oleh karenanya perlu dilakukan penyesuaian, termasuk memberikan konteks kontestasi pelaksanaan pilkada di tingkat kabupaten dan provinsi, mengingat praktik politik uang sangat kuat terutama dalam konteks lokal.

5. Hasil dan Pembahasan

Politik Indonesia, baik itu di ranah nasional dan lokal, banyak

didominasi oleh kajian terkait dengan dinasti politik (Buehler & Tan, 2007), politik uang (Aspinall & Sukmajati, 2016), demokratisasi partai politik atau demokratisasi proses kandidasi partai (Hazan & Rahat, 2010; Imawan, 2018), persoalan data pemilih/kependudukan, hingga persoalan netralitas aparat pemerintah dalam pemilu. Paling tidak keempat hal ini menjadi warna dominan dalam membaca politik Indonesia. Terutama berkaitan dengan agenda untuk menciptakan kompetisi yang sehat dan bebas.

Sebagai salah satu perangkat evaluatif pelaksanaan pemilu, konsepsi integritas pemilu tidak dapat serta merta diterapkan untuk menilai

pelaksanaan pemilu di tingkat lokal. Beberapa indikator yang digunakan melibatkan beberapa aspek yang tidak dapat diterapkan di dalam pemilu lokal, seperti aspek pengawasan internasional. Oleh karenanya dibutuhkan kontekstualisasi instrumen evaluatif, termasuk memasukkan dimensi yang sesuai dengan konteks pemilihan lokal di Indonesia.

Untuk kepentingan tersebut, maka indikator yang harus dihapus dari bingkai besar terkait integritas pemilu dari Pippa Norris ada pada dimensi pengawasan internasional. Desain indikator tersebut digunakan untuk membangun analisa lintas negara (*cross-countries analysis*) dengan unit analisa negara, sedangkan dalam bingkai evaluasi pemilu lokal, bingkai yang digunakan adalah kabupaten/provinsi. Dengan mendasarkan hal tersebut, maka dimensi yang perlu untuk dimasukkan ada pada beberapa hal, meliputi politik uang, transparansi proses pemilu, keterlibatan publik, media lokal yang bebas, hingga netralitas aparat. Terutama aparat kepolisian dan kejaksaan yang berpotensi digunakan dalam upaya memenangkan kontestasi di daerah.

Persoalan yang muncul di dalam pemilihan lokal di Indonesia seperti pelanggaran aparatur sipil negara (ASN) masih kerap ditemukan. Data dari KASN mencatat terdapat angka pelanggaran yang tinggi di daerah, sejak tahun 2015 terdapat pelanggaran di 269 daerah, dengan 29 pelanggaran, pada tahun 2017 (101 daerah, 52 pelanggaran), 2018 (171 daerah, 491 pelanggaran), dan pada tahun 2020 (hingga 30 September

2020), tercatat terdapat pelanggaran di 270 daerah dengan 694 pelanggaran (Tirto, 15/10/2020). Pada sisi yang berbeda, praktek politik uang juga tidak terhindarkan, pada pilkada tahun 2020, praktik politik uang sudah terindikasi di beberapa wilayah, antara lain di Kota Tangerang Selatan, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Pangandaran, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Bolaang Mongondow, dan Kabupaten Tanah Datar. Motif praktik politik uang tersebut dilakukan dengan cara membagikan uang tunai dan sembako. Pelanggaran lain ada pada dugaan penyalahgunaan anggaran pemerintah untuk kontestasi politik (Jawapos, 20/10/2020).

Dengan menimbang poin-poin tersebut, tabel 2 merupakan kerangka indikator yang ditawarkan untuk mengevaluasi pelaksanaan pilkada di daerah. Poin-poin atau indikator yang ditambahkan diberi tanda (*) untuk mempermudah pelacakan.

Tabel 2
Indikator Evaluasi Pilkada

Bagian		Indikator Kinerja	Haluan
Pra-pemilu	UU Pemilu	UU pemilu tidak adil bagi partai-partai kecil	N
		UU pemilu menguntungkan partai atau partai yang memerintah	N
		UU pemilu membatasi hak warga negara	N
	Prosedur Pemilu	Pemilu dikelola dengan baik	P
		Informasi tentang prosedur pemilu tersedia secara luas	P
		Para petugas pemilu adil	P
		Pemilu dilakukan sesuai dengan UU	P
	Pembatasan	Terdapat pembatasan mendiskriminasi beberapa pihak	N
		Terdapat pembatasan yang menguntungkan inkumben	N
		Tidak terdapat pembatasan yang memihak	P
	Pendaftaran pemilih	Beberapa warga tidak terdaftar dalam daftar pemilih	N
		Daftar pemilih tidak akurat	N
		Beberapa pemilih yang tidak memenuhi syarat terdaftar	N
	Pendaftaran partai	Beberapa kandidat oposisi dicegah untuk mencalonkan diri	N
		Perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dalam jabatan	P
		Etnis dan minoritas nasional memiliki kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri untuk jabatan	P
		Hanya pemimpin partai teratas yang memilih kandidat	N
		Beberapa partai / kandidat dilarang mengadakan rapat umum kampanye	N
	Kandidat*	Kandidat memiliki hubungan keluarga dengan petahana/penguasa*	N
		Kandidat terpilih melalui mekanisme demokratis	P

Kampanye	Media kampanye	Surat kabar memberikan berita pemilu yang seimbang	P
		Berita TV disukai partai yang memerintah	N
		Partai/kandidat memiliki akses yang adil ke siaran politik dan iklan	P
		Jurnalis memberikan liputan yang adil tentang pemilu	P
		Media sosial digunakan untuk mengekspos kecurangan pemilu	P
		Media massa terhalang kinerjanya untuk mengawasi pemilu*	N
	Dana kampanye	Partai/kandidat memiliki akses yang adil terhadap subsidi publik	P
		Partai/kandidat memiliki akses yang setara ke sumbangan politik	P
		Pihak/kandidat mempublikasikan akun keuangan transparan	P
		Orang kaya membeli pemilu	N
		Beberapa sumber daya negara digunakan secara tidak tepat untuk kampanye	N
	Pengawasan*	Elemen masyarakat sipil dapat mengawasi kampanye*	P
		Elemen masyarakat sipil tidak dapat mengawasi kampanye*	N
	Aparat Negara*	Aparat negara tidak terlibat politik*	P
		Kepolisian mengamankan kampanye tanpa diskriminasi*	P
		Pengamanan kampanye menguntungkan salah satu calon*	N
		Aparat negara terlibat dalam politik*	N
	Politik Uang*	Terdapat praktik politik uang pada masa kampanye*	N
		Kampanye dilakukan tanpa ada politik uang*	P

Hari pemilu	Proses pemilu	Beberapa pemilih diancam dengan kekerasan di tempat pemungutan suara	N
		Beberapa suara curang dilakukan	N
		Proses pemungutan suara dilakukan dengan mudah	P
		Para pemilih ditawarkan pilihan kandidat asli/ tidak ada rekayasa di kotak suara	P
		Surat suara pos tersedia	P
		Fasilitas pemungutan suara khusus tersedia untuk penyandang cacat	P
		Warga negara yang tinggal di luar negeri dapat memilih	P
		Beberapa bentuk pemungutan suara internet tersedia	P
		Adanya praktik politik uang pada hari pemungutan suara*	N
P a s c a pemilu	P e n g h i t u n g a n suara	Kotak suara diamankan	P
		Hasilnya diumumkan tanpa penundaan yang tidak semestinya	P
		Suara dihitung dengan adil	P
		Pemantau pemilihan domestik dibatasi	N
		Terdapat transparansi penghitungan suara*	P
		Elemen masyarakat sipil dapat dengan mudah mengawasi*	P
	H a s i l	Partai/kandidat menantang hasilnya	N
		Pemilihan menyebabkan protes damai (demonstrasi)	N
		Pemilihan memicu protes kekerasan	N
		Setiap perselisihan diselesaikan melalui jalur hukum	P
	O t o r i t a s pemilu	Otoritas pemilu tidak memihak	P
		Pihak berwenang mendistribusikan informasi kepada warga	P
		Pihak berwenang mengizinkan pengawasan publik terhadap kinerja mereka	P
Otoritas pemilu berkinerja baik		P	

Sumber: diolah

Apabila mengacu pada diskursus mengenai integritas pemilu dalam berbagai konteks, maka elemen utama dari integritas pemilu ada pada partisipasi masyarakat sipil dalam aspek pengawasan dan integritas kelembagaan. Indikator yang digunakan oleh Pippa Norris meletakkan dimensi keamanan dan persaingan yang sehat sebagai elemen utamanya. Hal ini relevan, mengingat indikator PEI banyak pula digunakan untuk mengevaluasi negara-negara yang berada pada periode transisi demokrasi, atau dengan kata lain melakukan pemilu untuk pertama kalinya.

Pada indikator evaluasi pilkada, politik uang menjadi salah satu indikator yang harus diperhatikan guna menghadirkan kompetisi yang sehat serta memastikan terbangunnya relasi yang etis antara pemilik daulat (warga negara) dan calon eksekutif maupun legislatif yang akan dipilihnya. Beberapa langkah untuk menciptakan iklim demokratis yang sehat telah dilakukan dengan salah satunya mengatur besaran dana sumbangan kampanye, hingga aturan terkait dengan alat peraga kampanye (APK). Mengacu pada indikator-indikator yang telah ada dalam konsepsi yang disusun oleh Pippa Norris, maka pada dasarnya persoalan terkait dengan integritas pemilu menyoal pada seberapa jauh dan terlibat masyarakat dalam proses pemilu, serta seberapa jujur, adil dan transparan proses pemilu tersebut.

Perbedaan lain yang paling utama ada beberapa indikator untuk melacak pilkada dalam konteks Indonesia. Pada tahapan pra-pemilu,

terdapat indikator terkait dengan kandidat yang dimasukkan sebagai salah satu aspek penilaian. Aspek kandidat untuk menilai apakah terdapat persoalan dinasti politik dalam fase kandidasi. Dengan demikian, maka parameter yang digunakan ada pada apakah kandidat memiliki hubungan keluarga dengan petahana/penguasa (Negatif), serta apakah seorang kandidat terpilih melalui mekanisme demokratis (Positif). Sedikit kembali pada bahasan sebelumnya, aspek dinasti politik sangat sulit untuk disalahkan dari sisi prosedur, kecuali memang ada aturan yang mengatur seorang kandidat tidak boleh memiliki hubungan kerabat dengan penguasa (*ruling elite*). Meski demikian, persoalan ini problematik dalam dimensi etika demokrasi. Terlebih lagi persaingan kontestasi akan timpang mengingat keberhasilan petahana akan dikaitkan dengan kandidat ini.

Aspek lain yang perlu diperhatikan ada pada periode kampanye yang meliputi aspek pengawasan, aparat negara, dan politik uang. Aspek ini penting mengingat fungsi kontrol terhadap pelaksanaan pemilu menjadi parameter kunci. Apabila aspek pengawasan dalam konsepsi Pippa Norris dilekatkan pada lembaga internasional yang dinilai lebih bebas nilai, maka aspek pengawasan dalam pilkada dilakukan oleh elemen masyarakat sipil yang dalam beberapa hal lebih independen dibandingkan partai politik yang menjadi peserta pemilu. Indikator yang digunakan ada pada apakah elemen masyarakat sipil dapat mengawasi kampanye (Positif), serta apakah elemen masyarakat sipil

tidak dapat mengawasi kampanye (Negatif).

Pada tahapan ini, terdapat pula aspek aparat negara. Aspek ini menjadi penting untuk menilai apakah pelaksanaan pilkada dapat dilakukan secara jujur dan adil. Dalam kontestasi di ranah lokal, aparat negara (terutama kepolisian dan kejaksaan) sering kali diasosiasikan sebagai kepanjangan tangan dari kandidat petahana/penguasa (jika terdapat petahana dalam kontestasi tersebut). Terdapat empat indikator yang digunakan untuk menilai aspek ini, meliputi aparaturnegara (PNS, Kepolisian, Tentara) tidak terlibat dalam politik (Positif), kepolisian mengamankan kampanye tanpa diskriminasi (Positif), pengamanan kampanye menguntungkan salah satu calon (Negatif), dan aparat negara terlibat dalam politik (Negatif).

Pada aspek media kampanye, indikator bahwa media massa lokal dapat mengawasi jalannya kampanye menjadi penting. Porsi media massa krusial seperti elemen masyarakat sipil, terlebih media nasional dan terutama lokal, merupakan salah satu stakeholder demokrasi yang mengagregasi isu. Indikator independensi media massa meliputi apakah media massa terhalang kinerjanya untuk mengawasi pemilu (Negatif). Pada tahapan ini, aspek yang tidak kalah penting ada pada politik uang. Indikator yang digunakan meliputi, terdapat praktik politik uang pada masa kampanye (Negatif), serta kampanye dilakukan tanpa ada politik uang (Positif).

Pada hari pemilu, terutama dalam aspek proses pemilu, indikator

terkait ada tidaknya politik uang turut menentukan. Indikator pada tahapan ini yakni adanya praktik politik uang pada hari pemungutan suara (Negatif). Fase terakhir adalah fase paska pemilu, yakni pada aspek penghitungan suara. Pada aspek ini, terdapat dua indikator yang digunakan untuk menilai, yakni terdapat transparansi penghitungan suara (Positif), serta elemen masyarakat sipil dapat mudah mengawasi (Positif).

Secara umum, perbedaan utama antara kerangka PEI oleh Pippa Norris dan kerangka Evaluasi Pilkada ada pada aspek pengawasan. Pada kerangka PEI, aspek pengawasan tersebut dilakukan oleh lembaga internasional, sedangkan pada kerangka evaluasi pilkada, aspek pengawasan tersebut dilakukan terutama oleh elemen masyarakat sipil dan media massa. Aspek-aspek seperti dinasti politik, politik uang, dan aparat negara merupakan aspek krusial yang menjelaskan bagaimana aspek keadilan dalam kontestasi pilkada. Praktik dinasti politik, politik uang, dan netralitas aparat menjadi relevan untuk turut dijadikan salah satu indikator, mengingat praktik akan ketiga hal ini jamak ditemui dalam kontestasi pilkada di Indonesia.

6. Simpulan

Perangkat evaluasi integritas pemilu yang digunakan, pada dasarnya telah mengelaborasi persoalan-persoalan krusial terkait dengan politik uang hingga netralitas aparat negara. Indikator yang tidak masuk dalam kerangka integritas pemilu dari Pippa Norris ada pada pelibatan masyarakat

sipil dan beberapa aspek dalam proses pemilu tersebut, seperti dinasti politik, politik uang, dan netralitas aparat. Di satu sisi, keterlibatan masyarakat sipil sangat diperlukan, terutama untuk menciptakan mekanisme kontrol dalam setiap proses demokrasi. Keterlibatan masyarakat semakin krusial, terutama dalam konteks pilkada yang dilakukan serentak. Apabila kerangka integritas pemilu pada desain studi Pippa Norris digunakan dalam bingkai studi kuantitatif, maka pada model evaluasi yang ditawarkan dalam tulisan ini dapat digunakan dalam dua bingkai analisa, baik itu kuantitatif (untuk membuat perbandingan dan melihat gambar besar) maupun kualitatif.

Studi sederhana ini menunjukkan satu hal yang sekiranya penting, bahwa kerangka persepsi integritas pemilu (PEI) yang ada, tidak dapat digunakan untuk menilai pelaksanaan pilkada. Kerangka tersebut telah abai dalam melihat beberapa konteks lokal, terutama aspek keadilan pemilu. Oleh karenanya dibutuhkan kontekstualisasi terhadap kerangka yang semula digunakan pada unit analisa negara, menjadi kerangka yang digunakan untuk menilai pemilu di tingkat lokal, yakni tingkat kabupaten/kota. Model kerangka yang ditawarkan dalam tulisan ini jauh dari sempurna, meski demikian, dalam segala limitasinya tulisan ini mencoba untuk turut mendorong pengembangan diskursus integritas pemilu. Sangat dimungkinkan dan diharapkan terdapat kontekstualisasi-kontekstualisasi indikator kerangka evaluasi pilkada di masa mendatang, terutama mengingat dinamisnya

dinamika politik dan tantangan untuk menghadirkan keadilan substantif/etis dalam perhelatan pemilu di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldi, J. A., Tanbun, E. P., & Nugraha, X. (2019). *Tinjauan Yuridis Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menciptakan Pemilu Yang Demokratis di Indonesia*. *Jurnal Hukum De'rechtsstaat*, 5(2), 137-103.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral dynamics in Indonesia: Money politics, patronage and clientelism at the grassroots*. NUS Press
- Birch, S. (2010). *Perceptions of electoral fairness and voter turnout*. *Comparative political studies*, 43(12), 1601-1622.
- Birch, S., & Carlson, J. (2012). *Electoral Integrity Framework Project. Electoral Malpractice Primer: Insights and Priorities*. Creative Associates International.
- Buehler, M., & Tan, P. (2007). *Party-candidate relationships in Indonesian local politics: A case study of the 2005 regional elections in Gowa, South Sulawesi Province*. *Indonesia*, (84), 41-69.
- Clark, A., & James, T. S. (2015). *The unsung heroes of electoral democracy: poll workers and electoral integrity in Britain*. In Pre-APSA Electoral Integrity Workshop (Vol. 2).
- Clark, N., & Peterson, R. (2020). *Exploring nonvoting and electoral integrity in the 2016 presidential election*. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-21.
- Clark, N., & Peterson, R. (2020). *Exploring nonvoting and electoral integrity in the 2016 presidential election*, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, DOI: 10.1080/17457289.2020.1780431
- Elklit, J. (2012). *What kind of animal is electoral integrity*. In *Ponencia presentada al Workshop on Challenges of Electoral Integrity*, International Political Science Association, Madrid.
- Fatayati, S. (2017). *Relevansi Asas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu yang Demokratis dan Berintegritas*. *Tribakti: Jurnal Pemikiran Keislaman*, 28(1), 147-163.
- Fumarola, A. (2020). *The contexts of electoral accountability: Electoral integrity performance voting in 23 democracies*. *Government and Opposition*, 55(1), 41-63.
- Grömping, M. (2018). *The Integrity of Elections in Asia: Policy Lessons from Expert Evaluations*. *Asian Politics & Policy*, 10(3), 527-547.
- Ham, C.V., (2015). *Getting elections right? Measuring electoral integrity*, *Democratization*,

- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2010). *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford University Press.
- Hidayat, N. (2015). *Studi Perbandingan Integritas Penyelenggara PEMILU dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah dan Maluku Tahun 2013*. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 1(1), 55-88.
- Högström, J. (2013). *Does the Choice of Democracy Measure Matter? Comparisons between the Two Leading Democracy Indices, Freedom House and Polity IV*. *Government and Opposition*, 48, pp 201-221 doi:10.1017/gov.2012.10
- Huntington, S. (1995), *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti
- Imawan, AP (2018). *Politik Relawan di Indonesia: Eksperimen Kandidasi Komunitas Relawan Menjelang Pilwakot Yogyakarta Tahun 2017*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.
- İpek, I. Z. T. (2018). *Electoral Integrity and Election Monitoring in Turkey*. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 143-168.
- Ja'far, M. (2018). *Eksistensi Dan Integritas Bawaslu Dalam Penanganan Sengketa Pemilu*. *Madani Legal Review*, 2(1), 59-70.
- James, T. S., Garnett, H. A., Loeber, L., & Van Ham, C. (2019). *Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction*. *International Political Science Review* 2019, Vol. 40(3) 295–312
- Jawa pos, (20 Oktober 2020), *Kasus Politik Uang di Pilkada Melonjak*, diakses dari <https://lombokpost.jawapos.com/nasional/20/10/2020/kasus-politik-uang-di-pilkada-melonjak/>
- McAllister, I., & White, S. (2015). *Electoral integrity and support for democracy in Belarus, Russia, and Ukraine*. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 25(1), 78-96.
- Nasef, M. I. (2014). *Studi Kritis Mengenai Kewenangan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Mengawal Electoral Integrity di Indonesia*. *Jurnal Hukum Lus Quia lustum*, 21(3), 378-401.
- Nengsih, N. S. (2019). *Integritas KPU dan Pemilihan Umum*. *Jurnal STISIPOL Raja Haji*, 1(1), 51-61.
- Norris, P. (2016). *Electoral integrity in East Asia*. *Taiwan Journal of Democracy*, 12(1), 1-25.
- Norris, P., & Grömping, M. (2019). *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: *Electoral Integrity Project*.
- Norris, P., Frank, R. W., & i Coma, F. M. (2013). *Assessing the quality of elections*. *Journal of Democracy*, 24(4), 124-135.
- Norris, P., Frank, R. W., & i Coma, F. M. (2014). *Measuring electoral integrity around the*

world: A new dataset. PS: Political Science & Politics, 47(4), 789-798.

- Puspitasari, D. (2018). *Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Menjaga Kemandirian dan Integritas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia*. Lentera Hukum, Volume 5 Issue 3 (2018), pp. 380-391
- Rahmatunnisa, M. (2017). *Mengapa Integritas Pemilu Penting?*. Jurnal Bawaslu, 3(1), 1-11.
- Ridwan, J. F., Sardini, N. H., & Adnan, M. (2017). *Peranan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakkan Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu Dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2015*. Journal of Politic and Government Studies, 6(04), 331-340.
- Sahoo, S., (2015). *Why electoral integrity matters*, by Pippa Norris, Democratization, 22:6, 1158-1159, DOI: 10.1080/13510347.2015.1022149
- Sarofah, R., Purwaningsih, T., & Nurhakim, N. (2019). *Analysis of Local Electoral Governance under Electoral Integrity Perspective in Yogyakarta City 2017*. Journal of Government and Civil Society, 2(2), 107-125.
- Sinaga, K. (2016). *Efektifitas Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu Terhadap Penegakan Integritas Demokrasi Pemilukada*. Publik, 1(1).
- Sugihariyadi, M., & Rahardjo, J. (2015). *Menakar Profesionalisme Penyelenggaraan Pemilu 2014 di Kota Garam: Analisis Kepemimpinan, Integritas, Independensi, dan Kompetensi Kepemiluan*. Addin, 9(1).
- Tirto, (15 Oktober 2020), "ASN Tak Netral saat Pilkada, Penyakit Lama yang Rutin Kambuh", diakses dari <https://tirto.id/f5Xo>
- Waluyo, W. (2018). *Model Pemilu Dengan Sistem Noken Berbasis Budaya dan Kearifan Lokal*. Jurnal Hukum Samudra Keadilan, 13(2), 295-308.
- Yasin, R. (2019). *Etika Politik Dalam Pemilu: Peran DKPP Dalam Mewujudkan Pemilu Berintegritas*. Jurnal Etika dan Pemilu, 5(1), 50-61.
- Zavadskaya, M., Grömping, M., & i Coma, F. M. (2017). *Electoral Sources of Authoritarian Resilience in Russia: Varieties of Electoral Malpractice, 2007–2016*. Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, 25(4), 455-480.

**URGENSI REALISASI BADAN PERADILAN PILKADA
UNTUK MENCIPTAKAN SISTEM
PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PILKADA
YANG EFEKTIF DAN KONSTITUSIONAL**

**REALIZATION URGENCY OF LOCAL ELECTION COURT
FOR CREATING DISPUTE SETTLEMENT
SYSTEM OF EFFECTIVE
AND CONSTITUTIONAL
LOCAL ELECTION RESULTS**

Rama Halim Nur Azmi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono No. 169, Ketawanggede
Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang 65145
halimrama16@mail.com

Abstract

Election of regional heads (pilkada) simultaneously is one of the democratic parties in the regional autonomy regime that has been going on since 2015. In the implementation of the elections there is certainly the possibility of disputes over the results of the elections. During this time the dispute resolution over the results of the elections carried out by the Constitutional Court. From 2008 to 2019, 982 disputes over the results of the elections were handled by the Constitutional Court. However, based on Decision of the Constitutional Court No. 97/PUU-XI/2013 stated that the addition of the authority of the Constitutional Court to adjudicate disputes over the results of local elections is an unconstitutional act. Then in Law No. 8 of 2015 concerning Pemilukada in Article 157 stipulates that the resolution of disputes over the results of the elections will be carried out by a special judicial body. In the law stated that the special judicial body was formed before the simultaneous election. Until now the special judicial body has never been realized even though the simultaneous local election has been rolling for 5 years. In this paper, we will discuss the urgency of establishing a special judiciary as an institution for the resolution of regional election

disputes as determined by the Constitutional Court and the General Election Law. The method used in this study is the juridical method normative with the statutory approach and conceptual approach.

Keywords: *dispute over local election results; local elections; MK decisions; special judicial body.*

Abstrak

Pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak merupakan salah satu pesta demokrasi dalam rezim otonomi daerah yang telah berlangsung sejak tahun 2015. Dalam pelaksanaan pilkada tentunya terdapat kemungkinan terjadi sengketa perselisihan hasil pilkada tersebut. Selama ini penyelesaian sengketa perselisihan hasil pilkada dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sejak tahun 2008 hingga 2019 sebanyak 982 perselisihan hasil pilkada telah ditangani MK. Namun, berdasarkan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 dinyatakan bahwa penambahan kewenangan MK untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pilkada merupakan tindakan inkonstitusional. Kemudian dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilukada pada Pasal 157 ditentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada dilakukan oleh badan peradilan khusus. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa badan peradilan khusus tersebut dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak. Hingga saat ini badan peradilan khusus tersebut tidak pernah direalisasikan padahal pelaksanaan pilkada serentak telah bergulir selama 5 tahun. Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai urgensi pembentukan badan peradilan khusus sebagai Lembaga penyelesaian sengketa hasil pilkada sebagaimana putusan MK dan UU Pemilukada. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yakni metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Kata Kunci: badan peradilan khusus; pilkada; putusan MK; sengketa perselisihan hasil pilkada.

1. Pendahuluan

Demokrasi saat ini telah menjadi suatu dasar bagi pelaksanaan pemerintahan di hampir seluruh negara di dunia. Dalam pelaksanaannya demokrasi ditafsirkan beragam sesuai dengan budaya dan ideologi yang tumbuh dan berkembang di suatu negara.

Secara etimologis demokrasi berasal dari kata *demos* dan *cratia* yang berarti pemerintah rakyat.

Menurut Abraham Lincoln demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang dilandaskan pada prinsip dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Rosavallon, 1995). Joseph A. Schemeter mendefinisikan

bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan guna mencapai suatu keputusan politik di mana setiap individu mempunyai kekuasaan untuk memutuskan suatu hal yang didasari atas suara rakyat (Tutik, 2010). Sedangkan menurut Amien Rais demokrasi adalah dasar hidup bernegara di mana rakyat merupakan penentu terhadap masalah-masalah pokok yang menyangkut kehidupannya sekaligus menilai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah karena kebijakan tersebut berimplikasi secara langsung terhadap kehidupan rakyat (Rais, 1986).

Pada hakikatnya apabila berbicara mengenai definisi dari demokrasi tentunya setiap tokoh memiliki definisinya masing-masing sesuai dengan latar belakang ideologi, kultur, dan kehidupan sosial yang melatarbelakanginya. Dipilihnya demokrasi sebagai landasan kehidupan berbangsa dan bernegara menurut Mahfud MD terdapat dua alasan yang mempengaruhinya. Pertama, demokrasi diletakkan sebagai asas fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan suatu negara. Kedua, demokrasi dijadikan suatu asas kenegaraan sebagai panduan bagi masyarakat untuk menyelenggarakan negara (Mahmuzar, 2013).

Di Indonesia keberadaan demokrasi merupakan suatu asas fundamental karena Indonesia merupakan negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana secara tegas termaktub pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Namun, pelaksanaan demokrasi di Indonesia tidaklah seperti negara barat yang mengedepankan prinsip individualisme ataupun seperti negara sosialis yang mengedepankan prinsip kolektivisme. Indonesia memiliki corak demokrasi yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia yakni demokrasi Pancasila.

Sebagai suatu negara demokrasi maka salah satu hal yang harus ada yakni mekanisme pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk memilih pemimpin yang akan mengatur kehidupan mereka selama kurun waktu tertentu. Proses ini merupakan suatu karakteristik dalam negara demokrasi yakni seorang pemimpin dipilih secara langsung oleh rakyatnya bukan didasari oleh faktor keturunan ataupun faktor lainnya.

Menurut teori demokrasi minimalis, pemilu merupakan arena kontestasi antara aktor politik untuk meraih kekuasaan, partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihannya, liberalisasi hak-hak sipil dan politik. Pemilu tentunya merupakan suatu arena yang sangat kompleks karena melibatkan pelbagai pihak yakni partai politik, rakyat, dan aktor politik. Melalui arena pemilu diharapkan dapat dicapainya pemimpin atau perwakilan rakyat yang sesuai dengan kehendak dan diharapkan mampu memperjuangkan kepentingan rakyat.

Dalam UUD NRI 1945 pemilu diatur dalam Bab VIIB pada Pasal 22E. Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa

pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan tersebut kemudian diturunkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 1 angka (1) dinyatakan pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara historis pelaksanaan pemilu di Indonesia pertama kali dilakukan pada tahun 1955 pada saat pelaksanaan demokrasi parlementer di bawah Perdana Menteri Burhanuddin Harahap. Pemilu 1955 dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Konstituante. Sejak Pemilu 1955 hingga masa Orde Baru berakhir pemilu hanya memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada masa itu pemilihan Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku pelaksana kedaulatan rakyat dan Presiden merupakan Mandataris MPR. Pasca runtuhnya Orde Baru dan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, pengaturan mengenai pemilu di Indonesia diubah yang

mana sebelumnya Presiden dipilih oleh MPR kemudian diubah menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat. Amandemen tersebut juga telah melahirkan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah. Melalui amandemen tersebut pula diatur mengenai pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam Bab Pemerintahan Daerah.

Namun, pengaturan pemilu dalam UUD NRI 1945 sangatlah variatif. Pertama, pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD secara langsung dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis. Kedua, pemilihan anggota DPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD diatur dalam 1 ayat pada ayat (2) Pasal 22E, sedangkan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota diatur dalam Pasal 18 ayat (4). Adanya keragaman tersebut menimbulkan penafsiran secara bebas oleh pembuat undang-undang sehingga menimbulkan adanya pengaturan berbeda antara pemilu dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Hal tersebut dibuktikan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pilkada bukanlah bagian dari rezim pemilu. Pengaturan tersebut kemudian dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004. Penafsiran pilkada bukan bagian rezim pemilu tersebut diubah kembali dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun

2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilu.

Implikasi dari masuknya pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu mengakibatkan adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa dalam hal terjadi perselisihan hasil pilkada. Hal tersebut selanjutnya diatur pada Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 97/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa:

1. Penambahan kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilukada dengan memperluas makna Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 adalah inkonstitusional.
2. Untuk menghindari keraguan, ketidakpastian hukum serta kevakuman lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada karena belum adanya UU yang mengatur mengenai hal tersebut maka penyelesaian hasil pemilukada tetap menjadi kewenangan Mahkamah.

Kemudian Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan sejumlah model pemilihan umum serentak agar dapat tetap konstitusional yang mana pilkada masuk dalam salah satu model tersebut. Adapun model yang ditawarkan oleh MK adalah:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD,

Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;

2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Meskipun tersedianya pilihan-pilihan model tersebut MK mengembalikan hal tersebut kepada

pembentuk undang-undang yakni DPR bersama Pemerintah untuk menentukan bagaimana model yang akan dipilih. Sedangkan DPR tetap berpendapat bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim otonomi daerah.

Pasca dikeluarkannya Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 tersebut pentingnya badan peradilan pilkada tetap menjadi suatu problematika. Apabila Pemerintah dan DPR kemudian melakukan revisi terhadap UU Pemilu dan mengambil pilihan bahwa desain keserentakan pemilu yakni pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota maka apabila beban penyelesaian sengketa hasil seluruhnya berada di MK tentunya hal tersebut akan memberatkan MK apalagi dengan jumlah hakim yang hanya berjumlah 9 (sembilan) orang dan singkatnya waktu penyelesaian sengketa.

Oleh karenanya, melalui artikel ini penulis akan mengkaji bagaimana urgensi dari badan peradilan pilkada tersebut. Selain itu, penulis akan mencoba mengkonseptualisasikan badan peradilan pilkada tersebut dengan mendasari pada pilihan-pilihan pemilu serentak sebagaimana ditentukan oleh MK melalui putusannya. Sehingga melalui artikel ini diharapkan mampu menciptakan suatu terobosan untuk menggagas badan peradilan pilkada guna membantu MK dalam penyelesaian sengketa hasil pilkada.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam artikel ini adalah *yuridis normatif* atau disebut juga penelitian hukum doktrinal, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder berupa bahan pustaka. Sifat penelitian hukum dalam penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian preskriptif (*prescriptive research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan cara bagaimana mengatasi suatu masalah.

Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisa serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah bagaimana konsep badan peradilan pilkada.

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder ialah data yang didapatkan oleh suatu organisasi atau perorangan yang berasal dari pihak lain yang pernah mengumpulkan dan memperolehnya sebelumnya. Bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data

dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan yaitu berupa pengumpulan data sekunder. Penulis mengumpulkan kumpulan data sekunder yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang sedang dikaji.

Bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam penelitian hukum normatif, meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan ketiga bahan hukum itu yaitu menggunakan studi dokumenter. Studi dokumenter merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada.

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara menyusun terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; (b) gramatikal; dan (c) teleologis.

Interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie*, *dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.

3. Perspektif Teori

a. Teori Pilkada

Pilkada merupakan bentuk pengejawantahan dari demokrasi di tingkat daerah. Pilkada bertujuan untuk memilih kepala daerah yakni Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai pemangku jabatan politik di tingkat daerah. Karena kepala daerah merupakan suatu jabatan

publik yang pemilihannya dilaksanakan secara demokratis maka dalam hal ini rakyat memiliki hak untuk memberikan hak suaranya melalui suatu proses pemilihan umum kepala daerah.

Pada Perkpu RI No. 1 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 menjelaskan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, selanjutnya disebut Pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Secara teoritis terdapat beberapa model pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yakni:

- *First past the post system*. Mekanisme ini menyatakan bahwa seorang calon kepala daerah otomatis terpilih ketika suara yang diraihnya merupakan suara terbanyak (mayoritas).
- *Preferential voting system* atau *approval voting system*. Mekanisme ini mengurutkan jumlah suara bagi calon kepala daerah berdasarkan peringkat. Calon kepala daerah yang berada di

peringkat pertama otomatis menjadi kepala daerah.

- *Two round system* atau *run-off system*. Dalam mekanisme ini apabila calon kepala daerah tidak ada yang mendapatkan suara lebih dari 50% (mayoritas absolut) maka pemilihan harus dilaksanakan *second round* (putaran kedua).
- *Electoral collage*. Sistem ini menentukan bahwa adanya alokasi suara bagi dewan pemilih di daerah.

Di Indonesia pilkada dilaksanakan secara langsung dikarenakan beberapa alasan yakni:

- Pilkada dilaksanakan secara langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat pasca reformasi.
- Pilkada langsung merupakan perwujudan dari amanat konstitusi.
- Pilkada langsung diharapkan dapat menjadi sarana pembelajaran demokrasi bagi rakyat di level daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- Pilkada langsung juga menjadi sarana penguatan prinsip otonomi daerah di Indonesia.
- Pilkada langsung bertujuan sebagai langkah kaderisasi kepemimpinan nasional.

b. Teori Penyelesaian Sengketa

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin (Nader & Jr., 1978) mengemukakan setidaknya terdapat 5 (lima) mekanisme penyelesaian sengketa yakni pertama *contending* (bertanding) yang mana penyelesaian ditekankan pada satu pihak saja. Kedua *yielding* (mengalah) di mana salah satu pihak berusaha menerima solusi yang ditawarkan oleh pihak lain. Ketiga *problem solving* (pemecahan masalah) merupakan suatu langkah untuk mencari *win-win solution* bagi kedua belah pihak. Keempat *with drawing* (menarik diri) dalam hal ini salah satu pihak memilih untuk menarik diri dari permasalahan yang terjadi untuk menghindari konflik berkepanjangan. Kelima *in action* (diam) yakni tidak melakukan apa-apa.

Sedangkan menurut Laura Nader dan Harry F. Todd Jr (Nader & Jr., 1978). mengklasifikasikan 7 (tujuh) mekanisme penyelesaian sengketa. Adapun ketujuh mekanisme tersebut yakni:

- *Lumpingit* yakni salah satu pihak membiarkan saja permasalahan yang terjadi untuk menghindari terjadinya konflik yang berujung pada perpecahan.
- *Avoidance* yakni salah satu pihak memilih untuk mengelak atau menghindari dari proses penyelesaian sengketa yang terjadi antarkedua belah pihak.
- *Coercion* yakni pihak yang satu memaksakan

keinginannya kepada pihak yang lain. Hal ini terjadi dikarenakan kedudukan kedua belah pihak yang tidak setara.

- *Negotiation* yakni di mana kedua belah pihak melakukan perundingan untuk mencari jalan tengah sebagai solusi dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi antarkeduanya.
- *Mediation* yakni proses penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga yang mana tujuan dari mediasi adalah adanya perdamaian antara para pihak. Adapun posisi pihak ketiga tersebut merupakan penengah bagi dua pihak yang bersengketa
- *Arbitration* merupakan proses penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga. Namun, dalam *arbitration* posisi pihak ketiga dapat mengeluarkan putusan yang mengikat dan memaksa bagi kedua belah pihak.
- *Adjudication* yakni proses sengketa melalui institusi peradilan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Teori Keadilan Pemilu

Secara kebahasaan keadilan berasal dari kata adil yang bermakna tidak sewenang-wenang, tidak berat sebelah, tidak memihak. Adil dimaknai bahwa suatu keputusan yang diambil didasarkan pada

norma-norma objektif yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat. Konsep keadilan memiliki arti yang beragam bergantung pada kultur dan landasan pemikiran yang mempengaruhinya.

Melalui bukunya yang berjudul *Etika Nochomachea* Aristoteles (Adlhiyati & Achmad, 2019) menyatakan bahwa keadilan adalah ketataan terhadap hukum yang berlaku. Aristoteles juga mengklasifikasikan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif menekankan pada distribusi harta kekayaan yang dimiliki oleh masyarakat. Keadilan korektif menekankan pada tindakan membenahi sesuatu yang salah.

Thomas Aquinas dengan teori keadilannya yang mengemukakan bahwa keadilan adalah salah satu bentuk dari empat keutamaan pokok dalam hidup selain kesederhanaan, keteguhan, dan kebijaksanaan. Thomas Aquinas juga membagi konsep keadilan menjadi dua yakni keadilan umum dan khusus. Konsep keadilan umum berkaitan dengan relasi antar sesama manusia dengan memberikan apa yang menjadi haknya untuk tujuan kebaikan umum (*bonum comune*). Sedangkan dalam konsep keadilan khusus Thomas Aquinas membagi 3 bentuk yang terdiri dari keadilan distributif (*justitia distributiva*) yang didasarkan pada pembagian hak dan kewajiban secara adil dan proporsional sesuai dengan perannya masing-masing, keadilan komutatif (*justitia commutativa*)

sebagai suatu keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing, dan keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) yang mengarah pada pembalasan atas kejahatan melalui hukuman atau ganti kerugian yang sesuai (Arum, 2019).

Dalam hal ini keadilan bukan dimaknai secara umum melainkan secara spesifik berkaitan dengan pemilu. Pada hakikatnya keadilan pemilu mencakup 3 (tiga) aspek yakni pencegahan terhadap sengketa pemilu, penyelesaian terhadap sengketa pemilu, dan alternatif penyelesaian sengketa pemilu di luar mekanisme yang ada. Terkait dengan penyelesaian sengketa pemilu terbagi menjadi dua yakni koreksi terhadap kecurangan dan hukuman bagi yang melakukan kecurangan tersebut.

Menurut Ramlan Surbakti keadilan pemilu setidaknya dapat dimaknakan dalam 7 (tujuh) aspek yakni kesetaraan antarwarga negara, kepastian hukum, persaingan bebas dan adil, partisipasi seluruh pemangku kepentingan, badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial, integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu, dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu (Fahmi, 2016).

4. Hasil dan Pembahasan

a. Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada

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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang secara eksplisit telah mengamanatkan agar adanya suatu badan peradilan khusus yang menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Bahkan sebelumnya MK telah memutuskan bahwa perluasan kewenangan Mahkamah untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada merupakan tindakan yang inkonstitusional. Sehingga hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum di satu sisi MK menyatakan bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada merupakan inkonstitusional namun di sisi lain badan peradilan pilkada tidak kunjung direalisasikan. Dalam UU Pemilukada sendiri dinyatakan bahwa sebelum badan peradilan pilkada dibentuk maka penyelesaian sengketa hasil pilkada dilaksanakan oleh MK.

Apabila dilihat secara statistik, tahun 2015 dari 269 daerah yang melaksanakan pilkada serentak terdapat 152 perkara. Pada tahun 2017, dari 101 daerah yang melaksanakan pilkada serentak perkara yang diajukan ke MK yakni sebanyak 60. Statistik tersebut menunjukkan bahwa sekitar 50% lebih jumlah perkara yang diajukan dari jumlah

daerah yang melaksanakan pilkada serentak. Kemudian jika diestimasi pada tahun 2024 terdapat sekitar 415 kabupaten dan 90 kota yang akan melaksanakan pilkada serentak tentunya akan banyak pula perkara yang diajukan ke MK.

Dalam praktik di beberapa negara lain pun terdapat badan peradilan khusus yang menangani penyelesaian sengketa untuk *local election* seperti di Uruguay, Brazil, Jerman, Kostarika, Nigeria, Meksiko, dan Inggris. Hal tersebut menunjukkan bahwa di negara-negara lain pun telah disiapkan suatu badan yang secara khusus menangani sengketa *local election* atau di Indonesia dikenal dengan pilkada.

Pada hakikatnya perlunya realisasi badan peradilan pilkada bertujuan untuk menciptakan suatu sistem penyelesaian sengketa terutama sengketa pilkada yang adil dan konstitusional. Hal tersebut dikarenakan MK telah menyatakan bahwa memasukkan penyelesaian sengketa pilkada menjadi kewenangan MK merupakan suatu hal yang inkonstitusional. Melalui putusan MK dan UU Pilkada pada hakikatnya telah diamanatkan bahwa haruslah dibentuk suatu badan peradilan khusus pilkada.

b. Konseptualisasi Badan Peradilan Pilkada

Apabila dilihat secara statistik sebagaimana yang telah penulis kemukakan pada bagian sebelumnya bahwa perkara sengketa hasil pilkada diajukan lebih dari 50% dari jumlah daerah yang melaksanakan pilkada serentak. Sehingga diperlukan suatu badan peradilan yang secara khusus menyelesaikan sengketa tersebut.

Jika mendasari pada Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh MK merupakan suatu tindakan yang inkonstitusional karena pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu merupakan bagian dalam rezim otonomi daerah. Putusan tersebut kemudian dilanjutkan dengan pengaturan dalam UU Pemilukada yang memerintahkan agar dibuatnya suatu badan peradilan khusus untuk menyelesaikan sengketa pilkada. Namun, pada tahun 2019 MK kembali mengeluarkan Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yang mana MK menawarkan beberapa tawaran model pemilu serentak dan dalam pilihan-pilihan tersebut pilkada masuk dalam bagian pemilu serentak.

Ketika pilihan-pilihan tersebut diejawantahkan oleh pembuat undang-undang dalam hal ini Pemerintah bersama DPR melalui revisi UU Pemilu dan memasukkan pilkada dalam

rezim pemilu serentak. Maka menjadi suatu pertanyaan apakah badan peradilan khusus pilkada masih relevan untuk direalisasikan. Hal tersebut dikarenakan apabila pilkada masuk dalam rezim pemilu serentak maka penyelesaian sengketa berada di MK.

Meskipun demikian menurut penulis badan peradilan khusus pilkada tetap penting untuk direalisasikan. Hal tersebut dikarenakan apabila dilihat dari pilihan-pilihan yang ditawarkan oleh MK tersebut pelaksanaan pilkada bersamaan dengan pemilu untuk pemilihan DPR, DPRD, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Terdapat pula tawaran dari MK pelaksanaan pemilu dilaksanakan terlebih dahulu selanjutnya diikuti dengan pilkada. Maka ketika revisi UU Pemilu yang saat ini diwacanakan oleh DPR bersama Pemerintah menerapkan tawaran dari MK tersebut maka akan terciptanya suatu sistem pemilihan yang begitu besar karena di dalamnya terkandung rezim pemilu dan pilkada.

Selain itu, maksud dari putusan MK tersebut bukan memasukkan rezim pilkada dalam rezim pemilu serentak. Namun, dalam desain keserentakan yang ditawarkan MK tersebut merupakan langkah efektivitas dengan menyelenggarakan pilkada dan pemilu dalam satu rentang waktu yang sama. Dengan demikian putusan

tersebut bukan menafsirkan bahwa pilkada merupakan rezim pemilu dan MK berwenang untuk mengadili perkara tersebut.

Apabila hal tersebut terjadi tentunya realisasi tetap relevan untuk dilakukan. Hal tersebut dikarenakan apabila melihat jumlah perkara hasil pemilu untuk pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD maka total perkara masuk yakni sebesar 260 perkara. Banyaknya perkara tersebut belum ditambah penyelesaian sengketa hasil pilpres yang tentunya menjadi sorotan dalam ajang demokrasi 5 tahunan Indonesia. Beban MK untuk menangani perkara sengketa hasil pemilu dan pilpres tersebut tentu lah berat. Ketika MK juga dibebankan untuk menyelesaikan sengketa pikada baik pelaksanaannya serentak maupun beberapa waktu setelah pelaksanaan pemilu tentunya beban yang ditanggung Mahkamah sangatlah berat. Apabila beban begitu berat tersebut ditanggung oleh MK sendiri dengan jumlah hakim yang hanya 9 orang maka akan menyebabkan ketidakefektifan hakim dalam menyelesaikan sengketa tersebut.

Oleh karenanya, realisasi badan peradilan khusus pilkada tersebut menjadi penting untuk meringankan beban Mahkamah apabila pembentuk undang-undang memasukkan pilkada dalam rezim pemilu serentak. Namun, apabila DPR

bersama Pemerintah tetap mempertahankan pilkada sebagai rezim otonomi daerah yang berdiri sendiri berdasarkan UU Pemilukada maka realisasi badan peradilan pilkada merupakan suatu keharusan. Hal tersebut dikarenakan pembentukan badan peradilan khusus pilkada merupakan perintah undang-undang. Selain itu, pembentukan badan peradilan khusus pilkada merupakan perintah dari Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang mana penyelesaian sengketa pilkada oleh MK merupakan tindakan yang inkonstitusional.

Sehingga dapat terlihat bahwa baik pilkada tetap berdiri sendiri sebagai rezim otonomi daerah maupun apabila pilkada menjadi satu kesatuan dalam rezim pemilu serentak badan peradilan khusus pilkada tetap penting untuk direalisasikan. Alasan yang mendasari pentingnya realisasi badan peradilan khusus pilkada yakni agar terciptanya sistem penyelesaian sengketa pilkada yang efektif dan konstitusional. Kemudian tentunya menjadi suatu pertanyaan ketika badan peradilan khusus pilkada tersebut direalisasikan maka di mana letak badan peradilan khusus pilkada tersebut dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Apabila dilihat dalam lembaga kehakiman di Indonesia, MK sebagai *constitutional court* di Indonesia berdiri sendiri tanpa adanya lembaga peradilan

di bawahnya. Sedangkan Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga kehakiman lainnya yang kedudukannya setara dengan MK memiliki lembaga peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Sehingga dalam hal realisasi badan peradilan khusus pilkada tersebut menurut penulis lebih tepat diletakkan di bawah MA sebagai suatu lingkungan peradilan baru yakni lingkungan peradilan pilkada.

Dengan dibentuknya badan peradilan khusus pilkada tersebut tentunya akan menciptakan suatu efektivitas dan keadilan yang mana selama ini penyelesaian sengketa pilkada dilakukan oleh banyak pihak. Selama ini institusi yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pilkada yakni Bawaslu, kepolisian, kejaksaan, peradilan umum, peradilan tata usaha negara, dan MK. Sehingga apabila terealisasinya badan peradilan khusus pilkada tersebut akan menciptakan sistem peradilan pilkada satu pintu.

Pada tahun 2020 ini pilkada serentak akan digelar untuk 270 daerah di seluruh Indonesia. Sehingga realisasi badan peradilan khusus pilkada penting untuk direalisasikan agar dalam hal terjadi sengketa pilkada 2020 dilakukan oleh badan peradilan khusus pilkada. Pembentukan badan peradilan khusus pilkada tersebut dilakukan tidak hanya

untuk kepentingan 2020 saja tetapi juga untuk kepentingan pilkada ke depannya. Hal tersebut semata-mata untuk menciptakan suatu sistem peradilan pilkada yang efektif dan konstitusional.

Menjadi suatu pertanyaan bahwa apakah memasukkan badan peradilan pilkada di bawah MA merupakan tindakan yang konstitusional atau tidak. Apabila ditinjau secara seksama Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 telah menyatakan bahwa selain kewenangan yang secara eksplisit disebutkan yakni mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, MA juga dapat mempunyai kewenangan lainnya sepanjang diamanatkan oleh undang-undang. Berkaitan dengan hal tersebut apabila kemudian dibentuk peradilan pilkada maka tentunya dapat diletakkan di bawah MA sebagai suatu peradilan khusus layaknya peradilan tindak pidana korupsi dan peradilan khusus lainnya.

Menjadi pertanyaan berikutnya adalah bahwa dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan untuk membentuk suatu peradilan khusus maka harus diletakkan di dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah MA. Pembentukan peradilan khusus tersebut diletakkan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara

mengingat sengketa hasil Pilkada langsung merupakan sengketa administratif yang menilai keabsahan keputusan penyelenggara Pilkada langsung terkait hasil Pilkada langsung. Adapun pengaturannya tentunya berbeda dibandingkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena dalam Undang-Undang PTUN sendiri dinyatakan bahwa sengketa TUN tidak termasuk keputusan yang dikeluarkan oleh KPU. Dalam hal ini perlu adanya undang-undang secara khusus tentang Peradilan Pilkada dalam lingkungan PTUN dengan hukum acara tersendiri dan objek sengketa adalah perselisihan hasil pilkada.

Melalui konsep seperti hal tersebut tentunya akan lebih efektif dibandingkan daripada mekanisme yang selama ini dilaksanakan oleh MK. Hal tersebut dikarenakan Peradilan Pilkada ini bersifat *ad hoc* yakni setiap diselenggarakannya pilkada sehingga hanya sewaktu-waktu saja. Selain itu, hakim yang memeriksa dan mengadili perkara pun bersifat *ad hoc* dan jumlah hakim yang tersedia pun lebih banyak dibandingkan dengan MK yang hanya berjumlah 9 (sembilan orang) Sehingga tidak ada lagi alasan-alasan bahwa ketidakefektifan penyelesaian sengketa pilkada karena menumpuknya perkara di MK. Di samping itu, apabila Pemerintah bersama DPR memasukkan pilkada dalam rangkaian pemilu serentak

maka MK dapat berfokus menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu dan pilpres, sedangkan perselisihan hasil pilkada diselesaikan oleh Peradilan Pilkada.

Pembentukan badan peradilan khusus pilkada juga merupakan suatu sarana untuk menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa pilkada yang konstitusional. Hal tersebut dikarenakan sebagaimana telah dikemukakan oleh MK bahwa memasukkan kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa pilkada merupakan tindakan inkonstitusional. Meskipun dalam Putusan MK terbaru menawarkan pilihan desain keserentakan pemilu serentak yang mana di dalamnya termasuk pilkada tidak secara *an sich* bahwa pilkada merupakan rezim pemilu. Bahwa yang dimaksudkan oleh MK tersebut adalah pelaksanaan pilkada dan pemilu dilaksanakan secara serentak agar efektif dan tidak menguras keuangan negara. Sehingga eksistensi badan peradilan pilkada sangat diperlukan untuk mengurangi beban MK ketika pilkada dan pemilu dijadwalkan bersamaan.

Pembentukan badan peradilan pilkada pada hakikatnya merupakan suatu upaya untuk membenahi struktur ketatanegaraan Indonesia agar tidak adanya suatu lembaga yang melakukan suatu hal padahal hal tersebut bukan merupakan kewenangannya. Secara tegas

konstitusi telah menetapkan apa saja kewenangan MK sebagaimana pada Pasal 24C dan MK pun telah memutuskan bahwa memasukkan sengketa pilkada ke MK merupakan tindakan yang inkonstitusional. Sehingga diperlukan suatu badan peradilan pilkada sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dan MK yang konstruksinya berada di bawah MA yakni dalam lingkungan peradilan tata usaha negara. Hal tersebut semata-mata bertujuan untuk mengurangi beban MK, yang ranah kewenangannya terfokus pada penanganan masalah-masalah konstitusional dan lembaga tinggi negara.

5. Simpulan

Demokrasi telah menjadi suatu prinsip fundamental bagi negara-negara saat ini untuk menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada sistem demokrasi ditekankan bahwa suatu penyelenggaraan negara didasarkan pada kehendak dan partisipasi rakyat. Sehingga esensi dari demokrasi yakni adanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat sebagaimana dikemukakan oleh Abraham Lincoln.

Di Indonesia pelaksanaan demokrasi disesuaikan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang. Sehingga demokrasi Indonesia kerap dinamakan sebagai demokrasi Pancasila dengan kekhasan tersendiri. Implementasi dari demokrasi tersebut yakni adanya mekanisme pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pemimpin

di negeri ini. Pemilihan umum merupakan suatu bentuk pesta demokrasi yang mana rakyat memilih orang-orang yang akan mewakili mereka di parlemen dan orang yang akan memimpin mereka. Salah satu bagian dalam pesta demokrasi tersebut yakni pilkada sebagai ajang pemilihan kepala daerah.

Namun, menjadi suatu problematika ketika mekanisme penyelesaian sengketa pilkada hingga saat ini masih mengalami ketidakjelasan. Di satu sisi undang-undang mengamanatkan agar direalisasikannya badan peradilan khusus untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Putusan MK pada tahun 2013 juga menyatakan hal serupa. Tetapi badan peradilan khusus pilkada tersebut tidak kunjung direalisasikan. Bahkan penyelesaian sengketa pilkada tetap dilakukan oleh MK yang mana MK telah menyatakan tindakan tersebut merupakan tindakan inkonstitusional.

Melihat wacana diselenggarakannya rezim pilkada secara serentak dengan pemilu semakin memperlihatkan urgensi bahwa badan peradilan khusus pilkada harus segera direalisasikan. Hal tersebut semata-mata selain melaksanakan perintah undang-undang dan putusan MK juga bertujuan untuk meringankan beban MK apabila pembentuk undang-undang menerima pilihan-pilihan yang ditawarkan oleh MK mengenai pemilu serentak. Sehingga untuk menghindari beban terlalu berat bagi MK untuk menanggung seluruh kewenangan penyelesaian sengketa

baik untuk hasil pemilu dan pilkada diperlukan satu badan peradilan khusus tersendiri.

Dalam konseptualisasi badan peradilan khusus pilkada tersebut semata-mata bertujuan untuk menciptakan sistem penyelesaian sengketa pilkada yang efektif dan konstitusional. Adapun keberadaan badan peradilan khusus pilkada tersebut akan berada di bawah MA dalam lingkungan peradilan tata usaha negara. Implikasi dari direalisasikannya badan peradilan khusus pilkada tersebut akan menciptakan penyelesaian sengketa pilkada satu pintu dan dengan dimasukkannya badan peradilan pilkada di bawah MA akan meringankan beban MK dan hakim yang akan mengadili sengketa tersebut dapat tersedia lebih banyak dibandingkan di MK.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Wali Kota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Literatur

- Abdurrahman, M. (2009). *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*. UMM Press.
- Asshiddiqie, J. (1997). *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Ind.Hill.Co. B., S. (n.d.). *Karakter Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis*. Puskumbangsi LEPPA UGM.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Partisipation and Opposition*. Yale University Press.
- Erwin, M. (2016). *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (Dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*. Rajawali Press.
- Fauzi, I. (2011). *Permasalahan Yang Timbul pada Pilkada*.
- H.S., S., & Nurbani, E. S. (2013). *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. RajaGrafindo Persada.
- Hartono, S. (2006). *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*. Alumni.
- Hoft, P. V. (2001). *Penemuan Hukum* (B. A. Sidharta (ed.)). Laboratorium Hukum FH Universitas Parahyangan.

- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Penerbit Banyumedia.
- Mahmuzar. (2013). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Nusa Media.
- Nader, L., & Jr., H. F. T. (1978). *The Disputing Process Law in Ten Societies*. Columbia University Press.
- Prihatmoko, J. J. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*. Pustaka Pelajar.
- Pruitt, D. G., & Rubin, J. Z. (2004). *Konflik Sosial*. Pustaka Pelajar.
- Rais, A. (1986). *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*. LP3ES.
- Rhiti, H. (2015). *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)* (5th ed.). Universitas Atma jaya.
- Soekanto, S. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2007). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Tutik, T. T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Prenamedia Group.
- Wibowo, A. S. (2017). *Paideia: Filsafat Pendidikan-Politik Platon*. Kanisius.
- Widjojoesebroto, S. (2002). *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. ELSAM-HUMA.

Jurnal

- Adhliyati, Z., & Achmad. (2019). Melacak Keadilan dalam Regulasi Poligami: Kajian Filsafat Keadilan Aristoteles, Thomas Aquinas dan Jhon Rawls. *Jurnal Hukum*, 2(2), 419.
- Arum, G. A. (2019). Konsep Keadilan (Iustitia) Perspektif St. Thomas Aquinas dan Relevansinya Bagi Pemaknaan Sila V Pancasila. *Jurnal Filsafat Dan Teologi*, 10(1), 25.
- Ayuni, Q. (2018). GAGASAN PENGADILAN KHUSUS UNTUK SENGKETA HASIL PEMILHAN KEPALA DAERAH. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(1).
- Fahmi, K. (2016). Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945. *Jurnal Cita Hukum*, 4(2).
- Hadiawan, A. (2009). Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota BandarLampung). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Dan Pembangunan Universitas Lampung*, 3(7), 637.
- Nasution, B. J. (2014). Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan dari Pemikiran Klasik Sampai Modern. *Jurnal Yustisia*, 3(2), 120.
- Nurhalimah, S. (2017). Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada. *'Adalah*, 1(5c), 25–26.
- Patta, A. K. (2009). Masalah dan Prospek Demokrasi. *Jurnal Academica*, 1, 36.
- Rosalvallon, P. (1995). The History of the World Democracy in France. *Journal of Democracy*, 6, 140.
- Saragih, A. D. A. (2017). TINJAUAN YURIDIS PENTINGNYA PEMBENTUKAN

PERADILAN KHUSUS DALAM PEMILU SERENTAK MENURUT UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH. *Lex et Societatis*, V(3), 168.

Suhartono, S. (2015). Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus dan MK dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung. *Jurnal Konstitusi*, 12(3).

Suheri, A. (2018). Wujud Keadilan Dalam Masyarakat ditinjau dari Perspektif Hukum Nasional. *Jurnal Morality*, 4(1), 60.

Website

Ananda, P. (2019). *Penting, Peradilan Khusus Pemilu*. Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/read/detail/254453-penting-peradilan-khusus-pemilu>

Marzuqi, A. M. (2020). *2019, Putusan dan Pengajuan Perkara PHPU dan PUU di MK Menurun*. Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/read/detail/280770-2019-putusan-dan-pengajuan-perkara-phpu-dan-puu-di-mk-menurun>

Suhardi, G. (2020). *Peradilan Pilkada Jelang Tenggat*. Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/read/detail/283628-peradilan-pilkada-jelang-tenggat>

