

Tinjauan Yuridis Terhadap Prosedur Pemilu yang Bermutu dan Berintegritas

Abdul Masri Purba
abdulmasri@umsu.ac.id

Abstrak

Indonesia sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar di dunia telah menetapkan enam ukuran pemilu yang demokratis yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal itu termuat dalam pasal 22E ayat 1 Undang Undang Dasar 1945. Undang Undang Pemilu dan Penyelenggara Pemilu yang menjadi turunannya kemudian menambah beberapa kriteria lagi seperti transparan, akuntabel, tertib dan profesional. Rumusan masalah pada penelitian ini adalah Bagaimana Prosedur Pemilu yang Bermutu dan Berintegritas? Penelitian ini adalah penelitian normatif, dimana dalam penelitian ini penulis mengkaji mengenai prosedur pemilu yang bermutu dan berintegritas. Dalam mengimplementasikan enam asas penyelenggaraan pemilu tersebut, Indonesia pascareformasi telah melakukan sejumlah perbaikan mulai dari perbaikan sistem pemilu (*electoral system*), tata kelola pemilu (*electoral process*) dan penegakan hukum pemilu (*electoral law*).

Kata Kunci: Prosedur, Pemilu, Bermutu dan Berintegritas

A. PENDAHULUAN

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan [retorika](#), hubungan publik, komunikasi massa, lobi dan lain-lain kegiatan. Meskipun agitasi dan [propaganda](#) di Negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selalu komunikator politik. Menurut UU No.7 pasal 348-350 tahun 2017, pemilih adalah [WNI](#) yang sudah genap berusia 17 tahun atau lebih, baik sudah kawin atau belum dan pernah kawin.

Dalam pemilu, pemilih biasanya dibedakan menjadi tiga kategori pemilih. Kategori pemilih tersebut ialah **pemilih tetap**, **pemilih tambahan** dan **pemilih khusus**. Pada tahun 2019 ketiga kategori ini digunakan sebagai standar pemilu.

Pemilih tetap adalah pemilih yang sudah terdata di KPU dan terdata di DPT (daftar pemilih tetap). Pemilih kategori ini sudah di cokolit dan dimutakhirkan oleh KPU dengan tanda bukti memiliki undangan memilih atau C6. **Pemilih tambahan**, adalah kategori pemilih yang pindah memilih ke TPS lain dari TPS yang sudah ditentukan. Menurut UU NO.7 pasal

210 Tahun 2017, pemilih tambahan wajib melapor paling lambat 30 hari sebelum pemungutan. Pada saat pemungutan suara pemilih tambahan membawa surat pindah memilih (A5), KTP dan surat identitas lain (KK, paspor atau SIM).

Pemilih Khusus, adalah kategori pemilih yang tidak terdaftar di DPT(Daftar Pemilih Tetap) dan DPTb (Daftar Pemilih Tambahan). Pemilih khusus dapat ikut memilih dengan membawa KTP atau identitas lain ke TPS. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) akan memberikan hak suara dengan pertimbangan ketersediaan surat suara di TPS.

Makna pemilu berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian pemilu demokratis yang mensyaratkan minimal dua hal yakni bebas dan adil atau *free and fair election*. Namun perkembangan demokrasi yang sangat dinamis, membuat banyak pihak tidak puas dengan dua kriteria demokrasi tersebut.

Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika : (1) integritasnya tinggi; (2) melibatkan banyak warga; (3) berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi; (4) imparsial dan adil; (5) profesional dan independen; (6) transparan; (7) tepat waktu

sesuai dengan rencana; (8) tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan; (9) teratur; (10) peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang.

Indonesia sebagai salah satu Negara demokrasi terbesar di dunia telah menetapkan enam ukuran pemilu yang demokratis yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal itu termuat dalam pasal 22E ayat 1 Undang Undang Dasar 1945. Undang Undang Pemilu dan Penyelenggara Pemilu yang menjadi turunannya kemudian menambah beberapa kriteria lagi seperti transparan, akuntabel, tertib dan profesional. Fungsi pemilu memilih pejabat publik yang akan menempati kelembagaan negara. Sebagai negara berkembang Indonesia masih membangun demokrasi melalui rekrutmen penyelenggara pemilu untuk mewujudkan penyelenggara pemilu yang independen. Kerangka hukum yang baik dibuat untuk merekrut penyelenggara pemilu yang dapat mewujudkan penyelenggara pemilu yang berintegritas.

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang diteliti yaitu Bagaimana Prosedur Pemilu yang Bermutu dan Berintegritas?

B. PEMBAHASAN

Perbaikan Sistem Pemilu Perlu Kontribusi Masyarakat

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi. Berlakunya sistem tersebut mensyaratkan Indonesia untuk menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) agar tatanan demokrasi dapat tercipta. Perbaikan diawali dengan menghapus unsur TNI/Polri dari parlemen. Hal ini sejalan dengan prinsip keterwakilan yang harus diperoleh melalui proses pemilihan.

Ada banyak alasan untuk memuji Indonesia atas pemilu yang sukses diselenggarakan April lalu. Ini adalah pemilu dalam satu hari terbesar di dunia. Meski ada beberapa gangguan dan perselisihan, pelaksanaan pemilu berjalan relatif baik. Pemilu ini menunjukkan bahwa dukungan untuk demokrasi kuat di Indonesia.

Saat ini banyak tempat demokrasi mengalami kemunduran, ini sesuatu yang pantas dirayakan. Namun pemilu ini juga menghasilkan catatan tentang pentingnya melakukan perbaikan sistem pemilu. Salah satu alasannya, meninggalnya lebih dari 500 penyelenggara pemilu di level paling bawah. Sebagian besar akibat kelelahan karena kompleksnya penghitungan perolehan suara lima pemilu secara serentak: untuk presiden, tiga parlemen dan DPD. Ini memicu diskusi tentang

apakah semua pemilihan ini harus diadakan secara bersamaan, dan apakah pemilihan elektronik harus dilaksanakan.

Ada sejarah panjang perubahan sistem pemilihan di Indonesia. Beberapa yang paling penting di antaranya: adopsi pemilihan langsung untuk presiden (2001) dan untuk bupati dan gubernur (2004), pergeseran dari daftar terbuka ke daftar tertutup sebagai cara mengalokasikan kursi parlemen pada 2009, peningkatan ambang batas secara bertahap bagi partai untuk mendapatkan kursi di parlemen hingga, saat ini, 4 persen. Perubahan-perubahan itu tak selalu merupakan hal buruk. Masuk akal untuk belajar dari pengalaman, terutama untuk demokrasi baru seperti Indonesia.

Namun upaya perubahan ini meninggalkan masalah penting yang sampai saat ini tak masuk dalam agenda. Sejauh ini perbaikan yang berlangsung belum berfokus pada pengurangan biaya kampanye pemilu. Selama enam tahun terakhir saya mempelajari pemilu Indonesia untuk buku yang saya publikasikan bersama Edward Aspinall, *Democracy for Sale: Pemilu, Klientelisme dan Negara di Indonesia*, kami menemukan bahwa biaya kampanye sekarang ini telah mencapai tingkat yang

secara serius memengaruhi kualitas pemerintah dan demokrasi.

Perbaikan Manajemen

Untuk perbaikan dalam aspek tata kelola atau manajemen pemilu dilakukan dengan menasar dua hal yakni penyelenggara pemilu (*electoral actor*) dan penyelenggaraan pemilu (*electoral process*).

1) Penyelenggara Pemilu

Penataan kelembagaan dan keanggotaan KPU diperbaiki. Konstitusionalitas KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diwujudkan dengan menghapuskan kewajiban KPU untuk menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilu kepada Presiden. Kewajiban KPU hanya sebatas melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat. Kewajiban untuk menyampaikan laporan ini sesuai dengan amanat pasal 8 ayat 4 huruf I Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang menyebutkan bahwa “*KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden*

dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat”.

Kelembagaan KPU bersifat hierarkis. Implementasinya satuan kerja (satker) penyelenggara pemilu, dalam menjalankan tugas, bertanggung jawab ke atasnya secara berjenjang. Model hierarkis dipilih untuk memperkuat independensi penyelenggara pemilu sekaligus memperkuat fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemilu secara nasional. Perubahan tata kelembagaan ini sejalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diubah menjadi Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011.

Pengalaman buruk Pemilu 2019 penting menjadi pelajaran sehingga tak terulang di pemilu berikutnya. Status Pemilu Indonesia yang punya praktik terbaik dunia dalam hal pemungutan dan penghitungan suara di TPS jadi tak enak diucap. 440 petugas lapangan KPU meninggal dunia tampaknya menjadi jumlah korban tewas terbanyak dalam pesta demokrasi di negara damai yang bukan dalam penguasaan rezim otoriter. Tren membaik penyelenggaraan pemilu sejak Reformasi menjadi antiklimaks.

Hal terutama yang harus diklarifikasi dulu adalah tentang

keserentakan. Pemilu serentak penting untuk disepakati pengertian dan tujuannya secara tepat. Pemilu serentak adalah penyatuan pemilu presiden dengan DPR (tidak bersama DPRD) yang bertujuan menghasilkan partai politik/koalisi mayoritas pengusung presiden dalam parlemen bersistem multipartai sederhana. Pengertian dan tujuan pemilu serentak ini selaras dengan kebutuhan perbaikan sistem pemerintahan presidensial Indonesia hasil Reformasi yang terancam oleh elite berkuasa yang menginginkan GBHN dan penghapusan pemilu presiden langsung. Studi dalam buku “Evaluasi Pemilu Serentak 2019: dari Sistem ke Manajemen Pemilu” menghasilkan kesadaran bahwa, penting memetakan masalah sistem dan manajemen secara terpisah juga memetakan masalah manajemen yang terdampak dari masalah sistem. Pemetaan masalah ini membuat kita mengetahui, mana masalah Pemilu Serentak 2019 yang disebabkan karena salah memilih desain pemilu serentak dan mana masalah yang disebabkan karena kesalahan manajemen pemilu. Kesadaran holistik ini tampaknya tak terlalu dipikirkan dalam UU No.7/2017 menyerta implementasinya sehingga sistem pemilu yang dipilih tak menyertakan bentuk manajemen pemilu secara konkret dan rinci yang kemungkinan buruknya tak diantisipasi.

2) Penyelenggaraan Pemilu

Dalam hal tata kelola pemilu pada pemilu 2014 banyak terobosan yang telah dilakukan KPU untuk menghadirkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Terobosan ini setidaknya menyangkut tiga aspek utama yakni (1) menata akses informasi publik; (2) menjamin hak konstitusional warga Negara; (3) menjaga otentisitas suara rakyat.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan, Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi Penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat (Pasal 1 ayat (7)). Selanjutnya, Pasal 1 ayat (24) menyebutkan, “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu”.

Penjelasan tentang DKPP diatur terinci pada Bab III, Pasal 155-Pasal 166.

Tugas DKPP disebutkan pada Pasal 156 ayat (1), yakni:

1. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan
2. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Selanjutnya, DKPP memiliki kewenangan antara lain:

1. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
2. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
3. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
4. memutus pelanggaran kode etik (Pasal 159 ayat (2)).

Kewajiban DKPP diuraikan pada Pasal 159 ayat (3), yaitu;

1. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
2. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu;
3. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
4. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Subjek penanganan perkara DKPP (subjectum litis) terdiri atas; Pengadu dan Teradu. Tentang Pengadu disebutkan pada Pasal 458 ayat (1) yaitu;

1. Peserta Pemilu,
2. Tim kampanye,
3. Masyarakat, dan/atau pemilih yang dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP.

Sedangkan Teradu terdiri dari atas 3 unsur, yaitu;

1. unsur KPU; Anggota KPU, Anggota KPU Provinsi, Anggota KPU Kab/Kota, Anggota KIP Aceh, Anggota KIP Kab/Kota, Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Anggota Panitia Pemungutan Suara (PPS), Anggota Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Anggota Kelompok

Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN);

2. unsur Bawaslu; Anggota Bawaslu, Anggota Bawaslu Provinsi, Anggota Bawaslu Kab/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS, dan Anggota Panwaslu Luar Negeri;
3. Jajaran Sekretariat Penyelenggara Pemilu

Meskipun teradu adalah semua jajaran penyelenggara Pemilu dari Pusat sampai tingkat paling rendah, pola penanganan dugaan adanya pelanggaran kode etik dilakukan secara berjenjang:

1. Berdasarkan Pasal 155 ayat (2) “DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota”.
2. Untuk perkara dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota PPLN, anggota KPPSLN,

dan Panwaslu LN diselesaikan oleh DKPP.

Penjelasan tentang Tim Pemeriksa Daerah yang selanjutnya disebut TPD, diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 164 ayat (1), (2), (3) dan (4), yaitu:

1. DKPP dapat membentuk tim pemeriksa daerah untuk memeriksa dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di daerah.
2. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.
3. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan memeriksa dan dapat memutus pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan, dan Pengawas TPS.
4. Tim pemeriksa daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) unsur keanggotaannya terdiri dari unsur DKPP, KPU Provinsi,

Bawaslu Provinsi, dan unsur masyarakat sesuai kebutuhan.

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Pada tahun 2013, sifat putusan yang diatur sejak DKPP masih menggunakan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu pernah di-*judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh kelompok masyarakat sipil. Hasilnya, melalui Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013, MK memutuskan bahwa sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP.

Pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, “Sifat putusan DKPP yang final dan mengikat” juga tidak berubah (Pasal 458 ayat (10)). Adapun proses pengambilan keputusan, diatur dalam Pasal 458 ayat (10), (11) dan (12), yaitu:

1. DKPP menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangan bukti lainnya.

2. Putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi diambil dalam rapat pleno DKPP.
3. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk Penyelenggara Pemilu.
4. Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) bersifat final dan mengikat.
5. Penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan putusan DKPP.

C. KESIMPULAN

Aspek koordinasi diperlukan untuk mengimplementasikan KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu. Selain itu, hasil keputusan KPU terhadap dugaan pelanggaran administrasi itu diumumkan kepada publik. Harapannya publik dapat mengawal proses tindaklanjut terhadap pemberian sanksi kepada penyelenggara yang telah melakukan pelanggaran tersebut. Upaya perbaikan pemilu untuk menghadirkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas telah dilakukan dari berbagai aspek. Hasilnya pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden mendatang berlangsung tertib, aman dan lancar. Kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan hasil pemilu

juga makin meningkat. Indeks Demokrasi Indonesia (IDI).

DAFTAR PUSTAKA

Husein, Harun. *API Pemilu Menuju Smart Election*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2015.

International Foundation For Electoral Systems, dalam Judul terjemahan Kesetaraan Gender dan Penyelenggara Pemilu: Panduan Praktek Terbaik. Sweden: IFES, 2014.

Muzayanah. “Kajian Yuridis Tentang Kesadaran Warga Negara Untuk Menggunakan Hak Pilih Dalam Melaksanakan Demokrasi Pada Pemilihan Kepala Daerah”. *Jurnal Komunikasi Hukum* Vol. 7, No. 1, (Februari 2021).

Pratitaswari, Anindita & Sri Budi Eko Wardhani. “Fenomena Broker dalam Penyelenggara Pemilu, *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol. 19, No. 2, (2020).

Riyanda, Roko dan Ilham. “Strategi Komisi Pemilihan Umum Sumatera Barat Dalam menghadapi Penundaan Persiapan Tahapan Pilkada Serentak Tahun 2020 Akibat Covid-19”. *Jurnal Niara* Vol. 14, No. 1, (Mei 2021)