



*Untuk Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu*

## **PENGEMBANGAN HUKUM & KODE ETIK PEMILU BERINTEGRITAS**



### **MODIFIKASI SISTEM HUKUM PEMILU DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS**

*M. Iwan Satriawan*

### **"IUS CONSTITUENDUM" PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU (REFLEKSI KRITIS PEMILU 2019 MENUJU PEMILU 2024 YANG BERINTEGRITAS)**

*Abdul Waid*

### **PENGEMBANGAN HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS**

*Muh. Risnain*

### **DAMPAK KETIADAAN ADVERSARIAL SYSTEM DALAM HUKUM ACARA DKPP: STUDI ANOTASI PUTUSAN NOMOR 16-PKE-DKPP/I/2019**

*Muhtar Said*

### **ETIKA POLITIK DALAM PEMILU: PERAN DKPP DALAM MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS**

*Rahman Yasin*

### **PARTISIPASI MASYARAKAT DIGITAL SEBAGAI TANTANGAN BARU UNTUK PEMILU INDONESIA**

*Ahmad Dawam Pratiknyo*

## SUSUNAN REDAKSI

### PIMPINAN UMUM

Harjonio

### DEWAN REDAKSI

Alfitra Salamm

Muhammad

Teguh Prasetyo

Ida Budhiati

Hasyim Asy'ari

Rahmad Bagja

### MITRA BESTARI

Topo Santoso

M Alfian Alfian

Sri Budi Eko Wardani

Moch. Nurhasim

### PIMPINAN REDAKSI

Bernad Dermawan Sutrisno

### REDAKTUR PELAKSANA

Ashari

### REDAKTUR

Mohammad Saihu

Syopiansyah Jayaputra

Rahman Yasin

Diah Widyawati

### SEKRETARIS REDAKSI

Ryutaro Siburian

### MANAJEMEN REDAKSI

Mardia Sukma Sari Holle

Sahat Erwin

Mangatur Manik

### DATA & NASKAH

Teuku Wildan

Sandhi Setiawan

Zakia Ayu

Laura Irawati

Kiki Ari Suwandi

Nico Pratama

### DOKUMENTASI & ARSIP

Ahmad Yani

### SIRKULASI & DISTRIBUSI

Fahri

Anwar Fauzi

### TATA LETAK/LAYOUT & SAMPUL

Daseh "Setemelta" Hidayat

Redaksi mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, pengamat/penggiat pemilu atau aktivis pro demokrasi, dan mereka yang berminat untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, disertasi, tesis, skripsi.

Naskah ditulis sesuai ketentuan pedoman penulisan, dan dikirim melalui email dengan menyertakan foto diri ke alamat Redaksi.

Jurnal "Etika & Pemilu" diterbitkan terbatas oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia, dan oleh pihak-pihak yang secara sukarela memiliki kesamaan visi dan misi DKPP.

#### VISI:

- 1) Diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.
- 2) Expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

#### MISI:

Terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai University of Industry Democracy.

## DAFTAR ISI

### EDITORIAL \_\_\_\_\_ 2

### MODIFIKASI SISTEM HUKUM PEMILU DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS \_\_\_\_\_ 7

*M. Iwan Satriawan*

### "IUS CONSTITUENDUM" PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU (REFLEKSI KRITIS PEMILU 2019 MENUJU PEMILU 2024 YANG BERINTEGRITAS) \_\_\_\_\_ 17

*Abdul Waid*

### PENGEMBANGAN HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS \_\_\_\_\_ 27

*Muh. Risnain*

### DAMPAK KETIADAAN ADVERSARIAL SYSTEM DALAM HUKUM ACARA DKPP : STUDI ANOTASI PUTUSAN NOMOR 16-PKE-DKPP/I/2019 \_\_\_\_\_ 37

*Muhtar Said*

### ETIKA POLITIK DALAM PEMILU: PERAN DKPP DALAM MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS \_\_\_\_\_ 47

*Rahman Yasin*

### PARTISIPASI MASYARAKAT DIGITAL SEBAGAI TANTANGAN BARU UNTUK PEMILU INDONESIA \_\_\_\_\_ 59

*Ahmad Dawam Pratiknyo*

## MIMBAR

### BELAJAR DEMOKRASI DARI JAWA BARAT: KETERPILIHAN CALEG KRISTEN PADA PILEG 2014 DAN PILEG 2019 \_\_\_\_\_ 69

*Osbin Samosir*

### KULIAH ETIKA \_\_\_\_\_ 79

**Harjono,**

*Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu*

### PEMILU AJANG MEREBut KEPERCAYAAN RAKYAT

## PUBLIKASI

- RESENSI : **Menimbang Peradilan Kode Etik DKPP Dalam Memperkuat Sistem Etika Berbangsa** \_\_\_\_\_ 83
- BIODATA PENULIS \_\_\_\_\_ 88
- INDEKS \_\_\_\_\_ 92
- PEDOMAN PENULISAN \_\_\_\_\_ 92
- CALL FOR PAPERS \_\_\_\_\_ 93

Opini yang dimuat dalam Jurnal "Etika & Pemilu" tidak mewakili pendapat resmi DKPP

---

# EDITORIAL

---

Setiap tahun, *The Economist*, media ternama Amerika Serikat merilis indeks demokrasi negara-negara di dunia. Indeks itu merupakan proyek salah satu sayap lembaga think-tank media tersebut; *The Economist Intelligence Unit* (EIU), yang memaparkan tentang penilaian keberlangsungan demokrasi pada setiap negara dunia, diukur dengan menggunakan lima variabel penilaian, meliputi; (1) proses elektoral dan pluralisme, (2) keberfungsian pemerintahan, (3) partisipasi politik, (4) kultur politik, dan (5) kebebasan sipil. Hasilnya, pada tahun 2017 EIU menempatkan Indonesia dengan capaian skor 72,11 dari skor sempurna 10,00. Pada tahun 2018 mengalami kenaikan skor 0,28 menjadi 72,39.

---

Kelima variabel itu dijadikan tolak ukur penilaian untuk menghasilkan skor rata-rata yang dijadikan penetapan peringkat indeks. EIU lalu menggolongkan 167 negara yang dinilai dalam beberapa kategori, yaitu demokrasi penuh, demokrasi cacat, rejim hibrid, dan otoriter. Peningkatan 19 teratas dalam indeks tersebut dikategorikan sebagai negara dengan pemerintahan yang menerapkan sistem demokrasi secara penuh. Hasilnya, dari total 167 negara yang tercantum dalam Indeks Demokrasi Dunia versi *The Economist*, Indonesia masuk dalam kategori demokrasi yang masih cacat (kategori kedua). Negara yang memperoleh predikat sama, di antaranya; Amerika Serikat, dan Jepang.

Adapun negara dengan predikat paling demokratis atau masuk kategori demokrasi penuh, secara berurutan ditempati; Norwegia dengan skor 9,87, Islandia dengan skor 9,58, Swedia dengan skor 9,39, Selandia Baru yang memiliki skor 9,26, dan Denmark dengan skor 9,22.

Uniknya, delapan negara yang melabelkan nama negaranya sebagai negara demokratik, oleh EIU dikategorikan ketiga sebagai negara otoriter, yakni; Aljazair, Republik Demokratik Kongo, Timor Leste, Ethiopia, Korea Utara, Laos, Nepal, Sri Lanka, dan Korea Utara yang menempati peringkat paling bawah sebagai negara otoriter.

## DEMOKRATISASI PEMILU INDONESIA

*The Economist Intelligence Unit* mengukur

penyebab indeks demokrasi negara-negara di dunia menggunakan beberapa parameter; tingkat partisipasi politik yang tinggi, keterlibatan aktif masyarakat dalam kehidupan berdemokrasi, serta penjaminan yang mumpuni atas setiap aspek hak asasi manusia seluruh warga. Pertanyaannya, dalam hal kepemiluan di Indonesia, sudah tepatkah EIU masih menempatkan Indonesia sebagai negara dengan kategori demokrasi yang masih cacat sejak tahun 2017 sampai 2019 ini? Untuk ini, perlu kilas balik pada pelaksanaan demokrasi pemilu di Indonesia dari masa ke masa.

Merujuk pada parameter EIU, maka pemilu menjadi tolak ukur utama yang menjadi penilaian. Hal ini sejalan dengan “Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu”, yang diterbitkan oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. Setidaknya terdapat beberapa aspek yang menyamai tolak ukur EIU dan IDEA, antara lain; pemilu harus dapat dipastikan berjalan demokratis, setiap warga memiliki kesetaraan untuk mencapai derajat keterwakilan, pemilihan tanpa diskriminasi, kebebasan rakyat untuk memilih sesuai ketentuan, transparansi penyelenggaraan pemilu yang membuka ruang masyarakat menerima keterbukaan akses, dan akses media untuk keterbukaan informasi.

Prinsip dasar pemilu juga dapat dirujuk dari rilis *Administration and Cost of Elections (ACE) Project* di laman website [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org) bahwa, pemilu harus diselenggarakan dengan sikap dan perilaku yang adil dan setara kepada semua pihak (masyarakat), pemilu dilaksanakan oleh penyelenggara

yang memiliki sikap integritas jika ditopang oleh kemandirian, transparansi, efisiensi, profesional, berorientasi pelayanan yang ditujukan untuk memberikan kontribusi terhadap kepercayaan publik dalam penyelenggaraan Pemilu.

Adalah J. Austin Ranney (1920-2006) yang kemudian mensyaratkan delapan kriteria pokok bagi Pemilu demokratis: 1) Apabila semua warga negara dewasa dapat menikmati hak pilih baik pasif maupun aktif (*universal adult suffrage*), 2) Terjaminnya suara semua pemilih dengan bobot yang sama (*equal weighting votes*), 3) Pilihan-pilihan harus datang dari rakyat sendiri (*free registration on choice*), 4) Pilihan yang bermakna (*meaningful choices*), 5) Pemberi suara harus terbebas dari berbagai hambatan fisik dan mental dalam menentukan pilihannya (*freedom to put forth candidate*). 6) Prinsip kejujuran dalam penghitungan suara (*accurate counting of choices*). 7) Penyelenggaraan secara periodik (*regular election*), Pemilu tidak diajukan atau diundurkan sekehendak hati penguasa, dan; 8) Kejujuran dalam pelaporan hasil (*accurate reporting of results*).

Rujukan lain terkait dengan tugas dan kewenangan DKPP dalam penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Bahwa, berangkat dari konsep mengenai utamanya keadilan dalam penyelenggaraan Pemilu (*electoral justice*), setiap pihak yang terlibat dalam pemilu, seperti peserta pemilu, pasangan calon, tim kampanye, dan anggota masyarakat, tidak boleh dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara pemilu.

## PEMILU PASCA REFORMASI 1998

Jika ada yang menyebut Pemilu Pertama Tahun 1955 (Orde lama) sebagai pesta demokrasi “idola” dari semua perhelatan pemilu selama Indonesia berdiri. Pemilu selama masa Orde Baru dinisbatkan sebagai pemilu paling tidak demokratis dan pemilu “akal-akalan” karena tidak memiliki kepastian hukum dan cenderung membuahkan hasil yang sama dalam setiap pemilu. Maka kurang tepat meng-counter-predikat EIU tentang demokrasi Indonesia yang dinilainya cacat. Tapi mari membaca kilas balik pemilu pasca reformasi 1998. Yang jelas berbagai upaya

penyelenggaraan pemilu demokratis terus diperbarui.

Ketua DKPP, Harjono, dalam Kata Pengantar Buku Ketua Bawaslu Abhan, tentang “Calon Tunggal dalam Pilkada (2017) menyatakan, dalam kurun tahun 1999 – 2002 (Pasca reformasi 1998), Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengalami 4 kali amandemen (19 Oktober 1999; 18 Agustus 2000; 10 November 2001; dan 10 Agustus 2002). Implikasinya, desain sistem politik Indonesia mengalami perubahan signifikan. Perubahan mendasar terkait dengan Pemilihan Umum (Pemilu), dimulai dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam amandemen ketiga dan keempat UUD 1945. Perubahan selanjutnya adalah terkait Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Pilkada langsung), yang pengaturannya juga berubah-ubah. *Pertama*, Pilkada diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, Pilkada dimasukkan ke dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. *Ketiga*, tahun 2008, pengaturan Pilkada kembali diubah dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu terobosan utama dalam perubahan-perubahan itu adalah dilaksanakannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 5/PUU-V-2007 yang membolehkan munculnya calon perseorangan sebagai kontestan Pilkada.

Tahun 2014 terjadi perdebatan politik di DPR yang berujung pada Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Memasuki awal tahun 2015 keluarlah UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Klimaknya, pada tanggal 17 Pebruari 2015, Sidang Paripurna DPR RI menetapkan UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Selanjutnya, pada 18 Maret 2015, UU ini disahkan dan menandai berlangsungnya Pilkada langsung dan serentak pertama di Indonesia



pada 9 Desember 2015 yang diikuti oleh 269 daerah.

Jelang Pilkada serentak tahap pertama, terjadi perdebatan politik yang cukup keras di antara masyarakat pemerhati Pemilu, termasuk di kalangan anggota DPR. Keraguan yang terjadi, bisa jadi karena Indonesia belum punya pengalaman menyelenggarakan Pilkada serentak. Tapi positifnya, Indonesia menjadi negara yang cukup produktif mengangkat nilai-nilai demokrasi, mengedepankan aspek kemaslahatan bangsa, menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta menguatkan hak politik yang sama bagi semua lapisan masyarakat dalam Pemilu. Barangkali tidak berlebihan untuk memberikan penilaian, bahwa perintah penyelenggaraan Pilkada Serentak yang pertama telah melahirkan rakyat semakin kritis dan cerdas dalam berdemokrasi.

Sikap kritis dan kecerdasan masyarakat dapat dibaca dari berbagai penolakan terhadap UU Pilkada yang mereka nilai mengandung celah mundurnya demokrasi, yaitu dengan cara melakukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Hasilnya, MK mengabulkan beberapa permohonan uji materi yang disampaikan para pegiat Pemilu itu, di antaranya; *Pertama*, wajib mundur bagi PNS, TNI/Polri serta anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai kontestan Pilkada. *Kedua*, penghapusan pembatasan "politik dinasti". *Ketiga*, diijinkannya mantan narapidana maju dalam Pilkada meski dengan catatan harus mengumumkan diri secara terbuka bahwa ia pernah menjadi terpidana. *Keempat*, Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015 membolehkan penyelenggaraan Pilkada dengan calon tunggal/pasangan calon tunggal. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan perumusan norma UU Nomor 8 Tahun 2015 yang mengharuskan adanya lebih dari satu pasangan calon tidak memberikan solusi dan menyebabkan kekosongan hukum. Putusan MK pun pada akhirnya dapat memecahkan kebuntuan dalam berdemokrasi karena merupakan bagian dari mengedepankan penghargaan atas hak konstitusi publik dalam Pilkada. Implikasinya, 3 daerah yang hanya memiliki pasangan calon tunggal pada Pilkada 2015, dan 9 dari 101 daerah dengan calon tunggal pada Pilkada 2017 dapat menyelenggarakan Pilkada Serentak sesuai jadwal yang ditetapkan. 3 daerah dengan calon tunggal pada

Pilkada 2015 yaitu; Kabupaten Blitar Jawa Timur, Kabupaten Tasikmalaya Jawa Barat, dan Kabupaten Timor Tengah Utara Nusa Tenggara Timur. Adapun 9 daerah dengan calon tunggal pada Pilkada Serentak 2017 adalah; Kabupaten Buton Sulawesi Tenggara, Kabupaten Landak Kalimantan Barat, Maluku Tengah, Kabupaten Tambrauw Papua Barat, Kota Sorong Papua Barat, Kota Jayapura Papua, Kota Tebing Tinggi Sumatera Utara, Kabupaten Tulang Bawang Barat Lampung, dan Kabupaten Pati Jawa Tengah.

Sejak Pilkada Serentak Tahun 2017, Pilkada Serentak Tahun 2018 yang berlangsung pada tanggal 27 Juni 2018 di 171 Daerah, berpayung hukum perubahan, yaitu UU 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

Berbagai terobosan politik berdemokrasi di atas, tentu tidak dapat dipandang tidak sungguh-sungguh dalam upaya menegakkan demokrasi kepemiluan di Indonesia. Profesor Henk Kummeling (Profesor hukum di Utrecht University yang pernah menjabat Ketua Komisi Pemilihan Umum Belanda), pada kehadirannya sebagai narasumber diskusi di Universitas Indonesia (07/04/17), mengatakan, tidak ada sistem terbaik yang dapat berlaku universal bagi semua negara, dan tidak ada kebutuhan membentuk instrumen hukum internasional (*hard law*) untuk diratifikasi berbagai negara terkait sistem pemilihan di negara-negara demokratis modern. Menurutnya, sejauh mematuhi standar universal dalam sistem pemilihan yang konstitusional, tiap negara bebas untuk membuat sistem pemilihan yang mereka mau, karena sistem pemilihan dan demokrasi sendiri sangat erat berhubungan dengan latar belakang budaya, sejarah, dan sosio-ekonomi di masing-masing negara (hukumonline.com, 08/08/17).

Karena itu, tepatkah penilaian *The Economist Intelligence Unit* terhadap demokrasi di Indonesia. Jawabannya, tentu berbagai fakta keseriusan Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu sepanjang sejarah

Indonesia dengan beragam dinamika perubahan yang terjadi. Khusus terkait keberadaan DKPP, catatan spesifiknya adalah, bahwa lembaga baru di bidang kepemiluan yang mulai dibentuk sejak 12 Juni 2012 ini telah turut mengawal penyelenggaraan pemilu mulai dari; 1) Pilkada tahun 2012 yang diikuti oleh 51 daerah, 2) Pilkada tahun 2013 di 124 daerah, 3) Pemilu DPR RI, DPD, DPRD dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014, 4) Pilkada Serentak Tahun 2015 yang diikuti 269 daerah, 5) Pilkada Serentak tahun 2017 dengan jumlah 101 daerah, 6) Pilkada Serentak Tahun 2018 yang dilaksanakan di 171 daerah, dan 7) Pemilu Serentak Pertama Tahun 2019 untuk memilih DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan sekarang ini dalam persiapan Pilkada Serentak yang akan diselenggarakan tanggal 23 September 2020 di 270 Daerah.

Keseriusan lain, terkait dinamika partisipasi pemilih dalam setiap pemilu. Pemilu pertama Orde Baru digelar pada tahun 1971 dengan tingkat partisipasi pemilih mencapai 96,6 persen dan jumlah golput hanya mencapai 3,4 persen. Pemilu kedua tahun 1977 angka partisipasi berkurang tidak signifikan menjadi 96,5 persen dan jumlah golput 3,5 persen. Pemilu ketiga tahun 1982 hasilnya sama 96,5 persen partisipasi pemilih dan 3,5 persen golput. Pemilu keempat tahun 1987 partisipasi politik 96,4 persen dan jumlah golput 3,6 persen. Pemilu kelima tahun 1992 tingkat partisipasi pemilih 95,1 persen dan jumlah golput 4,9 persen. Pemilu keenam atau pemilu terakhir era Orde Baru tahun 1997 tingkat partisipasi politik pemilih 93,6 persen dan jumlah golput mulai meningkat hingga 6,4 persen.

Sekilas angka partisipasi pemilih sepanjang Pemilu Orde Baru memang mengalami penurunan, tapi tetap lebih tinggi dengan tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu rezim Orde Lama tahun 1955 yang mencapai angka di bawahnya, yaitu 91,4 persen dengan angka golput mencapai 8,6 persen.

Jika dibandingkan dengan angka partisipasi pemilih pada penyelenggaraan pemilu pasca era reformasi (pileg, pilpres dan pilkada) dalam kurun

15 (lima belas) tahun terakhir (1999 sampai 2014), cukup signifikan penurunan angkanya, yakni; Pemilu 1999, tingkat partisipasi pemilih 92,6 persen dan jumlah Golput 7,3 persen; Pemilu 2004, partisipasi pemilih 84,1 persen dan jumlah golput meningkat hingga 15,9 persen; Pilpres Pertama Tahun 2004, putaran pertama tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 78,2 persen dan jumlah Golput 21,8 persen, pada putaran kedua sejumlah 76,6 persen dan jumlah golput 23,4 persen; Pemilu Legislatif tahun 2009, tingkat partisipasi politik pemilih 70,9 persen dan jumlah golput yaitu 29,1 persen; Pilpres 2009, tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 71,7 persen dan jumlah golput mencapai 28,3 persen; Pemilu 2014, tingkat partisipasi pemilih 75,2 persen. Golput 24,8 persen.

Semenjak dilangsungkan gelombang pilkada serentak dan pemilu nasional pertama yang menyerentakkan anggota legislatif tingkat kabupaten/kota, provinsi, pusat, dewan perwakilan daerah, dan pemilihan presiden dan wakil presiden Tahun 2019, angka partisipasi masyarakat cenderung tambah baik. Tingkat partisipasi pada Pilkada 2015 sebesar 69,14 persen, Pilkada 2017 naik menjadi 77,5 %, pada Pilkada 2018 sedikit mengalami penurunan menjadi 73,24 %. Puncaknya pada Pemilu 2019 yang mengalami kenaikan menjadi 81 %.

Berharap Pemilu di Indonesia dimasa mendatang akan lebih baik. Berharap predikat Indonesia sebagai negara yang masih cacat dalam demokrasi, juga segera pulih dan sehat tanpa kekhawatiran akan mengalami kegagalan lagi. (Mohammad Saihu)



# MODIFIKASI SISTEM HUKUM PEMILU DALAM MEWUJUDKAN PEMILU YANG BERINTEGRITAS

## THE MODIFICATION OF ELECTION LAW SYSTEM IN REALIZING AN ELECTION WITH INTEGRITY

(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019, Published: December 2019)

**M. Iwan Satriawan**

[i\\_santri@yahoo.co.id](mailto:i_santri@yahoo.co.id)

*Fakultas Hukum Universitas Lampung*

### ABSTRAK/ABSTRACT

---

Tulisan ini menjelaskan bahwa Pemilihan umum (pemilu) merupakan upaya untuk melakukan suksesi kepemimpinan secara damai. Pemilu di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 12 kali dan selalu tidak dapat dilepaskan dari berbagai macam pelanggaran pemilu baik yang dilakukan oleh peserta pemilu, masyarakat pemilih hingga pada penyelenggara pemilu. Maka modifikasi sistem hukum pemilu harus dilakukan untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas. Dan itu semua harus dimulai dari perubahan UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik. Penelitian ini adalah penelitian doktrinal bersifat preskriptif yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder.

---

*This article explains that elections are an attempt to peacefully succession in leadership. Elections in Indonesia have been held twelve times and it can not be separated from various electoral violations conducted by election participants, the voting community and the election organizers. Hence, the modification of the electoral law system must be carried out to realize elections with integrity. And all must be started from the amendment to UU No.2 of 2011 concerning political parties. This research is a perspective doctrinal research that refers to legislation using primary and secondary law materials.*

---

**Kata Kunci: Pemilu, Partai Politik dan Modifikasi**

**Keywords: Election, Political Parties and Modification**

---



## A. PENDAHULUAN

Robert A. Dahl<sup>1</sup> berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di zaman Romawi adalah karena rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena itu membutuhkan biaya besar dan waktu yang lama. Hal ini kemudian disebut sebagai demokrasi langsung dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Namun seiring dengan semakin banyaknya penduduk negara, demokrasi secara langsung sudah tidak dapat dilaksanakan. Demokrasi secara langsung menurut Franz Magnis Suseno,<sup>2</sup> tidak dapat direalisasikan, melainkan juga tidak perlu. Yang harus dituntut adalah pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Kontrol warga negara dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.

Demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut dirinya modern, sehingga pemerintah di manapun termasuk rezim-rezim totaliter, berusaha menyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokratis atau sekurang-kurangnya tengah berproses ke arah itu<sup>3</sup>.

Dalam sebuah negara demokrasi, Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu pilar utama dari sebuah proses akumulasi kehendak rakyat. Pemilu sekaligus merupakan prosedur demokrasi untuk memilih pemimpin. Diyakini pada sebagian besar masyarakat beradab di muka bumi ini, bahwa Pemilu adalah mekanisme pergantian kekuasaan (suksesi) yang paling aman, bila dibanding dengan cara-cara lain<sup>4</sup>.

Sebagai cara pergantian kekuasaan paling aman, maka sesungguhnya dalam pemilu terdapat perbedaan antara sistem pemilu (*electoral laws*) dengan proses pemilu (*electoral process*). *Electoral laws* diartikan

sebagai aturan yang menata tentang bagaimana pemilu dijalankan serta distribusi hasil pemilihan umum. Sementara *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti mekanisme penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lain<sup>5</sup>.

Baik *electoral laws* maupun *electoral process* keduanya selalu melibatkan peran aktif partai politik di dalamnya<sup>6</sup>. Hal ini disebabkan partai politik merupakan subjek sekaligus objek dari kedua sistem tersebut. Disebut sebagai subjek karena partai politik yang mampu menempatkan anggotanya sebagai pejabat negara baik dalam ranah legislatif maupun eksekutif mempunyai peran dalam menentukan sistem pemilu yang akan digunakan pada pelaksanaan pemilu periode berikutnya. Sedangkan disebut sebagai objek karena partai politik merupakan peserta pemilu yang harus mengikuti aturan atau mekanisme pemilu yang sudah ditetapkan oleh penyelenggara pemilu berdasarkan aturan atau hukum yang dibuat oleh lembaga politik.

Berdasarkan hal tersebut maka partai politik adalah ruh dari pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Melalui partai politik sirkulasi atau suksesi elite dan kepemimpinan politik sebuah negara berjalan. Baik buruknya demokrasi dalam suatu negara terletak pada kualitas partai politik. Karenanya memperbaiki demokrasi, tanpa menyentuh pembaruan partai politik dan sistem kepartaian adalah pembaruan yang tak esensial<sup>7</sup>. Hal ini sesuai dengan pernyataan Clinton Rossiter "Tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak ada politik tanpa partai"<sup>8</sup>.

Partai politik juga memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) antara rakyat dan pemerintahan. Paling tidak terdapat enam model keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. Pertama, *participatory linkage*, yaitu ketika partai berperan sebagai agen dimana warga dapat berpartisipasi dalam politik. Kedua, *electoral linkage*, dimana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. Ketiga, *responsive linkage*, yaitu ketika partai bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat

<sup>1</sup> Robert A. Dahl dalam Muchammad Ali Sa'faat, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hal. 40

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 41

<sup>3</sup> Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan)*, Sinar Garfika, Jakarta, 2019, hal. 10-11

<sup>4</sup> Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Fajar Media, Yogyakarta, 2011, hal 1

<sup>5</sup> Ni'matul Huda dalam Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hal 50.

<sup>6</sup> Pasal 22E ayat (3) UUD 1945

<sup>7</sup> Sigit, Pamungkas. *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfare, 2012, hal. 62

<sup>8</sup> Clinton, Rossiter dalam Richard S. Katz dan William Crotty, (2006), *Handbook Partai Politik*, Jakarta: Nusamedia

pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. Keempat, *clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak sebagai sarana memperoleh suara. Kelima, *directive linkage*, yaitu pada saat partai berkuasa mengontrol tindakan warga. Keenam, *organizational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggembosi” dukungan suatu partai politik<sup>9</sup>.

Maka tidak heran jika hampir disetiap pelaksanaan pemilu selalu muncul undang-undang baru dengan sistem pemilu yang baru pula<sup>10</sup>. Hal ini disebabkan partai politik yang mampu mendudukkan anggotanya di parlemen mempunyai kepentingan atas eksistensinya untuk 5 (lima) tahun kedepan. Salah satu bentuknya adalah melalui pembentukan UU tentang pemilu dimana di dalamnya mengatur berkenaan dengan sistem pemilu yang dipergunakan dan tentunya yang menguntungkan partai politik tersebut.

Berkaitan dengan penerapan sistem pemilu meskipun telah memenuhi aspek kompetisi dan partisipasi, dalam praktiknya hanya menjanjikan demokrasi elektoral (*electoral democracy*) yang secara kategoris berbeda dengan demokrasi liberal (*liberal democracy*) ataupun demokrasi substansial<sup>11</sup>. Hal ini dipertegas oleh Diamond bahwa dinamakan demokrasi elektoral adalah sebuah sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilu multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan kepala eksekutif. Hal ini yang kemudian disebut sebagai demokrasi prosedural yang diperluas<sup>12</sup>.

Sedangkan di Indonesia, praktik demokrasi prosedural yang diperluas mulai dipraktikkan pasca reformasi 1998. Praktik demokrasi prosedural yang diperluas ini kemudian dalam perjalanannya semakin menuju kepada demokrasi liberal. Fenomena ini diperkuat dengan sistem kepartaian Indonesia yang

menuju sistem kartel dengan model oligarkhi politik. Hal ini dapat di indikasikan dengan: pertama, dalam partai politik dengan sistem kartel tidak ada lagi yang namanya partai kader. Karena para calon legislatif ketika tidak berhasil menduduki kursi parlemen mereka dapat berpindah kepada partai lain pada pemilu berikutnya. Kedua, tidak ada jenjang kaderisasi dalam partai politik. Siapa saja dapat masuk ke partai politik selama mampu membawa materi yang dibutuhkan untuk membiayai perjalanan organisasi partai. Ketiga adalah pendiri partai merupakan ketua umum abadi yang tabu untuk diganti dalam setiap perhelatan musyawarah besar partai atau kongres<sup>13</sup>.

Disisi lain, fenomena besarnya modal yang harus dikeluarkan oleh calon legislatif untuk maju dalam pemilu baik pileg maupun pemilukada akibat tidak pernah ada dukungan dana dari partai pengusung yang cukup signifikan. Justru para calon tersebut yang harus membayar mahar politik kepada partai politik agar mendapatkan tiket masuk dalam konstelasi politik nasional maupun daerah.

Padahal berdasarkan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mereka mendapatkan pendanaan dari APBN maupun APBD tergantung jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu sebelumnya. Namun dana ini tidak cukup untuk menutupi kebutuhan operasional partai, maka dalam pasal 34 diperbolehkannya partai politik mendapatkan pendanaan selain dari APBN atau APBD yaitu berasal dari iuran anggota dan sumbangan-sumbangan yang sah menurut hukum, yang dalam praktiknya didapatkan oleh partai politik dari calon kepala daerah maupun calon legislatif yang mendaftarkan dirinya melalui partai politik tersebut.

Menghadapi realita besarnya biaya politik tersebut dan diiringi dengan semakin pragmatisnya masyarakat pemilih, maka banyak dari calon legislatif (DPR, DPD, DPRD) maupun eksekutif selain memanfaatkan jaringan birokrasi dari tingkat desa hingga provinsi dan menteri juga jaringan penyelenggara pemilu baik KPU maupun Bawaslu khususnya di daerah agar mereka sukses dalam konstetasi pemilu baik legislatif maupun eksekutif baik pusat maupun daerah. Fenomena ini kemudian

<sup>9</sup> Clark dalam Muhammad, Ali Safa'at, *Op. Cit*, hal. 45-46

<sup>10</sup> Pemilu 1955 menggunakan UU No. 7 Tahun 1953, Pemilu 1971 menggunakan UU No.15 Tahun 1969, Pemilu 1977 menggunakan UU No.4 Tahun 1975, Pemilu 1982 menggunakan UU No.2 Tahun 1980, Pemilu 1987 menggunakan UU No.1 Tahun 1985, pemilu 1992 menggunakan UU No.1 Tahun 1985, Pemilu 1997 menggunakan UU No.1 Tahun 1985, Pemilu 1999 menggunakan UU No.3 Tahun 1999, Pemilu 2004 menggunakan UU No.12 Tahun 2003, Pemilu 2009 menggunakan UU No.10 Tahun 2008, Pemilu 2014 menggunakan UU No.8 Tahun 2012, Pemilu 2019 menggunakan UU No.7 Tahun 2017.

<sup>11</sup> Gunawan Suswanto, *Implikasi Sistem Pemilu Terhadap Efektifitas Penyelenggaraan pemerintahan Sistem Presidensial Pada Era Susilo Bambang Yudhoyono*, Ringkasan Desertasi, Pasca Sarjana FISIP UNPAD, 2019, hal 4

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Oligarkhi partai politik nampak pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Demokrat, Partai Gerindra, dan Partai Nasdem.

menjadi salah satu sebab mengapa pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil sulit direalisasikan di Indonesia. Karena hampir disetiap perhelatan pemilu pelanggaran selalu ada dan terus bertambah, baik itu dilakukan oleh pasangan calon, caleg maupun tim suksesnya. Dan salah satu pelanggaran pemilu yang disetiap perhelatan pemilu selalu ada adalah pemberian uang dari calon kepada konstituen (*money politic*) meskipun hampir disetiap pelaksanaan pemilu modus operandi ini ada aktor-aktornya yang tertangkap tangan namun belum ada pasangan calon baik kepala daerah maupun caleg yang didiskualifikasi akibat pemberian *money politic*.

Disisi lain menurut Hamzah, seringkali pemilu menjadi cerminan taraf demokrasi suatu negara. Manakala pemilu berlangsung penuh kecurangan serta kekerasan, menunjukkan rendahnya taraf demokrasi negara tersebut<sup>14</sup>.

Hal ini berakibat sejak tahun 2012 sampai 2014, DKPP telah menerima pengaduan sebanyak 561 kasus dengan rincian pada tahun 2012 menerima sebanyak 99 kasus, tahun 2013 sebanyak 577 kasus dan pada tahun 2014 sebanyak 885 pengaduan. Sebanyak 500 pengaduan dan atau laporan yang memenuhi syarat untuk disidangkan dengan putusan yang bervariasi seperti rehabilitasi, peringatan tertulis yang terdiri dari: (a) peringatan biasa dan (b) peringatan keras serta pemberhentian dari jabatan sebagai penyelenggara pemilu<sup>15</sup>.

Bahkan pada tahun 2013, DKPP telah memberhentikan dengan tidak hormat lebih dari 70 anggota KPUD dan Bawaslu, namun pelanggaran asas mandiri masih saja terjadi dalam penyelenggaraan pemilukada<sup>16</sup>.

**Tabel.1**  
**Jumlah Pengaduan dari tahun 2012-2015**

No	Bulan	Jumlah Pengaduan			
		2012	2013	2014	2015
1	Januari	-	38	38	19

<sup>14</sup> Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Rajawali Press, Jakarta, 2019, hal.184

<sup>15</sup> Muh. Risnain, *Kelembagaan Mahkamah Etik Penyelenggara Negara*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 No.1 Tahun 2015, hal.39

<sup>16</sup> Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta, 2017, hal.76

2	Februari	-	26	23	12
3	Maret	-	20	36	15
4	April	-	18	111	16
5	Mei	-	56	334	7
6	Juni	3	57	146	20
7	Juli	12	59	75	15
8	Agustus	7	99	35	53
9	September	21	71	43	80
10	Oktober	13	62	18	59
11	November	24	62	14	60
12	Desember	19	38	6	40
<b>Jumlah</b>		<b>99</b>	<b>606</b>	<b>879</b>	<b>396</b>

Sumber: *Out Look DKPP tahun 2015*

Tren atau kecenderungan naiknya pengaduan selain akibat adanya pilkada juga karena adanya pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden juga pileg pada tahun 2014. Maka berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat penulis tarik benang merah sebagai rumusan masalah adalah sebagai berikut: “bagaimanakah modifikasi sistem hukum pemilu dalam mewujudkan pemilu yang bertintegritas?”

## B. METODE

Adapun metode yang digunakan dalam penulisan ini ialah menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe analisis konsep. Teknik pengambilan data menggunakan teknik pengumpulan studi kepustakaan yang bersumber dari buku, artikel, jurnal dan berbagai berita dari media massa. Data sekunder penulis dapatkan melalui wawancara langsung terhadap narasumber yang berposisi sebagai tim sukses salah satu calon dalam pileg DPR RI tahun 2019.

## C. DINAMIKA SISTEM PEMILU DI INDONESIA

Sistem adalah suatu totalitas yang terdiri dari komponen-komponen atau unsur-unsur yang satu

dengan yang lain berbeda, namun saling berkaitan. Sistem merupakan suatu pola yang mantap sehingga dapat diterapkan secara konsisten<sup>17</sup>.

Di dalam literatur ilmu politik dikenal macam-macam sistem pemilihan umum. Dari sekian banyak macamnya itu pada umumnya dikenal dan berkisar dengan sistem distrik dan sistem proporsional. Sistem distrik dikenal pula dengan sebutan *single member constituency*, sedangkan sistem proporsional dikenal dengan sebutan *multi member constituency* artinya bahwa di setiap daerah pemilihan dipilih beberapa wakil<sup>18</sup>. Hal ini yang kemudian dipraktikkan di Indonesia dimana setiap daerah di bagi dengan daerah pemilihan (DAPIL) yang menyediakan beberapa kursi untuk diperebutkan oleh caleg. Harga kursi sendiri tergantung dengan jumlah daftar pemilih tetap (DPT)-nya. Sehingga setiap DAPIL dapat berbeda jumlah kursi yang diperebutkan.

Pemilu di Indonesia sendiri telah dilaksanakan oleh 3 (tiga) rezim yang berbeda. Pertama tahun 1955 era orde lama menggunakan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar<sup>19</sup>.

Sedangkan pada waktu era orde baru pasca dilakukannya fusi partai politik, pemilu menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup atau *single transferable vote* (STV).

Pasca reformasi 1998, Indonesia telah berkali-kali berubah sistem pemilunya. Jika diawal reformasi berdasarkan hasil pemilu 1999 masih menggunakan STV, maka pada pemilu 2004 berubah menjadi dengan daftar terbuka (*open list*). Pada pemilu tahun 2004, nomor urut tetap memiliki posisi yang sangat vital meskipun suaranya kalah dengan nomor dibawahnya. Namun berdasarkan putusan M.K No.22-24/PUU-VI/2008 tentang pemilu dengan suara terbanyak. Maka berubah sistem pemilu menjadi sistem campuran karena adanya pemilihan DPD selain DPR dan DPRD.

Berdasarkan hal tersebut, maka muncul pula perbedaan berkenaan dengan sistem pemilu apa yang

<sup>17</sup> Solly Lubis dalam Siti Hasanah, *Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hal.43

<sup>18</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Prenada media Group, Jakarta, 2014, hal.14

<sup>19</sup> UU Nurul Huda, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Fokus Media, Bandung, 2018, hal.152

cocok atau tepat digunakan di Indonesia. Menelusik daftar yang dibuat oleh berbagai lembaga, IDEA menempatkan Indonesia sebagai penganut sistem proporsional daftar (*list PR*)<sup>20</sup>. Sedangkan menurut Husein, Indonesia ditempatkan sebagai negara yang menerapkan proporsional daftar calon terbuka (*open lists*), dengan metode penghitungan kuota hare (*hare quota*)<sup>21</sup>.

Namun sistem ini sudah tidak berlaku karena untuk pemilu 2019, Indonesia menggunakan sistem penghitungan *saint laque* dimana suara sah partai politik dibagi bilangan ganjil dari 1, 3, 5, 7 dan seterusnya. Hasil pembagian itu lalu diurutkan berdasarkan jumlah suara terbanyak. Jumlah suara terbanyak pertama mendapatkan kursi pertama, begitu seterusnya hingga jumlah kursi per daerah pemilihan habis terbagi<sup>22</sup>. Namun untuk pemilihan anggota DPD tidak menggunakan sistem *saint laque* melainkan menggunakan *system non transferable vote* (SNTV).

Pemilu dengan sistem daftar terbuka dan suara terbanyak menyebabkan pertarungan tidak hanya antar partai politik namun caleg dalam dapil yang sama dan dalam partai politik yang sama. Sistem pemilu yang sangat liberal ini ditengah indeks demokrasi yang turun dari posisi 48 pada tahun 2016 menjadi 68 pada tahun 2018<sup>23</sup> menyebabkan demokrasi yang dilaksanakan selama ini hanya demokrasi prosedural bukan substansial dalam artian pemilu yang dilaksanakan selama ini hanya mengejar prosedurnya saja namun jauh dari semangat demokrasi yaitu pelaksanaan pemilu jujur dan adil (Jurdil).

## D. MODIFIKASI SISTEM HUKUM PEMILU

Pemilihan umum sebenarnya merupakan peristiwa yang biasa di negara-negara yang berpredikat *advanced democracy*. Di kawasan Eropa dan Amerika, pemilu sekedar peristiwa pergantian kekuasaan secara berkala yang tidak berpengaruh terhadap sistem yang

<sup>20</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia (Fakta, Angka, Analisis dan Studi Banding)*, Perledem, Jakarta 2014, hal.21

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Pasal 420 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

<sup>23</sup> <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190102142732-32-357961/ indeks-demokrasi-turun-tim-jokowi-sebut-kesalahan-fadli-zon>



sudah terbangun mapan. Rakyat tidak begitu peduli terhadap pemilu karena proses elektoral itu tidak mempengaruhi kehidupan sosial-ekonomi sehari-hari. Masyarakatnya cenderung berpikir *beyond democracy* dan tidak menggantungkan hidupnya pada negara<sup>24</sup>.

Namun bagi negara-negara berkembang atau dunia ke-3 seperti Indonesia, keberadaan pemilu sangat penting artinya tidak hanya bagi peserta dan penyelenggara namun juga pemilih. Reformasi telah membawa perubahan terhadap penyelenggaraan pemilu, dimana pemilu dipahami sebagai arena persaingan terbuka antara peserta pemilu untuk memobilisasi dukungan suara pemilih. Akibatnya terjadi interaksi yang relatif intens antara warga atau pemilih dengan peserta pemilu, pemerintah, penyelenggara, lembaga pengawas pemilu dan juga pemantau. Dalam interaksi ini, pemilih berada pada posisi yang sejajar atau setara dengan elemen lainnya, jika tidak harus mengatakan pada posisi yang diuntungkan. Peserta pemilu membutuhkan dukungan pemilih, begitu juga dengan penyelenggara pemilu yang berusaha meningkatkan keterlibatan pemilih dalam pemilu<sup>25</sup>.

Demikian halnya dengan partai politik, dimana bagi negara-negara yang baru lepas dari rezim otoriter menuju rezim demokrasi, tumbuh dan berkembangnya partai politik bagai jamur di musim hujan. Selanjutnya Huntington menyebut tiga syarat demokratisasi yaitu (1) berakhirnya rezim otoriter; (2) dibangunnya rezim demokratis atau disebut juga masa transisi demokrasi; dan (3) pengkonsolidasian rezim baru<sup>26</sup>.

Hal inilah yang terjadi di Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang baru lepas dari rezim otoriter. Perwujudan tersebut adalah pelaksanaan pemilu pasca reformasi 1998 dipercepat yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi tahun 1999 dan diikuti oleh 48 partai politik. Dan hal ini terus berlanjut dari pemilu ke pemilu berikutnya dimana partai politik peserta pemilu jumlahnya tidak pernah berkurang dari 10 partai politik. Hal ini nampak berdasarkan data dari Kementerian Hukum

dan HAM RI tahun 2015 terdapat 72 partai politik yang terdaftar sebagai badan hukum. Walaupun dalam pelaksanaannya hanya 12 partai politik yang memenuhi syarat untuk berpartisipasi dalam pemilu<sup>27</sup>. Belum lagi pada pemilu 2019 dimana ada 4 (empat) partai baru peserta pemilu 2019 yaitu partai Garuda, Partai Berkarya, Perindo, dan PSI. Dimana hasilnya hanya 9 (sembilan) dari 16 (enam belas) partai politik yang lolos ke senayan dan tidak satupun dari partai baru tersebut yang lolos ke senayan.

Maka sistem kepartaian yang baik setidaknya harus memiliki 2 (dua) kapasitas. Yaitu pertama melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. Kedua adalah mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan kuat yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian sistem kepartaian yang kuat menyediakan organisasi-organisasi yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna meminimalisasikan kelompok-kelompok baru ke dalam sistem politik<sup>28</sup>.

Pelaksanaan pemilu yang sangat liberal ini dan tanpa didukung dengan kedewasaan berdemokrasi peserta pemilu juga pemilih berakibat pada penghalalan segala cara demi untuk memenangkan konstelasi politik menjadi sesuatu yang wajib bagi para kandidat baik di eksekutif maupun legislatif. Hal ini berakibat tidak diperlukannya kaderisasi di tingkat partai politik namun yang lebih dipentingkan adalah ketersediaan dana untuk melakukan komunikasi intens baik langsung maupun tidak langsung dengan konstituen menjadi sesuatu hal yang pokok. Khususnya ketika mendekati hari-H pencoblosan. Maka menurut Pramono Anung<sup>29</sup> dibutuhkan pendanaan antara 300 juta hingga 6 (enam) miliar yang diperoleh dari sumber dana pribadi, bantuan dari partai, teman dan perusahaan serta masyarakat untuk mencalonkan diri

<sup>27</sup> Ahmad Gelora Mahardika, *Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alamiah*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 Nomor 3 Oktober 2015, hal.67

<sup>28</sup> Aprista Ristyawati, Fifiana Wisnaeni dan Hasyim Asyari, *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia sejak Perubahan Undang-Undang 1945*, Diponegoro Law Review, Vol. 5, Nomor 2 Tahun 2016, hal.3

<sup>29</sup> Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi* (Potret Komunikasi politik Legislator-Konstituen), Kompas, Jakarta, 2013, hal.285

<sup>24</sup> AA GN Ari Dwiayana, dkk, *Menuju Pemilihan Umum Transformatif*, Yogyakarta: IRE Press, 2004, hal.9

<sup>25</sup> Perludem, *Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*, Jakarta, Perludem, 2014, hal.2-3

<sup>26</sup> Huntington dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta, Rajawali Press, 2008, hal.57



baik sebagai calon legislatif maupun eksekutif dari tingkat pusat hingga daerah.

Dana-dana tersebut selain untuk biaya transport pemilih ke TPS juga untuk mengamankan suara calon dari tingkat TPS hingga Provinsi ketika pleno penghitungan suara dan untuk dana operasional saksi dilapangan<sup>30</sup>. Belum lagi disediakan dana ekstra jika ada sengketa hasil pemilu di M.K mulai dari mendatangkan saksi hingga honor pengacaranya.

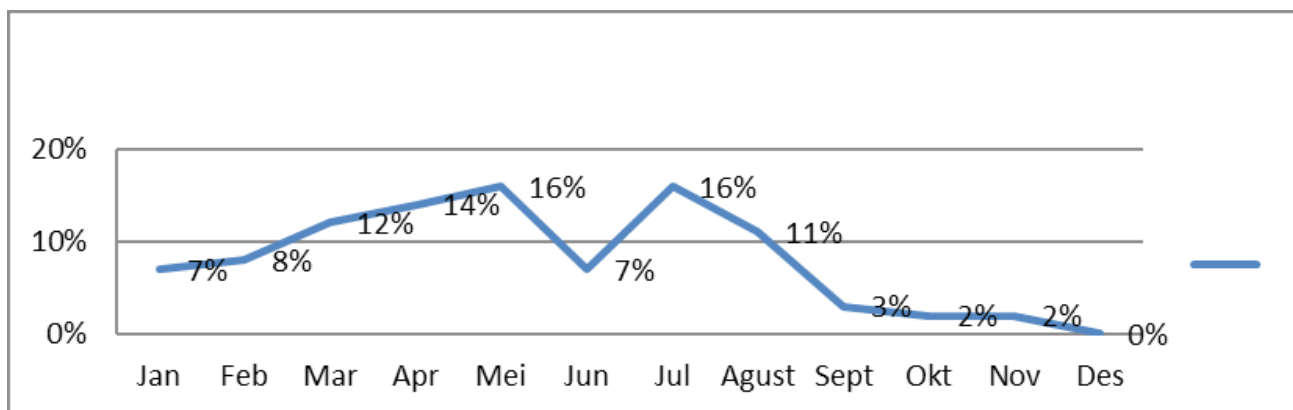
Berdasarkan fenomena tersebut diatas, tidak mengherankan jika untuk tahun 2018 terhitung sejak 1 Januari sampai dengan 1 Desember 2018, DKPP telah menerima pengaduan sebanyak 490 pengaduan yang 280 kasus di antaranya masuk kepersidangan, dan ada 79 anggota KPU dipecat, 15 orang diberhentikan dari jabatan keta, 9 orang diberhentikan

dan pilpres, sudah masuk 209 perkara pengaduan ke DKPP. Hasilnya 165 perkara naik ke persidangan dan selebihnya 144 pengaduan dinyatakan tidak memenuhi persyaratan untuk disidangkan alias ditolak. Dari 209 perkara, sanksi pemecatan diberikan kepada 19 penyelenggara pemilu dan sebanyak 17 orang diberhentikan tetap dan 2 (dua) orang diberhentikan sementara<sup>32</sup>.

Maka modifikasi sistem hukum pemilu merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi terwujudnya pemilu yang luber dan jurdil di masa yang akan datang dan demi mewujudkan penyelenggara pemilu yang berintegritas. Hal ini terkait bahwa pembenahan pemilu tidak dapat dilakukan secara parsial dari penyelenggaranya saja, namun juga menyangkut pada substansi dan budaya hukum masyarakat harus

Grafik.1

Pengaduan Pelanggaran Pemilu ke DKPP Tahun 2018



Sumber :Laporan Kinerja DKPP 2018

secara sementara dan 6 orang lainnya diputus dengan format ketetapan<sup>31</sup>. dengan rekapitulasi per bulan sebagaimana ditampilkan pada grafik di bawah ini:

Banyaknya laporan pada bulan April hingga Agustus adalah terkait dilaksanakannya Pilkada serentak pada tahun 2018 di 17 Provinsi, 39 Kota dan 115 Kabupaten di seluruh Indonesia.

Sedangkan untuk pemilu 2019 yang pelaksanaannya dilakukan secara serentak antara pileg

dilakukan perubahan. Adapun modifikasi sistem hukum pemilu tersebut dapat meliputi sebagai berikut:

- a. perubahan UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik, bahwa partai politik yang akan mengusung kadernya dalam pemilukada harus mencalonkan kadernya yang aktif di partai politik sejak 5 (lima) tahun terakhir dan harus dilakukan konvensi partai politik terkait dengan pencalegkan dan paslon yang diusung dalam pemilukada. Hal ini bertujuan agar kader partai mempunyai kesempatan yang

<sup>30</sup> Wawancara dengan salah satu tim sukses paslon DPR RI Dapil 1 Provinsi Lampung pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 20.00 WIB

<sup>31</sup> <https://m.detik.com/news/berita/d-439129/putusan-dkpp-bikin-79-anggota-kpu-dipecat-selama-2018> diakses pada 26/7/2019 pukul 18.55

<sup>32</sup> <https://www.jpnn.com/news/dkpp-sudah-pecat-19-penyelenggara-pemilu-2019>

- sama dengan kader –kader yang lain. Sehingga tidak muncul kader karbitan yang tidak pernah berproses namun tiba-tiba masuk nomor jadi dalam pileg atau didukung dalam pemilihan kepala daerah;
- b. menyederhanakan partai politik dalam perhelatan pemilu dengan semakin memperberat persyaratan pendirian partai politik dan menaikkan electoral treshold dari 4% pada pemilu 2019 menjadi 5% dalam pemilu 2024;
  - c. agar partai politik tidak menjadi partai keluarga yang memunculkan oligarki partai politik, maka kedepan partai politik harus menjadi badan publik yang kepemilikannya tidak hanya didominasi kelompok tertentu saja, melainkan masyarakat umum lebih khusus lagi kader partai juga dapat memilikinya;
  - d. pembatasan paling banyak hanya 2 (dua) kali menjabat sebagai ketua umum partai, sekretaris dan bendahara mulai dari tingkat pusat hingga daerah sebagaimana jabatan-jabatan politik lainnya seperti presiden dan kepala daerah dan itu harus dicantumkan dalam setiap AD/ART partai politik peserta pemilu.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka modifikasi sistem hukum pemilu harus dimulai dari membenahan partai politik, baru kemudian pada penyelenggara dan masyarakat. Hal ini terkait pada aktor utama pemilu adalah partai politik, karena melalui partai politik akan memunculkan anggota legislatif dan eksekutif dari pusat hingga daerah yang akan menghasilkan produk hukum dan pejabat-pejabat yang akan duduk di lembaga-lembaga negara. Karena beberapa jabatan negara harus diusung oleh partai politik seperti Presiden dan Wakil Presiden, selain juga harus melakukan *fit and proper test* di DPR seperti komisioner KPU, Bawaslu, KPK hingga hakim M.K dan M.A.

## E. KESIMPULAN

Modifikasi sistem hukum pemilu harus dilaksanakan jika ingin mewujudkan pemilu yang luber dan jujur. Hal ini terkait ada tiga aktor utama

pemilu yaitu partai politik, penyelenggara pemilu dan masyarakat pemilih. Maka modifikasi sistem hukum pemilu harus dimulai dari memodifikasi UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik. Karena dari partai politik akan memunculkan aktor-aktor politik yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Maka harus dibentuk sistem politik yang mampu menghasilkan partai politik yang sehat mulai dari proses rekrutmen politik hingga pada pengambilan keputusan politik di parlemen. Sehingga tidak ada aktor-aktor politik yang melakukan segala cara demi meraih tujuannya menjadi pejabat negara baik dalam wilayah eksekutif maupun legislatif di pusat dan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Thafa Media
- AA GN Ari Dwipayana, dkk, 2004, *Menuju Pemilihan Umum Transformatif*, Yogyakarta: IRE Press
- Ahmad Gelora Mahardika, *Penerapan Sistem Pemilu Distrik Sebagai Alternatif Penyederhanaan Partai Politik Secara Alami*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 Nomor 3 Oktober 2015
- Aprista Ristyawati, Fifana Wisnaeni dan Hasyim Asyari, *Penyederhanaan Partai Politik Dalam Sistem Kepartaian di Indonesia sejak Perubahan Undang-Undang 1945*, Diponegoro Law Review, Vol.5. Nomor 2 Tahun 2016
- Gunawan Suswanto, 2019, *Implikasi Sistem Pemilu Terhadap Efektifitas Penyelenggaraan pemerintahan Sistem Presidensial Pada Era Susilo Bambang Yudhoyono*, Ringkasan Desertasi, Pasca Sarjana FISIP UNPAD
- Harun Husein, 2014, *Pemilu Indonesia (Fakta, Angka, Analisis dan Studi Banding)*, Jakarta, Perledem
- Miftah Thoha, 2014, *Birokrasi Politik dan Pemilihan*

- Umum di Indonesia*, Jakarta, Prenadamedia Group
- Muh. Risnain, *Kelembagaan Mahkamah Etik Penyelenggara Negara*, Jurnal Etika dan Pemilu, Vol.1 No.1 Tahun 2015
- Muchammad Ali Sa'faat, 2011, *Pembubaran Partai Politik*, Jakarta: Rajawali Press
- Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta, Fajar Media
- Pramono Anung Wibowo, 2013, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi (Potret Komunikasi politik Legislator-Konstituen)*, Jakarta, Kompas
- Perludem, 2014, *Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*, Jakarta, Perludem
- Richard S. Katz dan William Crotty, 2006, *Handbook Partai Politik*, Jakarta: Nusamedia
- Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing
- Sigit, Pamungkas. 2012, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarism
- Siti Hasanah, 2018, *Sistem Pemilu dan Kualitas Produk Legislasi di Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing
- Topo Santoso dan Ida Budhiati, 2019, *Pemilu Di Indonesia (Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan)*, Jakarta, Sinar Garfika
- Uu Nurul Huda, 2018, *Hukum Partai Politik dan Pemilu di Indonesia*, Bandung, Fokus Media
- Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta, Rajawali Press
- Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Jakarta, Rajawali Press
- <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190102142732-32-357961/indeks-demokrasi-turun-tim-jokowi-sebut-kesalahan-fadli-zon>
- <https://www.jpnn.com/news/dkpp-sudah-pecat-19-penyelenggara-pemilu-2019>
- <https://m.detik.com/news/berita/d-439129/putusan-dkpp-bikin-79-anggota-kpu-dipecat-selama-2018> diakses pada 26/7/2019



**"IUS CONSTITUENDUM" PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU**  
(REFLEKSI KRITIS PEMILU 2019 MENUJU PEMILU 2024  
YANG BERINTEGRITAS)

**"IUS CONSTITUENDUM" OF ELECTION CRIMINAL LAW ENFORCEMENT**  
(CRITICAL REFLECTION ON 2019 FOR 2024 ELECTION WITH INTEGRITY)

(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019, Published: December 2019)

**Abdul Waid**

[a\\_waid04@yahoo.com](mailto:a_waid04@yahoo.com)

*Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen*

**ABSTRAK/ABSTRAC**

---

Pelaksanaan Pemilu 2019 yang telah berlalu melahirkan beberapa catatan pokok yang patut dievaluasi. Hal ini sangat penting dilakukan agar pelaksanaan Pemilu di masa-masa yang akan datang semakin berkualitas dan berintegritas. Kualitas dan integritas Pemilu patut diperhatikan karena memang faktanya Pemilu akan sangat menentukan kehidupan bangsa dan negara dalam berbagai aspeknya. Itu disebabkan karena dalam Pemilu ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun. Atas dasar itu semua, paper ini akan membahas secara panjang lebar dan komprehensif tentang *ius constituendum* penegakan hukum pidana Pemilu sebagai refleksi kritis dari Pemilu 2019 menuju Pemilu 2024 yang berintegritas. Dalam kesimpulan paper ini, untuk mewujudkan Pemilu yang berintegritas, ada tiga penting hal yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaikan rancangan aturan hukum (regulasi) Pemilu yang menempatkan "semua orang" dilarang untuk melakukan *money politic*. *Kedua*, perbaikan regulasi Pemilu yang melarang tindak pidana Pemilu dilakukan "setiap saat" selama masa Pemilu yang tak terfokus pada saat-saat tertentu. *Ketiga*, paradigma pemidanaan dalam pemilu selayaknya hanya diterapkan pada *money politic* dan tindakan yang mengancam keamanan Pemilu.

---

*The 2019 Election Implementation raises several notes that deserve to be evaluated. This is important to do so, in order that the implementation of elections in the future will be of higher quality and integrity. Considering all of it, Elections determine the life of the nation and state. In the election determined by the people's representatives and leaders of the nation who will take control of the government for five years. Therefore, This paper will discuss ius constituendum for the enforcement of criminal law on election as a critical reflection of the 2019 Election towards the 2024 Election with integrity. In conclusion, how to create an election with integrity, there are three things that must be done. First, the improvement of the draft law on elections where "everyone" is prohibited from conducting money politics. Second, strengthening the authority of the Election Supervisory Body as an institution overseeing the election. Third, the punishment paradigm in term of elections should be and only be applied to money politics and actions that threaten election security.*

---

**Kata Kunci:** Pemilu, *ius constituendum*, pidana Pemilu, *money politic*.

**Keywords:** Election, *ius constituendum*, election offences, *money politics*.



## A. PENDAHULUAN

Pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 secara serentak telah selesai dilaksanakan. Pasca pengumuman hasil Pemilu oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum), masyarakat telah mengetahui siapa Presiden dan Wakil Presiden (terpilih) yang akan memimpin bangsa Indonesia. Masyarakat juga telah mengetahui siapa saja sosok yang terpilih menjadi wakilnya sekaligus menyuarakan inspirasinya di parlemen selama lima tahun kedepan.

Tentu saja, masih ada beberapa persoalan yang patut dievaluasi dari Pemilu 2019 demi terciptanya Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang. Apalagi, Pemilu adalah sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk melakukan penggantian pemimpin/anggota dewan secara konstitusional. Sebagaimana yang dituturkan dalam buku *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi* (2017) yang ditulis oleh Guru Besar Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia (UII), Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, bahwa evaluasi untuk memotret demokrasi dan perjalanan Pemilu sangat penting dilakukan dalam rangka memperbaiki sistem politik agar menjadi lebih demokratis dengan Pemilu yang lebih baik pula.<sup>1</sup>

Mengacu pada data yang dirilis Bawalu RI (Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia), selama penyelenggaraan Pemilu 2019 terdapat 548 pelanggaran pidana. Dari jumlah tersebut, sebanyak 114 kasus mendapat vonis pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Kasus-kasus yang telah divonis tersebut tersebar di 29 provinsi. Bila dilihat dari bentuk kasusnya, tiga kasus tertinggi adalah politik uang, yaitu 25 putusan, disusul pelanggaran kampanye sebanyak 20 putusan, dan kasus kepala desa yang berpihak sebanyak 18 putusan.<sup>2</sup> Maraknya kasus tindak pidana Pemilu tersebut mengindikasikan bahwa sampai pelaksanaan Pemilu 2019 seakan-akan kita masih berjalan di dalam proses eksperimentasi yang tidak pernah selesai tentang bagaimana kita membangun demokrasi dan menyelenggarakan Pemilu guna membangun sebuah negara demokrasi

<sup>1</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Kencana, Jakarta, 2017, hal vii

<sup>2</sup> <https://bawaslu.go.id> edisi 9 Juni 2019, diakses tanggal 27 November 2019

konstitusional. Kasus-kasus tindak pidana Pemilu tidak diiringi dengan kewenangan penanganan aparat penegak hukum yang memadai.

Menyikapi kasus-kasus tersebut, pertanyaannya, bagaimana idealnya desain kewenangan penegak hukum untuk menangani pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu sehingga terwujud Pemilu yang berintegritas? Pertanyaan itulah akan ditelaah secara mendalam dalam tulisan ini sehingga diharapkan akan melahirkan solusi yang tepat dalam rangka penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang.

## B. KAJIAN TEORITIK

### B.1. Tindak Pidana Pemilu

UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak memberikan definisi atau pengertian yang jelas apa yang dimaksud dengan tindak pidana Pemilu. Terkait dengan tindak pidana Pemilu, UU No 7 Tahun 2017 hanya mengatur tentang ancaman pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang termasuk kategori tindak pidana pemilu. Rumusan mengenai pengertian tindak pidana Pemilu justru dapat kita jumpai dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Tindak Pidana Pemilihan dan Pemilihan Umum (Perma 1/2018). Pasal 1 angka 2 Perma 1/2018 menyebut bahwa tindak pidana Pemilu adalah "*tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan sebagaimana diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu*". Definisi tersebut tidak jauh berbeda dengan definisi yang dikemukakan oleh Djoko Prakoso yang mengatakan bahwa tindak pidana Pemilu adalah di mana setiap orang, badan hukum atau organisasi yang dengan sengaja melanggar hukum, mengacaukan, menghalang-halangi atau mengganggu jalannya Pemilu yang diselenggarakan menurut undang-undang.<sup>3</sup>

Dalam konteks tindak pidana Pemilu, tetap berlaku asas umum dalam hukum pidana, yakni asas legalitas. Di mana suatu tindak pidana Pemilu dapat disebut sebagai tindak pidana bila sudah diatur dalam

<sup>3</sup> Djoko Prakoso, *Tindak Pidana Pemilu*. Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1987, hal 148

undang-undang. Asas ini berbunyi, "*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*". Artinya, tidak ada perbuatan pidana tanpa adanya ketentuan undang-undang terlebih dahulu yang mengaturnya. Asas ini dirumuskan oleh Anselm von Feuerbach sebagai berikut: *Nulla poena sine lege* (tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana menurut undang-undang); *Nulla poena sine crime* (tidak ada pidana tanpa perbuatan pidana); *Nullum crimen sine poena legali* (tidak ada perbuatan pidana tanpa pidana menurut undang-undang).<sup>4</sup>

Atas dasar asas umum dalam hukum pidana tersebut, ketentuan tindak pidana Pemilu telah diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Perbuatan-perbuatan yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana Pemilu diatur dalam Pasal 488 sampai dengan pasal 554. Beberapa di antaranya adalah seperti melakukan pelanggaran atas larangan kampanye (Pasal 521), melakukan kampanye di luar jadwal yang ditetapkan oleh KPU (Pasal 492), memberikan keterangan yang tidak benar terkait daftar pemilih (Pasal 488), memberikan materi (uang) atau janji materi kepada pemilih (Pasal 515), membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta Pemilu (Pasal 490), dan seterusnya.

Jika membaca pasal-pasal yang mengatur tindak pidana Pemilu dalam UU No 7 Tahun 2017, secara garis besar ketentuan pidana tersebut berlaku pada tiga pihak yang terlibat dalam Pemilu. *Pertama*, penyelenggara Pemilu yang meliputi KPU dan seluruh jajarannya seperti PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara), KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara), Bawaslu, Pemerintah. *Kedua*, peserta Pemilu yang meliputi partai politik, calon anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) tingkat kabupaten/kota dan propinsi, calon Presiden dan Wakil Presiden). *Ketiga*, masyarakat sebagai subyek hukum (sebagai pemilih, tim sukses termasuk masyarakat yang mengajak tidak menggunakan hak suaranya).

<sup>4</sup> Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rangkang, Yogyakarta, 2012, hal 13. Lihat juga, Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Kencana, Jakarta, 2018, hal 241

Oleh karena Pemilu dilaksanakan satu kali dalam 5 (lima) tahun sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali", maka bisa disimpulkan bahwa tindak pidana Pemilu hanya terjadi dalam kurun waktu tersebut. Artinya, hal-hal di luar kurun waktu tersebut tidak termasuk kategori tindak pidana Pemilu. Meskipun hanya terjadi dalam kurun waktu lima tahun sekali, tindak Pemilu harus mendapat perhatian serius karena Pemilu adalah wadah inspirasi kedaulatan rakyat yang tidak boleh cacat dan ternoda dalam pelaksanaannya.

Dari sisi kewenangan pengadilan yang mengadili perkara tindak pidana Pemilu, pasal 2 huruf b Perma 1/2018 mengatur bahwa Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana Pemilu yang timbul karena laporan dugaan tindak pidana Pemilu yang diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu Kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat jam), sejak Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota dan/atau Panwaslu Kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana Pemilu.

Menurut pasal 481 ayat (1) UU no 7 tahun 2017, Pengadilan Negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam UU no 7 tahun 2017. Pasal 482 ayat (2), (4), dan (5) menyatakan bahwa dalam hal putusan Pengadilan Negeri diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan Pengadilan Tinggi yang memeriksa dan memutus perkara banding dalam tindak pidana Pemilu merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

## B.2. Kewenangan Pengawasan Pemilu

Pengawasan berasal dari kata awas dalam kamus bahasa Indonesia yang berarti dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, sedangkan mengawasi adalah memperhatikan, dan pengawas adalah orang yang mengawasi.<sup>5</sup> Pengawasan Pemilu dilakukan oleh Bawaslu. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan baik itu menindak lanjuti penemuan pelanggaran Pemilu harus ada "full up" atau evaluasi. Dengan adanya evaluasi tersebut maka dapat diketahui kelemahan yang menjadi dasar akan kurangnya mungkin dari segi partisipasi anggota, motivasi dan lain sebagainya. Selanjutnya kegiatan Bawaslu ini adalah melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap masalah-masalah yang ditemui di lapangan untuk ditindaklanjuti agar di masa mendatang tidak terulang lagi kesalahan-kesalahan yang sama pada obyek yang sama.

Kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu bersumber dari Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Bawaslu wajib melaksanakan kewenangannya tersebut. Kewenangan pengawasan yang dimiliki Bawaslu kini bukan lagi sekadar sebagai lembaga pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara. Hal tersebut bisa dilihat dalam Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017 yang berbunyi: Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Kemudian ayat (6) berbunyi: Putusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berupa: a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. teguran tertulis; c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam Penyelenggaraan Pemilu; dan d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

## B.3. *Ius Constituendum*

Secara sederhana *ius constituendum* dapat

<sup>5</sup> Desi Anwar, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal 58

diartikan sebagai hukum yang dicita-citakan oleh pergaulan hidup dan negara, tetapi belum menjadi kaidah berbentuk undang-undang atau peraturan lain, dan ia diharapkan sebagai hukum yang berlaku pada masa yang akan datang.<sup>6</sup> Istilah *ius constituendum* adalah lawan dari *ius constitutum* yaitu hukum yang berlaku sekarang bagi masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.<sup>7</sup>

*Ius constituendum* merupakan kajian tentang hal-hal yang ideal dalam hukum. Lazim dinamakan kajian filsafat hukum yang obyeknya adalah "*law in books*".<sup>8</sup> Kemudian dalam Glossarium disebutkan bahwa *ius constituendum* adalah hukum yang masih harus ditetapkan; hukum yang akan datang.<sup>9</sup>

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka juga menjelaskan bahwa *Ius Constituendum* berubah menjadi *ius constitutum* (hukum yang berlaku saat ini) dengan cara:<sup>10</sup>

- Digantinya suatu undang-undang dengan undang-undang yang baru (undang-undang yang baru pada mulanya merupakan rancangan *ius constituendum*).
- Perubahan undang-undang yang ada dengan cara memasukkan unsur-unsur baru (unsur-unsur baru pada mulanya berupa *ius constituendum*).
- Penafsiran peraturan perundang-undangan. Penafsiran yang ada kini mungkin tidak sama dengan penafsiran pada masa lampau. Penafsiran pada masa kini, dahulu merupakan *ius constituendum*.
- Perkembangan doktrin atau pendapat sarjana hukum terkemuka di bidang teori hukum.

## C. ANALISIS/ PEMBAHASAN

### C.1. Titik Lemah Regulasi

Banyak negara di dunia telah menciptakan

<sup>6</sup> Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Kencana, Jakarta, 2018, hal. 52

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Kencana, Jakarta, 2017, hal 16.

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty, Yogyakarta, 2006, hal 120

<sup>10</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Alumni, Bandung, 1980, hal 7

aturan pelanggaran Pemilu dalam bentuk undang-undang yang berlaku di negara-negara tersebut seperti Amerika, Perancis, Malaysia, dan lain sebagainya. Demikian pula dengan Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah bukti bahwa Indonesia benar-benar merancang Pemilu dengan dasar pijakan hukum yang kuat, konstitusional, dan mengatur segala sesuatu terkait dengan Pemilu berdasar pijakan hukum. Dengan kata lain, tak ada satu pun bagian dari Pemilu yang tidak memiliki pijakan hukum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sejatinya dapat dimaknai sebagai upaya penyelenggaraan Pemilu berdasar pada ketentuan hukum yang mengarah pada tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.<sup>11</sup> Artinya, pelaksanaan Pemilu sebisa mungkin diupayakan berdasarkan pijakan hukum yang pasti dan seadil-adilnya bagi setiap pihak yang terlibat, dan memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Namun, jika kita telaah secara kritis UU No 7 Tahun 2017 yang tidak kurang memuat 77 pasal yang mengatur tentang ketentuan pidana, ada beberapa kelemahan dan celah yang dapat memunculkan lahirnya praktik kecurangan yang termasuk kategori tindak pidana Pemilu, namun tidak bisa dijangkau oleh UU No 7 tahun 2017. Artinya, Undang-Undang tersebut membuka celah munculnya tindak pidana Pemilu namun dalam implementasinya tidak dapat dijerat dengan konstruksi tindak pidana berdasarkan UU Pemilu. Seandainya pun dipaksakan dibawa ke pengadilan, para pelakunya akan diputus bebas.

Titik lemah yang dimaksud antara lain, **pertama**, tentang praktik politik uang (*money politic*). Terdapat sejumlah modus pelaku *money politic* yang sebenarnya masuk kategori tindak pidana Pemilu namun tidak bisa dijerat dengan UU no 7 tahun 2017. Misalnya, UU No 7 Tahun 2017 melarang 3 (tiga) subyek untuk melakukan *money politic*, yaitu pelaksana kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye. Selain ketiga subyek tersebut tidak diatur oleh UU No 7 tahun 2017. Hal itu bisa dilihat dalam rumusan Pasal 286 ayat (1) UU No 7 Tahun 2017 yang menyatakan, "Pasangan

calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/ atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/ atau Pemilih".

Senada dengan pasal tersebut, pasal 523 ayat (2) berbunyi, "Setiap pelaksana, peserta, dan/ atau tim Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah)".

Oleh karena itu, selain ketiga subyek pelaku *money politic*: pelaksana kampanye, peserta pemilu, dan tim kampanye, maka terdapat celah hukum bagi orang-orang yang tidak termasuk ke dalam tiga subyek yang dilarang untuk melakukan *money politic* selama Pemilu berlangsung. Meskipun di lapangan ditemukan adanya praktik *money politic*, tetapi pelakunya tidak termasuk dalam ketiga subyek yang diatur dalam UU No 7 tahun 2017, maka mereka tidak dapat ditindak secara tegas. Bahkan, ketika mereka dipaksa diseret ke pengadilan, hakim akan memutus bebas. Aturan semacam itu tentu saja memungkinkan setiap orang untuk melakukan praktik *money politic* selama mereka tidak termasuk bagian dari tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu. Misalnya, kasus tindak pidana Pemilu dalam bentuk politik uang di Pengadilan Negeri Kota Solok yang berujung pada putusan bebas.

Memang terdapat norma dalam UU No 7 Tahun 2017 yang melarang semua orang untuk melakukan *money politic*. Norma tersebut terdapat dalam pasal 523 ayat (3) yang berbunyi: "Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Tetapi, pasal tersebut sebenarnya hanya mengatur dan memberi sanksi kepada siapa saja

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Kencana, Jakarta, 2017, hal 231.



yang melakukan *money politic* dalam masa pemungutan dan penghitungan suara saja. Artinya, di luar masa pemungutan dan penghitungan suara, UU No 7 Tahun 2017 hanya melarang *money politic* dilakukan oleh tiga subyek yaitu tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu. Hal ini disebabkan karena UU No 7 Tahun 2017 mengatur subyek pelaku *money politic* dibedakan menjadi tiga masa (fase) sesuai dengan tahapan Pemilu. Pertama, masa kampanye yang unsur subyeknya adalah pelaksana kampanye. Kedua, masa tenang yang unsur subyeknya sama dengan yang pertama, yaitu tim dan pelaksana kampanye. Ketiga, masa pemungutan dan penghitungan suara yang unsur obyeknya adalah semua orang.

Akibatnya, celah ini dimanfaatkan oleh "oknum" peserta Pemilu dalam melakukan *money politic*. Mereka melakukan *money politic* tetapi tidak memakai identitas tiga subyek yang dilarang oleh undang-undang Pemilu sehingga tidak bisa ditindak secara pidana. Sebab, dalam masa kampanye, selama *money politic* tidak dilakukan oleh peserta Pemilu, tim kampanye, pelaksana kampanye, maka unsur subyeknya sama sekali tidak terpenuhi.

Selain itu, dalam hal pemberian sanksi praktik *money politic*, UU No 7 Tahun 2017 hanya memberi sanksi kepada pihak pemberi bukan pihak penerima. Hal tersebut sebenarnya menyalahi aturan dalam aturan (ketentuan) hukum pidana. Dalam transaksi *money politic* sebagai salah satu perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilu, seharusnya bukan hanya pihak pemberi yang diberi sanksi atau diancam pidana, tetapi juga pihak penerima. Sebab, pihak penerima dalam transaksi *money politic* sudah dapat dikategorikan sebagai *medepleger*, yaitu orang yang melakukan kesepakatan dengan orang lain untuk melakukan suatu perbuatan pidana dan secara bersama-sama pula ia turut beraksi dalam pelaksanaan perbuatan pidana sesuai dengan yang telah disepakati.<sup>12</sup>

Di dalam *medepleger* terdapat tiga ciri penting yang membedakannya dengan bentuk penyertaan yang lain. Pertama, pelaksanaan perbuatan pidana melibatkan dua orang atau lebih. Kedua, semua orang yang terlibat benar-benar melakukan kerja sama secara fisik dalam pelaksanaan perbuatan pidana

<sup>12</sup> Rahmanuddin Tomalili, *Hukum Pidana*. Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2019, hal 156

yang terjadi. Ketiga, terjadinya kerja sama fisik bukan karena kebetulan, tetapi memang telah kesepakatan yang telah direncanakan sebelumnya.<sup>13</sup>

Dibandingkan dengan undang-undang politik lainnya seperti 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 justru UU No 7 Tahun 2017 dapat dibilang tidak progresif dalam menangani *money politic*. Dalam Undang-Undang 10 Tahun 2016 yang mengatur tentang pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota, dalam kasus *money politic*, pemberian sanksi pidana tidak hanya dapat diberikan kepada kepada pihak pemberi, tetapi juga pihak penerima.

Selain itu, subyek pelaku *money politic* dalam UU No 10 Tahun 2016 adalah siapa saja yang melakukan, sehingga hal ini mempermudah penegakan hukum pidana Pemilu di lapangan. Siapa saja yang melakukan *money politic*, siapapun yang memberi (tidak hanya mencakup tim kampanye, peserta Pemilu, atau pelaksana Pemilu), bisa dijerat pidana.

**Kedua**, titik lemah regulasi Pemilu yang kedua adalah lemahnya kesepemahaman antara stakeholder penegak hukum itu sendiri. Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang di dalamnya terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan seringkali berbeda pendapat dalam menentukan terpenuhi atau tidaknya unsur pidana yang dilakukan. Lemahnya kesepemahaman semacam ini menjadikan rekomendasi Bawaslu seringkali tidak ditindaklanjuti oleh penyidik. Akibatnya, temuan-temuan Bawaslu di lapangan terkait tindak pidana Pemilu menjadi tidak berarti sama sekali.

Padahal, sebagaimana yang dituturkan oleh Hardi Munte dalam bukunya berjudul *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada* (2017), Bawaslu/Panwas perlu menjalin kerjasama secara baik dengan pihak Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung dalam wadah Sentra Gakkumdu dalam rangka memperlancar penegakan

<sup>13</sup> *Ibid.*



ketentuan hukum pidana Pemilu.<sup>14</sup> Tanpa kerjasama yang baik, maka penegakan ketentuan hukum pidana Pemilu tidak akan membuahkan hasil maksimal.

**Ketiga**, titik lemah regulasi Pemilu yang ketiga adalah masalah pemidanaan, yaitu adanya jumlah ancaman sanksi pidana yang terlalu banyak. Menurut hemat penulis, dari sisi efektivitas, penekanan terhadap sanksi administratif bagi peserta Pemilu—kecuali untuk *money politic* dan tindakan yang mengancam keamanan Pemilu—justru akan jauh lebih efektif dari pada menekankan ancaman sanksi pidana. Paradigma sanksi administratif akan melahirkan dampak kepatuhan peserta Pemilu dari pada menekankan paradigma pemidanaan.

Sebagaimana yang dikatakan oleh Nur Hidayat Sardini dalam *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa* (2014), tidak selamanya sanksi harus berbentuk penjara (baca: pidana). Sanksi juga bisa berbentuk sanksi sosial. Misalnya, sanksi teguran, sanksi pemecatan, diskualifikasi dari keikutsertaan Pemilu, sanksi administratif, dan lain sebagainya. Bahkan, dalam beberapa hal sanksi sosial bisa menjadi lebih berat dari pada sanksi pidana.<sup>15</sup> Artinya, dalam pelaksanaan Pemilu, ada baiknya kita memperhatikan prinsip hukum pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*).<sup>16</sup>

Dalam UU No 7 Tahun 2017, ada satu pelanggaran yang mendapatkan dua sanksi sekaligus, yaitu sanksi pidana dan sanksi administratif. Hal tersebut bisa dilihat dalam pasal 286 yang berbunyi, "(1) Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih". Kemudian ayat berikutnya berbunyi, "(2) Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan rekomendasi Bawaslu dapat dikenai sanksi administratif pembatalan

sebagai Pasangan Calon serta calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU". Lalu ayat (3) berbunyi "Pemberian sanksi terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menggugurkan sanksi pidana".

Oleh karena itu, di sinilah dibutuhkan politik hukum pidana yang menekankan keseimbangan dalam menentukan norma dan sanksi terhadap perbuatan pelanggaran hukum yang bersifat serius dan bersifat ringan, antara perbuatan yang berdampak luas dan yang tidak berdampak terhadap ekonomi, sosial dan politik.<sup>17</sup> Para legislator dituntut "peka" dalam membuat aturan Pemilu, pelanggaran apa saja yang pantas dijatuhi sanksi pidana dan pelanggaran apa saja yang cukup disanksi dengan sanksi administratif.

## C.2. Cita-Cita Hukum Pidana Pemilu (*Ius Constituendum*)

Dalam konteks penegakan hukum pidana Pemilu, *ius constituendum* adalah sebuah cita-cita dan harapan lahirnya konstruksi hukum Pemilu di masa depan demi terciptanya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas. Dalam hal ini, *Ius constituendum* bertolak dari pengalaman pelaksanaan Pemilu 2019 dengan cara mengurai beberapa kelemahan dan kekuarangan regulasi sehingga menjadi titik tolak pelaksanaan Pemilu 2024 yang berintegritas. *Ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) tersebut antara lain:

*Pertama*, kedepan, rancangan aturan hukum Pemilu sejatinya menempatkan subyek yang dilarang oleh UU Pemilu untuk melakukan *money politic* adalah "setiap orang", bukan hanya pada subyek-subyek tertentu. Dengan begitu, larangan melakukan *money politic* bisa menjangkau siapa saja sepanjang dia benar-benar melakukan *money politic* selama Pemilu berlangsung.

Tidak hanya itu, larangan melakukan *money politic* oleh setiap orang sebaiknya ditentukan sepanjang masa Pemilu, yaitu sejak KPU menetapkan calon (bila perlu sejak ditetapkannya partai peserta Pemilu) hingga selesainya pemungutan, penghitungan, dan penetapan hasil suara Pemilu. Larangan praktik *money politic* perlu ditetapkan

<sup>14</sup> Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Puspantara, Jakarta, 2017, hal 97

<sup>15</sup> Nur Hidayat sardini, *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal 79

<sup>16</sup> Duwi Handoko, *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia*, (Pekanbaru: Hawa dan Ahwa, 2017), hlm. 22

<sup>17</sup> Nur Hidayat sardini, *60 Tahun Jimly Asshiddiqy: Menurut Para Sahabat*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2016, hal 514

hingga penetapan hasil suara Pemilu karena tidak menutup kemungkinan oknum peserta Pemilu masih berupaya mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk merubah hasil suara yang semestinya. Artinya, *money politic* tidak hanya terjadi antara peserta Pemilu dengan pemilih, tetapi juga bisa terjadi antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu.

Dengan cara itu, siapa saja yang membantu mendistribusikan uang di lapangan, orang yang digerakkan, atau pun orang yang menggerakkan, tetap dapat dipidana. *Ius constituendum* semacam ini sangat penting mengingat praktik-praktik *money politic* dalam pelaksanaan Pemilu mempunyai dampak yang sangat negatif. Dampak negatif tersebut sebagaimana dituturkan oleh L Sumartini dalam bukunya berjudul *Money Politics Dalam Pemilu* (2005) dapat merusak sendi-sendi demokrasi.<sup>18</sup>

*Kedua*, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi Pemilu. Partisipasi masyarakat dalam hal pengawasan Pemilu sangat dipentingkan.<sup>19</sup> Harus diakui bahwa Bawaslu adalah satu-satunya lembaga pengawas yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek-aspek kecurangan di lapangan. Maka, penguatan kewenangan Bawaslu adalah sebuah keniscayaan. Sebaliknya, pengaturan kewenangan Bawaslu yang sangat minim merupakan langkah yang kurang strategis dalam perwujudan sistem pengawasan Pemilu. Konsekuensinya, kinerja dan daya paksa Bawaslu menjadi kurang maksimal. Dalam proses ini, diperlukan koordinasi yang kuat lembaga. Kurangnya koordinasi dengan instansi yang terkait dalam penyelesaian pelanggaran akan menghambat kinerjanya.<sup>20</sup>

Misalnya, mengacu pada Pemilu 2019, ada beberapa rekomendasi Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti oleh penyidik. Akibatnya, temuan-temuan Bawaslu terkait tindak pidana Pemilu menjadi tidak berarti sama sekali. Disinilah diperlukan kesepemahaman antara stakeholder penegak hukum itu sendiri.

<sup>18</sup> L Sumartini dan Syaiful Watni, *Money Politics Dalam Pemilu*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005, hal. 153

<sup>19</sup> Nur Hidayat Sardini, *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 142

<sup>20</sup> Firmanzah, *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hal 81.

Jika kewenangan Bawaslu diperkuat, akan terjadi kesepemahaman di Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang di dalamnya terdiri dari Bawaslu, Polri, dan Kejaksaan, sehingga rekomendasi Bawaslu dapat ditindak lanjuti oleh penyidik. Selain penguatan dari sisi regulasi terkait kewenangan Bawaslu, cara lain yang bisa dilakukan adalah rekrutmen anggota Bawaslu yang juga perlu memperhatikan (baca: mensyaratkan) penguasaan hukum acara pidana Pemilu, sehingga rekomendasi Bawaslu berdasar temuan-temuan di lapangan benar-benar kuat berdasar pijakan hukum yang benar. Bawaslu harus memahami dan menguasai hukum normatif tindak pidana Pemilu sebagaimana jaksa dan polisi sehingga hal ini akan semakin memperkuat Bawaslu jika diproyeksikan sebagai Pengadilan Pemilu.

*Ketiga*, pemidanaan dalam konteks penyelenggaraan Pemilu idealnya hanya diterapkan terhadap sejumlah kriteria ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*. Sedangkan praktik kecurangan atau pelanggaran administrasi terhadap proses Pemilu akan lebih tepat jika menggunakan ancaman sanksi administratif atau bahkan diskualifikasi dari keikutsertaan Pemilu. Misalnya, ancaman pidana bagi anggota PPS atau KPPS yang tidak melakukan perbaikan terhadap daftar pemilih sebenarnya tidak diperlukan. Masyarakat yang salah memberikan keterangan tentang diri sendiri atau orang lain terkait daftar pengisian Pemilih sebenarnya juga tidak perlu diberi sanksi pidana.

Kita bisa lihat dalam bunyi pasal 488 UU No 7 Tahun 2017 berbunyi "Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)".

Selain itu, pasal 489 berbunyi "Setiap anggota PPS atau PPLN yang dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206, Pasal 207, dan Pasal 213, dipidana

dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah)". Dua contoh pelanggaran dalam pasal 488 dan pasal 489 tersebut sebenarnya cukup diberi sanksi administratif, atau ancaman diberhentikan dari keanggotaan PPS dan KPPS, bukan dengan sanksi pidana.

## D. PENUTUP

### D.1. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan tulisan ini, penulis ingin menyampaikan bahwa kriteria Pemilu berintegritas salah satunya ditentukan oleh regulasi yang mengaturnya, khususnya mengenai tindak pidana Pemilu. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu 2019 selanjutnya menjadi bahan evaluasi yang sangat berharga untuk melaksanakan Pemilu berikutnya. Salah satu aspek yang patut dievaluasi adalah aspek regulasi yang mengatur pelaksanaan Pemilu. Berbagai macam kelemahan dan kekurangan regulasi harus segera dibenahi agar kedepan tercipta Pemilu yang benar-benar berintegritas. Misalnya, adanya celah pelanggaran tindak pidana Pemilu seperti ketentuan subyek hukum pelaku tindak pidana Pemilu yang tidak menjangkau semua pelaku.

Kelemahan dan kekurangan tersebut harus dibenahi karena Pemilu sangat menentukan kehidupan bangsa dan negara. Dalam Pemilu akan ditentukan para wakil rakyat dan pemimpin bangsa yang akan memegang kendali pemerintahan selama lima tahun.

### D.2. Saran

Berdasarkan pembahasan panjang lebar yang diuraikan dalam tulisan ini, berpijak pada Pemilu 2019, maka sebagai saran penulis dalam rangka mewujudkan Pemilu yang berintegritas di masa-masa yang akan datang, ada tiga hal penting yang harus dilakukan. *Pertama*, perbaiki rancangan aturan hukum Pemilu terkait praktik *money politic*. UU Pemilu harus menempatkan subyek yang dilarang untuk melakukan *money politic* adalah "setiap orang", bukan hanya terbatas pada subyek-subyek tertentu.

*Kedua*, penguatan kewenangan Bawaslu sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan Pemilu. Salah satu yang bisa dilakukan adalah penekanan terhadap penguasaan hukum acara pidana Pemilu oleh seluruh anggota Bawaslu sehingga dapat memahami dan menguasai hukum normatif tindak pidana Pemilu. *Ketiga*, paradigma pemidanaan dalam konteks penyelenggaraan Pemilu idealnya hanya diterapkan terhadap sejumlah kriteria ancaman yang berdampak pada terganggunya keamanan proses penyelenggaraan Pemilu serta untuk kategori *money politic*.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2017. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Cet ke-7. Jakarta: Kencana.
- Anwar, Desi. 2000. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1980. *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Firmanzah. 2010. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik: Pembelajaran Politik Pemilu 2009*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hidayat sardini, Nur. 2016. *60 Tahun Jimly Asshiddiqy: Menurut Para Sahabat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Huda, Ni'matul dan Nasef, M. Imam. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Hidayat Sardini, Nur. 2014. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu: Sebuah Sketsa*. Jakarta: PT RajaGrafindo

Persada.

Handoko, Duwi. 2017. *Asas-Asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia*. Pekanbaru: Hawa dan Ahwa.

IDEA, International. 2002. *International Electoral Standards, Guedelines for Reviewing the Legal Framewark of Elections*. Stockholm: International Institute for Democracy anda Electoral Assistance.

Ilyas, Amir. 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang.

Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana.

Munte, Hardi. 2017. *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*. Jakarta: Pusantara.

Mertokusumo, Sudikno. 2006. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Prakoso, Djoko. 1987. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Penerbit CV Rajawali.

Sumartini, L dan Watni, Syaiful. 2005. *Money Politics Dalam Pemilu*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI.

Tomalili, Rahmanuddin. 2019. *Hukum Pidana*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Warjiyati, Sri. 2018. *Memahami Dasar Ilmu Hukum: Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

# PENGEMBANGAN HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS

## DEVELOPMENT OF INTEGRATED ELECTION LAWS

(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019,

Published: December 2019)

**Muh. Risnain**

*risnain82@gmail.com*

*Fakultas Hukum Universitas Mataram*

### ABSTRAK/ABSTRACT

---

Politik hukum pemilu yang hendak mewujudkan pemilu berintegritas lahir dari norma konstitusi, Pasal 23 E ayat (1) dan ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Asas pemilu jujur, adil, dan KPU yang mandiri menjadi pijakan konstitusional penyelenggaraan pemilu berintegritas, namun Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sebagai kaidah pemilu berintegritas tidak memberikan penjelasan asas-asas hukum pemilu yang diatur dalam konstitusi. Kelembagaan hukum penyelenggaraan pemilu berintegritas melalui sistem pemilu berintegritas melalui KPU, Bawaslu, dan DKPP memiliki kelemahan karena Bawaslu dan DKPP belum diatur dalam konstitusi sebagaimana KPU. Proses hukum pemilu berintegritas juga masih memiliki hambatan karena ketidakseragaman lembaga yang memiliki kewenangan penegak etika antara PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS yang tidak diselesaikan oleh DKPP dengan 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 yang diselesaikan oleh DKPP. Arah pengembangan hukum pemilu berintegritas ke depan hendaknya diarahkan untuk; *pertama*, memberikan penjelasan makna setiap asas-asas hukum pemilu dalam pasal 2 dan pasal 3 UU Pemilu. *Kedua*, DKPP dan Bawaslu hendaknya dipikirkan melalui kajian akademik untuk masuk menjadi bagian dari sistem pelaksanaan pemilu yang diatur juga keberadaan lembaganya dalam konstitusi. *Ketiga*, hendaknya diarahkan untuk membentuk perwakilan DKPP di daerah yang memiliki kewenangan untuk mengadili dugaan pelanggaran etika oleh PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

---

*Legal policy of electoral law that intends to create elections with integrity are born from constitutional norms, Article 23 E paragraph (1) and paragraph (5) 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The principle of honest, fair and independent Election Commission becomes a constitutional basis for holding elections with integrity, but Law Number 7 of 2017 concerning general Elections as a rule of election with integrity does not provide an explanation of the principles of election law in the constitution. The legal institutions for organizing elections with integrity through an electoral system with integrity through the commission of general election (KPU), General Election Overigh Body (Bawaslu) and have weaknesses because the Bawaslu and Honorary Board of Election Officer (DKPP) have not been regulated in the constitution like the commission of general election . Election legal process with integrity still has obstacles due to the unevenness of institutions that have ethical enforcement authority between PPK, PPS, KPPS,*

---



*PPLN, KPPSLN and District Panwaslu members, Kelurahan / Village Panwaslu, LN Panwaslu, and TPS Supervisors that are not resolved by DKPP with alleged violations a code of ethics carried out by KPU members, Provincial KPU members, Regency / City KPU members, Bawaslu members, Provincial Bawaslu members and Regency / City Bawaslu members completed by DKPP. The direction of developing electoral law with future integrity should be directed to; first, provide an explanation of the meaning of each principle of electoral law in article 2 and article 3 of the electoral law. Secondly, DKPP and Bawaslu should be considered through academic studies to be included as part of the electoral implementation system which is regulated also by the existence of institutions in the constitution. Third, it should be directed to form representatives of DKPP in regions that have the authority to adjudicate alleged ethical violations by PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN and District Panwaslu members, Village / Village Panwaslu, LN Panwaslu, and TPS Supervisors.*

**Kata Kunci : Refleksi, pengembangan, berintegritas.**

**Keywords: Reflection, development, integrity.**

## A. PENDAHULUAN

Pasal 22 E ayat (1) Undang-undang dasar Negara republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) mendesain pemilihan umum (pemilu) dilaksanakan dengan prinsip “ langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Prinsip pemilu tersebut merujuk pada dua subjek hukum yang berbeda, pemilih dan penyelenggara pemilu. Prinsip yang ditujukan kepada pemilih adalah “langsung, umum, bebas dan rahasia”. Prinsip “jujur dan adil” ditujukan kepada penyelenggara pemilu. Pemilu yang jujur dan adil sangat bergantung pada penyelenggara pemilu yang menjaga integritasnya agar tidak memihak kepada salah satu kontestan pemilu.

Keberadaan pasal 22 E ayat (1) didukung oleh pasal 22 ayat (5) membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatribusikan memiliki status kelembagaan bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional yang dimiliki KPU menunjukkan sifat KPU sebagai penyelenggara pemilu bersifat nasional dan memiliki perwakilan pada tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan hingga PPK. Bersifat tetap mengukuhkan keberadaan KPU, KPUD provinsi dan KPUD Kab/kota bersifat tetap, tidak bersifat *ad hoc* sebagaimana sebelum perubahan UUD NRI 1945. Mandiri berkaitan dengan kedudukan KPU yang memiliki independensi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kemandirian KPU berkorelasi dengan sikap independen dan imparial tidak memihak

kepada salah satu kontestan pemilu. Kemandirian KPU sangat bergantung pada sifat imparialitas dan integritas anggota KPU sebagai penyelenggara.

Prinsip pemilu jujur ,adil dan mandiri dalam Pasal 22 E ayat (1) dan ayat (5) di atas sebenarnya jika dilihat dari perspektif politik hukum adalah norma fundamental yang meletakkan prinsip dasar integritas penyelenggara pemilu. Prinsip inilah yang kemudian harus mewarnai norma hukum dibawahnya yang mengatur tentang integritas penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu yang diatur dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu mulai dari KPU,KPUD, PPK dan PPK dan Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kab/Kota, Panwas Kecamatan, sampai panwas TPS merupakan organisasi yang begitu besar dan melibatkan banyak orang yang kadang tidak dapat dijangkau oleh lembaga pengawas perilaku penyelenggara pemilu. Oleh karena itu diperlukan substansi hukum, proses hukum dan lembaga hukum yang mumpuni yang mampu mewujudkan pemilu berintegritas.

Kerangka hukum pemilu untuk mewujudkan pemilu berintegritas memiliki kelemahan baik dari perspektif substansi hukum, kelembagaan hukum dan proses hukum. Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu dan Kode Etik penyelenggara pemilu dirasakan masih relatif kurang memadai sebagai prinsip dan kaidah hukum dibandingkan dengan tanggung jawab dan potensi pelanggaran hukum dan

kode etik yang begitu besar. Kelembagaan hukum pemilu berintegritas seperti perwakilan daerah tidak begitu memadai dibandingkan dengan banyaknya kasus pelanggaran kode etik di daerah yang begitu banyak. Proses penegakkan hukum penyelenggara pemilu juga masih menyisakan masalah. Misalnya apakah pelanggaran kode etik yang begitu serius cukup dikenakan sanksi etik atau sanksi pidana sekaligus sebagaimana kasus anggota KPU yang telah dijatuhi hukuman kode etik untuk diberhentikan dari divisi pelatihan padahal dalam perbuatan itu terdapat unsur tindak pidana korupsi didalamnya.

## B. REFLEKSI POLITIK HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS DALAM KONSTITUSI

Politik hukum pemilu berintegritas dimaksudkan sebagai kebijakan dasar yang diambil pemerintah mengenai visi, misi dan arah kebijakan hukum mengenai kemana hendak diwujudkan hukum pemilu berintegritas. Merujuk pada definisi tersebut maka politik hukum pemilu berintegritas sejalan dengan visi pemilu integritas yang ditentukan dalam UUD NRI 1945 sebagai konstitusi sekaligus hukum dasar tertulis<sup>1</sup>. Maka menurut penulis visi politik hukum tertulis tertuang dalam pasal 22 E ayat (1) “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22 E ayat (5) “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Menurut penulis ketentuan pasal 22 E ayat (1) UUD NRI 1945 di atas tidak saja norma konstitusi tertulis, tetapi juga asas hukum penyelenggaraan pemilu sebagai instrumen pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dari kelima asas tersebut asas langsung, umum, bebas, rahasia, adalah asas hukum menjadi dasar teknis penyelenggaraan pemilu yang lebih ditujukan kepada warga Negara sebagai pemilih dalam melaksanakan hak memilih pejabat publik sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat. Asas “jujur dan adil” ditujukan

kepada penyelenggara pemilu sebagai asas yang harus dijunjung tinggi oleh penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pesta demokrasi.

Asas jujur dan adil dalam Pasal 22 E ayat (1) UUD NRI 1945 bila dibaca sistematis dalam konstitusi tidaklah berdiri sendiri melainkan didukung oleh pasal 22 E ayat (5) UUD NRI 1945. Untuk mendukung pelaksanaan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali harus didukung oleh sebuah komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Frase “mandiri” dalam pasal 22 E ayat (1) UUD NRI 1945 menurut penulis adalah asas yang ditujukan kepada KPU sebagai penyelenggara dan pejabat penyelenggara pemilu yang terdiri dari anggota KPU, anggota KPU Provinsi, KPU Kabupaten /Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS; dan KPPSLN. Sayangnya, Badan Pengawas Pemilu sebagai pengawas penyelenggara pemilu tidak diatur dalam konstitusi, begitu juga dengan DKPP sebagai pengawas dan penegak etika penyelenggara pemilu tidak diatur dalam konstitusi, padahal keberadaanya begitu urgen jika menghendaki pemilu yang berintegritas. KPU, Bawaslu dan DKPP merupakan satu sistem kelembagaan dalam rangka mewujudkan pemilu berintegritas<sup>2</sup>.

Politik hukum penyelenggaraan pemilu dalam konstitusi kemudian dituangkan dalam Pasal 2 UU nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur asas penyelenggaraan pemilu “Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”. Turunan asas penyelenggaraan pemilu diatur dalam prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu dalam Pasal 3 yang mengatur bahwa “ Dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip: a. mandiri; b. jujur; c. adil; d. berkepastian hukum; e. tertib; f. terbuka; g. proporsional; h. profesional; i. akuntabel; j. efektif; dan k. efisien. Sayangnya penjelasan umum UU Pemilu tidak menjelaskan lebih

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tatanegara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 159

<sup>2</sup> Bagir manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 221.

lanjut apa makna dari asas-asas dan prinsip-prinsip hukum pemilu tersebut. Absennya penjelasan asas dan prinsip hukum tersebut berpotensi pada tidak kondisi tidak sinkronnya ketentuan-ketentuan pasal-pasal lain dalam undang-undang pemilu juga berpotensi pada peraturan pelaksana UU pemilu seperti peraturan KPU dan peraturan Bawaslu dan Peraturan DKPP bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum tersebut. Padahal konsistensi dan koherensi hukum pemilu menjadi sangat penting dan merupakan bagian instrumen mewujudkan pemilu berintegritas.

Bila dikaji lebih dalam ketentuan pasal 2 frase “Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu...” dalam UU Pemilu menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu adalah bagian penting dari sistem pemilu yang tidak mungkin pemilu dapat dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tanpa didukung oleh penyelenggara pemilu yang berintegritas. Dengan demikian penyelenggara pemilu dalam hukum pemilu adalah “jantungnya” hukum pemilu<sup>3</sup>.

Sejalan dengan politik hukum pemilu berintegritas maka keberadaan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu sebagai hukum tertulis penyelenggaraan pemilu memiliki tujuan ; a. memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, b. mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, c. menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu, d. memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan e. mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien. Merujuk pada tujuan ketiga dari UU pemilu yang hendak mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas maka keberadaan undang-undang pemilu merupakan instrumen hukum yang dibutuhkan dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas sebagaimana diamanatkan konstitusi.

### C. HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.282

Tidak ada kesepakatan akademik yang terbangun untuk mendefinisikan hukum karena pakar hukum bahkan orang awan sekalipun mendefinisikan hukum dengan perspektif yang berbeda. Menurut menurut Mochtar Kusumaatmadja mendefinisikan hukum sebagai seperangkat asas, kaidah, lembaga serta proses untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan<sup>4</sup>. Berangkat dari definisi hukum menurut Mochtar Kusumatmadja di atas penulis hendak merefleksi hukum pemilu berintegritas dalam Undang-undang Pemilu.

Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu adalah kodifikasi dari beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemilu seperti undang-undang tentang pemilihan presiden dan wakil presiden, undang-undang pemilihan anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan undang-undang penyelenggara pemilu.<sup>5</sup> Politik legislasi melalui kodifikasi undang-undang pemilu sektoral dimaksudkan untuk menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu dan memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu.<sup>6</sup>

Undang-undang Pemilu sebagai sub-sistem dari definisi komprehensif tentang hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja<sup>7</sup> di atas dalam undang-undang pemilu telah meletakkan asas-asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu. Asas-asas penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil adalah norma hukum abstrak yang harus menjadi pijakan bagi lahirnya norma-norma hukum tentang pemilu. Undang-undang Pemilu ternyata tidak hanya meletakkan asas-asas hukum, tetapi juga meletakkan prinsip penyelenggaraan pemilu yang harus diikuti penyelenggara pemilu yaitu asas mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, efisien. Rupanya pembentuk undang-undang membedakan asas-asas pemilu dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu, walaupun secara terminologi asas dan prinsip adalah

<sup>4</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jilid I, Alumni, Bandung, 2003,

<sup>5</sup> Sri Karyati, *Gagasan Kodifikasi Undang-undang Pemilu*, *Jurnal Hukum dan Etika*, 2016,

<sup>6</sup> Pasal 3 UU nomor 3 tahun 2017 tentang Pemilu

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan PT. Alumini, Bandung, 2006, hlm.13-14.

istilah yang mirip<sup>8</sup>. Perbedaan ini menurut penulis adalah penekanan pembentuk undang-undang tentang pentingnya asas hukum dalam penyelenggaraan pemilu yang menjadi landasan bagi penyelenggara pemilu baik dalam pembentukan regulasi yang lebih teknis maupun pada praktik penyelenggara pemilu. Inti dari asas dan prinsip hukum pemilu adalah pijakan hukum dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas.

Sub-sistem kedua dari definisi hukum versi Mochtar Kusumaatmadja dikaitkan dengan hukum pemilu berintegritas adalah kaidah hukum. Yang dimaksud dengan kaidah hukum adalah norma hukum yang tertuang dalam pasal-pasal dalam undang-undang pemilu yang memberikan dasar bagi penyelenggara pemilu untuk mewujudkan pemilu integritas. Penulis mengidentifikasi kaidah hukum pemilu berintegritas dalam undang-undang pemilu dapat ditelusuri dengan mengkaji norma hukum yang ada dalam UU pemilu terkait dengan pengisian jabatan anggota penyelenggara pemilu, pemberhentian penyelenggara pemilu, kewenangan legislasi penyelenggara pemilu, keberadaan lembaga pengawas, lembaga penegak kode etik dan kehormatan penyelenggara pemilu.

Persyaratan calon anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/kota menjadi relevan dibahas karena akan menentukan kemandirian, profesionalitas dan integritas penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu yang berintegritas menjadi persyaratan hadirnya pemilu berintegritas. Persyaratan menjadi calon anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kab/kota<sup>9</sup> yang membutuhkan keahlian,

<sup>8</sup> Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 242.

<sup>9</sup> Pasal 21 UU pemilu mengatur persyaratan mempunyai integritas, berkepribadian yang kuat, jujur, dan adil, memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian, berpendidikan paling rendah strata 1 (S-1) untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota; berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia bagi anggota KPU, di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi, atau di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan bagi anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk, mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba, mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun pada saat mendaftar sebagai calon; mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai calon, bersedia mengundurkan diri dari kepengurusan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum dan tidak berbadan hukum apabila telah terpilih menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, yang dibuktikan dengan surat pernyataan, tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, bersedia bekerja penuh waktu, yang dibuktikan dengan surat pernyataan, bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah selama masa

integritas yang tinggi, profesionalitas, mandiri, dan tidak berpihak adalah upaya untuk mendapatkan calon anggota KPU yang baik sebagai penyelenggara pemilu yang mampu menghadirkan pemilu yang berintegritas. Begitu juga proses seleksi calon anggota KPU yang dilakukan oleh satu tim independen sehingga calon yang diperoleh betul-betul mumpuni dan mampu mewujudkan pemilu yang berintegritas<sup>10</sup>. Begitu juga anggota PPK, KPPS, KPPLN dll.

Ketentuan lain yang menjadi norma pemilu berintegritas adalah ketentuan tentang alasan pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Pasal 37 mengatur kondisi pemberhentian antar waktu Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yaitu a. meninggal dunia, b. berhalangan tetap sehingga tidak mampu melaksanakan tugas, dan kewajiban; atau c. **diberhentikan dengan tidak hormat**. Ketentuan yang menarik adalah ketentuan alasan pemberhentian secara tidak hormat anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>11</sup> Begitu juga bagi pemberhentian tidak hormat terhadap Anggota PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN<sup>12</sup>. Ketentuan yang menarik adalah ketentuan tentang melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik. Keberadaan pelanggaran kode etik sebagai dasar pemberhentian

keanggotaan apabila terpilih tidak berada dalam ikatan perkawinan dengan sesama Penyelenggara Pemilu.

<sup>10</sup> Keanggotaan Tim seleksi anggota KPU terdiri dari unsur: a. 3 (tiga) orang unsur pemerintah; b. 4 (empat) orang unsur akademisi; dan c. 4 (empat) orang unsur masyarakat. Persyaratan Tim seleksi berdasarkan Pasal 22 ayat (3) harus memenuhi persyaratan: a. memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik; b. memiliki kredibilitas dan integritas; c. memahami permasalahan Pemilu; d. memiliki kemampuan dalam melakukan rekrutmen dan seleksi; dan e. tidak sedang menjabat sebagai Penyelenggara Pemilu.

<sup>11</sup> a. tidak lagi memenuhi syarat, sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; b. melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik; c. tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut tanpa alasan yang sah; d. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu dan tindak pidana lainnya; e. tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 3 (tiga) kaliberurut-turut tanpa alasan yang jelas; atau f. melakukan perbuatan yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>12</sup> Pasal 74 (1) Anggota PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN diberhentikan dengan tidak hormat apabila: a. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; b. melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik; c. tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban tanpa alasan yang sah; d. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu dan/atau tindak pidana lainnya; e. tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya tanpa alasan yang jelas; atau f. melakukan perbuatan yang terbukti menghambat PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.



penyelenggara pemilu dari jabatannya. Pemberhentian karena pelanggaran kode etik adalah terobosan hukum yang memisahkan pelanggaran etik dan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Pembentukan hukum pemilu berintegritas tidak saja bersumber undang-undang pemilu tetapi juga bersumber dari peraturan pelaksana UU pemilu yang diamanatkan undang-undang pemilu untuk diatur dengan peraturan KPU, Peraturan Bawaslu dan Peraturan DKPP. Pasal 75 UU pemilu mengatur bahwa mengatur *delegated legislation*<sup>33</sup> kepada KPU membentuk Peraturan KPU dan keputusan KPU sebagai instrumen hukum untuk menjalankan UU pemilu. Kepada Bawaslu pasal 145 memberikan kewenangan untuk membuat peraturan Bawaslu sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan di bidang pemilu. Pasal 155 ayat (1) UU pemilu juga mengatur kewenangan DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Pasal 155 ayat (3) memberikan legitimasi terhadap kode etik yang dibuat DKPP sebagai norma hukum yang bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

Dari sisi kelembagaan undang-undang pemilu mendesain kelembagaan pemilu berintegritas melalui tiga lembaga yaitu KPU, Bawaslu dan DKPP. Keberadaan KPU diakui oleh kontitusi sebagai penyelenggara Negara yang bersifat permanen dan mandiri. Bawaslu dibentuk melalui undang-undang pemilu sebagai jawaban atas kebutuhan pengawasan pemilu dibentuk untuk membuat pemilu berintegritas. DKPP secara kelembagaan adalah lembaga yang dibentuk dengan undang-undang pemilu yang dihadirkan untuk melakukan pengawasan dan

mengadili pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu. Pasal 155 ayat (1) mengatur bahwa DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. Tugas utama dibentuknya DKPP adalah 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.

Walaupun pembentukan ketiga lembaga di atas didasarkan pada instrument hukum yang berbeda, namun dalam pembentukan hukum pemilu berintegritas ketiga lembaga di atas adalah satu sistem pelaksana pemilu berintegritas. Dalam pembentukan kode etik yang diamanahi kepada DKPP berdasarkan undang-undang pemilu harus dibuat bersama antara KPU, Bawaslu dan DKPP. Begitu juga dengan keanggotaan DKPP yang terdiri dari 7 (tujuh) orang, 1 (satu) orang dari perwakilan KPU, 1 (satu) orang perwakilan Bawaslu dan 5 (lima) orang dari unsur masyarakat.

Secara kelembagaan memang ketiga kelembagaan ini memiliki hubungan fungsional dalam mewujudkan pemilu berintegritas, tetapi ketika oknum penyelenggara pemilu atau pengawas pemilu melakukan dugaan pelanggaran kode etik pemilu maka DKPP bersifat mandiri dan imparial dalam mengadili oknum penyelenggara dan pengawas pemilu. Pada sisi yang lain ketika DKPP mengeluarkan putusan maka menjadi kewenangan Bawaslu untuk mengawasi pelaksanaan putusan DKPP dan menjadi kewajiban KPU untuk melaksanakan putusan DKPP<sup>34</sup>.

Aspek terakhir dari sub sistem hukum pemilu berintegritas dalam kerangka undang-undang pemilu adalah proses (hukum acara) untuk mewujudkan norma hukum pemilu berintegritas dalam kenyataan. Unsur ini menjadi penting dari semua sub-sistem hukum karena menjadi instrumen hukum untuk mewujudkan pemilu berintegritas dalam kenyataan. Undang-undang pemilu mengatur hukum acara pemilu berintegritas dalam undang-undang pemilu maupun dalam peraturan DKPP. Untuk menjalankan fungsi

<sup>33</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm.72

<sup>34</sup> *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Legislasi: Aspirasi atau Transaksi: Catatan Kinerja DPR 2011*, PSHK, Jakarta, 2012.



tujuan pembentukan DKPP/fungsi utama 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 maka Pasal 158 mengatur DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Pada Pasal 158 ayat (2) mengantisipasi kemungkinan jika anggota DKPP yang berasal dari anggota KPU atau Bawaslu diadakan melanggar kode etik Penyelenggara Pemilu, anggota yang bersangkutan tidak dapat menjadi majelis etik DKPP untuk pelanggaran yang diadakan tersebut. Undang-undang pemilu juga mengatur tugas, kewajiban, kewenangan DKPP.

Pasal 159 mengatur tugas DKPP untuk a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu dan melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. Tugas DKPP kemudian dilengkapi oleh ketentuan tentang wewenang DKPP untuk a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain, c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik, dan d. memutus pelanggaran kode etik. Disamping itu DKPP berkewajiban: a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi; b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara Pemilu; c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Pembentuk undang-undang<sup>15</sup> menyadari hal-

<sup>15</sup> CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan*

hal teknis berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan kewajiban DKPP tidak semua dapat diatur dalam UU pemilu maka undang-undang ini mendelegasikan pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP. Khusus kewenangan membentuk Peraturan DKPP, DKPP wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.

## D. ARAH PENGEMBANGAN HUKUM PEMILU BERINTEGRITAS

Politik hukum pembentukan hukum pemilu berintegritas yang diatur mulai dari konstitusi, UU pemilu, dan peraturan pelaksana dari penyelenggara pemilu (KPU), pengawas pemilu (Bawaslu), dan badan penegak kode etik pemilu (DKPP) yang dibangun dengan analisis pendekatan definisi hukum versi Mochtar Kusumatamaja memperlihatkan bahwa sistem hukum pemilu berintegritas telah ada baik asas, kaidah, lembaga maupun proses. Namun unsur-unsur belum sempurna sebagai sebuah system oleh karena itu perlu penyempurnaan dalam rangka pengembangan hukum pemilu berintegritas. Menurut penulis ada beberapa hal yang perlu disempurnakan terkait pemilu berintegritas.<sup>16</sup>

Pertama, asas hukum pemilu berintegritas. Walaupun asas hukum pemilu telah ada dalam konstitusi yang kemudian diturunkan dalam UU pemilu, namun asas-asas hukum tersebut tidak dapat dioperasional pada kaidah-kaidah hukum dibawahnya disebabkan asas-asas hukum tersebut tidak memiliki penjelasan makna setiap asas dalam penjelasan umum pemilu yang berdampak pada asas-asas hukum pemilu tersebut kadang bertentangan dengan undang-undang dibawahnya seperti peraturan KPU Nomor 20 tahun 2018 tentang pendaftaran calon anggota legislatif yang dibatalkan oleh MA. Oleh karena itu arah pengembangan hukum pemilu berintegritas ke depan harus diarahkan untuk memberikan penjelasan makna

*tentang Sejarah dan bentuk-bentuk konstitusi di dunia*, Nusamedia, Bandung, Cetakan kedua, 2008, hlm.87.

<sup>16</sup> Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm.52

setiap asas-asas hukum pemilu dalam pasal 2 dan pasal 3 UU pemilu.

Kedua, lembaga pelaksana pemilu berintegritas. Keberadaan lembaga pelaksana pemilu berintegritas KPU, Bawaslu, dan DKPP diatur dengan instrument hukum yang berbeda. KPU melalui pasal 23 UUD 1945, Bawaslu melalui UU Pemilu, begitu juga DKPP yang menyebabkan ketiga lembaga ini secara konstitusional memiliki kedudukan yang tidak seimbang dan rawan dibubarkan, padahal dalam sistem penyelenggaraan pemilu ketiga lembaga ini adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dalam rangka pengembangan pemilu berintegritas ke depan DKPP dan Bawaslu hendaknya dipikirkan melalui kajian akademik untuk masuk menjadi bagian dari system pelaksanaan pemilu yang diatur juga keberadaan lembaganya dalam konstitusi.

Ketiga, proses atau hukum acara. Hukum acara pemilu berintegritas yang sebagian diatur dalam UU pemilu dan peraturan DKPP masih memiliki kelemahan terutama terkait dengan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS yang masih asben dilaksanakan oleh DKPP yang menyebabkan beda perlakuan antara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota yang diadili oleh DKPP. Hendaknya ke depan arah pengembangan hukum pemilu berintegritas diarahkan untuk membentuk perwakilan DKPP di daerah yang memiliki kewenangan untuk mengadili dugaan pelanggaran etika oleh PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

## E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan analisis definisi hukum oleh Mochtar Kusumaatmadja politik hukum pemilu berintegritas dapat ditelusuri dari asas hukum, kaidah

hukum, lembaga hukum dan proses hukum. Politik hukum pemilu yang hendak mewujudkan pemilu berintegritas lahir dari norma konstitusi, pasal 23 E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Asas pemilu jujur, adil, dan KPU yang mandiri menjadi pijakan konstitusional penyelenggaraan pemilu berintegritas. Namun undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu sebagai kaidah pemilu berintegritas tidak memberikan penjelasan asas-asas hukum pemilu dalam konstitusi. Kelembagaan hukum penyelenggaraan pemilu berintegritas melalui system pemilu berintegritas melalui KPU, Bawaslu dan DKPP memiliki kelemahan karena Bawaslu dan DKPP belum diatur dalam konstitusi sebagaimana KPU. Proses hukum pemilu berintegritas juga masih memiliki hambatan karena ketidakseragaman lembaga yang memiliki kewenangan penegak etika antara PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS yang tidak diselesaikan oleh DKPP dengan 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 yang diselesaikan oleh DKPP.

Arah pengembangan hukum pemilu berintegritas ke depan hendaknya diarahkan untuk *pertama*, memberikan penjelasan makna setiap asas-asas hukum pemilu dalam pasal 2 dan pasal 3 UU pemilu, kedua, DKPP dan Bawaslu hendaknya dikaji melalui kajian akademik yang mendalam untuk masuk menjadi bagian dari sistem penyelenggara pemilu yang diatur juga keberadaan lembaganya dalam konstitusi dan *ketiga*, hendaknya diarahkan untuk membentuk perwakilan DKPP di daerah yang memiliki kewenangan untuk mengadili dugaan pelanggaran etika oleh PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- CF. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan bentuk-bentuk konstitusi di dunia*, Nusamedia, Bandung, Cetakan kedua, 2008.
- Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Jimly Asshidiqie, *Pengantar Hukum Tatanegara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_, Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang, Konstitusi* Press, Jakarta, 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan PT. Alumini, Bandung, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jilid I, Alumni, Bandung, 2003,
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Legislasi : Aspirasi atau Transaksi : Catatan Kinerja DPR 2011*, PSHK, Jakarta, 2012.
- Sri Soemantri M, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981.
- Sri Karyati, *Gagasan Kodifikasi Undang-undang Pemilu*, *Jurnal Hukum dan Etika*, 2016



**DAMPAK KETIADAAN ADVERSARIAL SYSTEM DALAM HUKUM  
ACARA DKPP : STUDI ANOTASI PUTUSAN  
NOMOR 16-PKE-DKPP/I/2019**

*THE IMPACT OF THE ABSENCE OF ADVERSARIAL SYSTEM IN DKPP'S  
PROCEDURAL LAW : STUDY OF VERDICT ANOTATION  
NO. 16-PKE-DKPP / I / 2019*

*(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019,  
Published: December 2019)*

**Muhtar Said**

[said@unusia.ac.id](mailto:said@unusia.ac.id)

*Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia*

**ABSTRAK/ABSTRACT**

---

DKPP mempunyai kewenangan untuk menguji pelanggaran etika yang dilakukan oleh anggota penyelenggara pemilu. Dengan adanya DKPP maka diharapkan anggota penyelenggara pemilu bisa menjalankan tugas dan kewajibannya dengan menjunjung nilai-nilai integritas yang melekat pada dirinya. Menjadi pertanyaan, apabila putusan DKPP yang seharusnya memberikan dorongan kepada penyelenggara pemilu supaya menjaga integritasnya, namun dalam amar putusannya terkesan memberikan peluang bagi penyelenggara pemilu untuk melanggar nilai-nilai integritasnya sebagai penyelenggara pemilu. Permasalahan ini muncul dalam putusan DKPP No 16-PKE-DKPP/I/2019. Dalam putusan. Persoalan ini dibahas menggunakan metode pendekatan yuridis normative dan yuridis empiris. ada persoalan dalam hukum acara DKPP yang tidak mencantumkan kualitas alat bukti secara seimbang karena kualitas alat bukti hanya dibebankan pada Pengadu sedangkan Teradu tidak diberikan pedoman yang jelas dalam melakukan pembuktian.

---

*DKPP authority to examine violation of ethics for election body member. It's hoped that election body member can carrying out its duties and obligations by uphold the values of integrity inherent in themselves. The question, if the DKPP ruling that should provide encouragement to the election body member to maintain integrity, but in the ruling, the ruling seems to provide an opportunity for election administrators to violate the integrity values as election body. This problem arose in the verdict of DKPP No. 16-PKE-DKPP / I / 2019. This discussed using the normative and empirical juridical approaches. there is a problem in the DKPP procedural law that does not list the quality of evidence in a balanced manner because the quality of the evidence is only borne by the Complainant while the Complainant is not given clear guidelines in conducting proof.*

---

**Kata Kunci: Anotasi, DKPP, etika, asas hukum, Putusan DKPP**

**Key word : Annotation, etic, principle of law, verdict of DKPP**



## A. PENDAHULUAN

### A.1 Latar Belakang

Evaluasi terhadap kualitas produk putusan suatu lembaga menjadi hal penting karena bisa dijadikan rujukan atau bahan untuk melakukan pembenahan terhadap kualitas putusan itu sendiri. Banyak cara yang digunakan untuk melakukan evaluasi, salah satunya adalah menggunakan model anotasi. Anotasi merupakan catatan seseorang berupa kritikan terhadap sebuah karya.<sup>1</sup> Sedangkan anotasi putusan merupakan catatan hukum terhadap suatu produk putusan pengadilan.<sup>2</sup>

Dalam penulisan jurnal ini penulis melakukan kritik terhadap ketiadaan format baku terkait dengan urutan kualitas alat bukti yang digunakan oleh DKPP, jika membaca peraturannya urutan kualitas alat bukti hanya dibebankan kepada Pengadu. Untuk menjadi pintu masuknya maka dipilihlah obyek anotasi dengan sasaran Putusan DKPP No 16-PKE-DKPP/I/2019. Putusan ini dikaji karena amar putusan malah memberikan jalan kepada anggota penyelenggara pemilu untuk bisa melakukan perbuatan yang dinilai melanggar rambu-rambu integritas sebagai penyelenggara pemilu.

Sebenarnya anotasi bukan terkait dengan kritikan karena ini persoalan ilmiah layaknya tulisan lainnya. Namun yang menjadi obyek pembahasan disini adalah putusan yang kemudian dikaji melalui beberapa teori dan asas hukum. Pembahasan mengenai putusan ini muncul setelah membaca putusan yang dinilai janggal menurut hukum acara dan tujuan lembaga DKPP itu sendiri karena putusan tersebut bisa mendorong penyelenggara pemilu untuk melanggar integritasnya sebagai penyelenggara pemilu. Sedangkan dalam hal hukum acara, putusan ini dirasa tidak seimbang dalam penyajian alat bukti. Sehingga memunculkan hipotesa awal ada permasalahan dalam putusan karena ada hukum acaranya yang tidak tuntas sejak awal. Dalam praktek persidangan, yang terlebih dulu diperhatikan adalah hukum acara karena hukum acara akan mempengaruhi materi putusan itu sendiri.

Soal integritas menjadi sorotan penting

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). www.kbbi.id

<sup>2</sup> Feri Amsari dkk (penyusunan), Laporan Eksaminasi Publik : 20 Kasus Tindak Pidana Korupsi, Indonesia Corruption Watch, MSI, 2012 Hlm 7

dalam pembahasan ini karena DKPP merupakan “penjaga” etik bagi penyelenggara pemilu.<sup>3</sup> Sehingga tidak seharusnya putusan DKPP justru menjebak penyelenggara pemilu untuk melanggar kode etiknya sendiri sehingga berujung pada integritas penyelenggara pemilu itu sendiri. Padahal tegaknya etika penyelenggara pemilu merupakan salah satu penyokong integritas penyelenggara pemilu menjadi tegak.

Dilema muncul ketika putusan majelis DKPP ternyata memberikan ruang bagi penerima putusan untuk melanggar nilai-nilai integritas yang harus dijaga karena apapun bentuk putusan seorang “hakim” harus tetap dilaksanakan. Hal ini terkait dengan prinsip *res judicata pro veritate habetur* (apa yang telah diputus oleh hakim harus dianggap benar).<sup>4</sup> Tidak elok menyamakan mejelis DKPP dengan hakim pengadilan pada umumnya sehingga harus menyamakan asas-asas yang ada di pengadilan diterapkan dalam wilayah majelis DKPP. Akan tetapi produk yang dikeluarkan oleh DKPP itu sama dengan produk yang dikeluarkan oleh pengadilan pada umumnya yakni vonis (putusan). Dan pada kebiasaannya DKPP juga mengadopsi asas-asas yang ada di peradilan umum, seperti memanggil secara patut, konsep putusan dan mekanisme siding, hal ini tertuang dalam hukum acara yang diberlakukan oleh DKPP

Kembali ke pembahasan putusan DKPP No 16-PKE-DKPP/I/2019. Posisi kasusnya, Ali Nurdin Anggota Bawaslu Pasawaran, Lampung periode 2018/2022 diadukan ke DKPP karena namanya ada dalam Surat Keputusan Nomor 7023/DPP-03/V/A.1/II/2011 tentang Penetapan Susunan Dewan Pengurus Cabang Partai Kebangkitan Bangsa Kabupaten Pasawaran Periode 2011-2016.

Pada persidangan (isi putusan) yang diadakan oleh DKPP, Ali Nurdin (selanjutnya disebut Teradu) mendatangkan saksi bernama Ubaidillah (Ketua DPC PKB Kabupaten Pasawaran Periode 2011-2016) yang pada kesaksiannya membenarkan nama Teradu dicatut oleh Ubaidillah. Ubaidillah melakukan konfirmasi kepada Teradu setelah SK tersebut dikirimkan kepada

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 8 UU No 7 tahun 2017

<sup>4</sup> Ema Rahmawati & Lastuti Abubakar, Peranan Penyelesaian Sengketa Pasal Modal: Suatu Tinjauan atas Perkara Peradatan terkait Transaksi Repo, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol 4 No 1 September 2019, Hlm 146

DPP, sehingga SK tersebut belum sempat dirubah yang kemudian merugikan Teradu ketika menjadi Anggota Bawaslu Pasawaran.

Keterangan seorang saksi jika dianalisis melalui hukum acara pidana, maka keterangannya di tempatkan pada urutan pertama, di atas alat bukti.<sup>5</sup> Dan apabila dibandingkan dengan hukum acara Mahkamah Konstitusi keterangan saksi menjadi alat bukti di urutan ke tiga setelah surat/dokumen dan keterangan para pihak.<sup>6</sup> Sedangkan dalam hukum acara DKPP Pasal 7 ayat (2) Peraturan DKPP No 3 tahun 2017 memosisikan keterangan saksi sebagai alat bukti di urutan pertama. Sehingga apabila dianalisis menggunakan pembacaan gramatikal maka kesaksian Ubaidillah dalam kasus ini adalah kunci untuk menyatakan Teradu tidak bersalah karena perbuatan tersebut di luar dari kewenangan Teradu. Namun, keterangan saksi (Ubaidillah) tidak digunakan oleh Majelis sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan majelis DKPP dalam menaati peraturan yang telah dibuatnya sendiri.

Salah satu amar putusannya berbunyi :

*“Menjatuhkan sanksi Pemberhentian Sementara kepada Teradu Ali Nurdin Z selaku Anggota Bawaslu Kabupaten Pesawaran sampai dengan terbitnya Surat Keterangan dari PKB bahwa nama Teradu pernah dicatut dalam SK kepengurusan DPC PKB Kabupaten Pesawaran periode 2011-2016 paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Putusan ini dibacakan”*

Membaca amar putusan di atas maka tersirat DKPP memerintahkan Teradu supaya kesalahannya dihapus maka harus *sonan* ke PKB karena untuk mendapatkan keterangan namanya dicatut tanpa izin dari PKB maka Teradu harus berkomunikasi dengan pihak PKB terlebih dulu, padahal pada tanggal putusan DKPP dikeluarkan kondisi masih dalam tahapan pemilu, dimana ada waktu yang tidak mendukung untuk berkomunikasi dengan partai peserta pemilu. Sehingga ada potensi partai tersebut menjadikan putusan DKPP sebagai bahan untuk “menyandera” Teradu, atau bahasa pasarnya “*anda harus mendukung*

*partai saya, jika mau saya kasih surat keterangan, jika tidak mendukung partai saya maka tidak akan saya kasih surat keterangan dan anda dipecat dari anggota Bawaslu Pasawaran.*

Putusan DKPP jelas membuat dilema bagi Teradu karena saksi kunci yang ia datangkan tidak digunakan sehingga Teradu harus menanggung beban yang tidak Teradu lakukan. Dan beban bertambah harus mendekat kepada partai yang nantinya akan ia tindak tegas apabila partai tersebut melakukan pelanggaran dalam pemilu. Namun, Teradu tidak mempunyai kewenangan untuk menolak putusan tersebut dan apapun resikonya harus ia laksanakan karena ada prinsip *res judicata pro veritate habetur*.

## A.2 Permasalahan

Setelah mengulas putusan di atas, maka memunculkan beberapa permasalahan yang nantinya akan dibahas dalam sub-bab pembahasan. Permasalahan yang muncul adalah:

1. Bagaimana menakar kualitas pembuktian dalam sidang DKPP?
2. Bagaimana putusan DKPP yang semestinya dalam kasus terkait?

## A.3 Metode Pendekatan

Metode pendekatan untuk mengolah dan menganalisis dalam tulisan ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan secara yuridis normatif dipilih karena tulisan ini merujuk beberapa teori atau asas hukum, serta peraturan perundang-undangan. Jadi tulisan ini tidak bisa lepas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti peraturan DKPP, Peraturan Mahkamah Konstitusi ataupun Undang-Undang. Sedangkan pendekatan yuridis empiris digunakan karena berkaitan dengan pengamatan di lapangan mengenai dasar-dasar apa saja yang dijadikan pertimbangan majelis DKPP dalam menjatuhkan vonis. Menjadi kebiasaan majelis DKPP dalam membuat pertimbangan bukan hanya berdasarkan hukum saja tetapi ada pertimbangan lainnya seperti politik dan sudah menjadi kebiasaan pertanyaan ini muncul ketika proses pembuktian.

<sup>5</sup> Pasal 184-185 KUHP

<sup>6</sup> Pasal 42 PMK No 2 tahun 2018

## B. PEMBAHASAN

### B.1 Ukuran kualitas pembuktian dalam sidang DKPP

Pembuktian dalam persidangan sangat penting karena pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh para pihak yang berperkara kepada hakim dalam suatu persidangan, dengan tujuan untuk memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga hakim memperoleh dasar kepastian untuk menjatuhkan keputusan.<sup>7</sup>

Menurut J.C.T. Simorangkir pembuktian adalah usaha dari yang berwenang untuk mengemukakan kepada hakim sebanyak mungkin hal-hal yang berkenaan dengan suatu perkara yang bertujuan agar supaya dapat dipakai oleh hakim sebagai bahan untuk memberikan keputusan.<sup>8</sup> Dalam hukum acara di pengadilan, hukum pembuktian diberlakukan secara ketat karena bagian dari hukum acara itu sendiri, di mana posisinya mengatur macam-macam alat bukti yang sah menurut hukum. sedangkan sumber hukum pembuktian adalah undang-undang, doktrin atau yurisprudensi.<sup>9</sup>

Sudah terlihat kaitannya antara hukum pembuktian dengan hukum formil, dimana pembuktian merupakan bagian dari hukum formil. Sedangkan hukum formil akan berdampak pada hukum materil. Artinya apabila hukum formilnya tidak sempurna maka hukum materielnya-pun juga akan bermasalah. Bisa demikian karena tolok ukurnya bias. Untuk itu dalam praktek peradilan pada umumnya mengenai hukum formil selalu diperketat karena peradilan itu terkait dengan persoalan nasib atau status seseorang.

Akan menjadi masalah yang panjang apabila hukum formil tidak ditaati dan putusan pengadilan memutus orang yang tidak bersalah menjadi bersalah. Hal ini bisa berdampak pada status orang yang dikenai vonis. Selain mendapatkan hukuman dalam artian hukum normatif juga bisa berdampak pada statusnya

<sup>7</sup> Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, dan A. Chodari, Surat Gugat Dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999 hal. 50.

<sup>8</sup> Andi Sofyan, Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hal 242

<sup>9</sup> Hari Sasongko dan Lili Rosita, Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana untuk Mahasiswa dan Praktisi, Mandar Maju, Bandung, 2003 hal 10

di mata masyarakat di lingkungannya.

Hakim dalam pengadilan adalah “kunci” karena dalam lembaga peradilan hakim mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan yang antara lain bisa dilihat dari putusan-putusan yang telah dijatuhkan. Proses pembuatan putusan tidak seperti era sebelum reformasi karena saat ini proses pembuatan sampai dengan terbentuknya putusan bisa diakses oleh public, sehingga secara tidak langsung kinerja seorang majelis/hakim juga diawasi oleh orang banyak, termasuk para ahli dan praktisi hukum itu sendiri. Apabila ada ketidaksamaan alur antara pertimbangan hakim dengan amar putusan itu bisa menjadi gunjingan banyak orang. Selain itu masyarakat juga bisa melihat apabila ada kasus yang sama namun putusannya berbeda juga bisa menjadi bahan penilaian masyarakat kepada hakim itu sendiri. Bahkan bukan hanya itu kahrisma lembaga juga terpengaruh dengan produk putusan, jika kualitas putusannya tidak bagus maka charisma lembaga juga bisa berkurang.

Untuk menghindari hal-hal yang demikian dan karena bisa mempengaruhi kewibawaan lembaga maka hukum formil dalam setiap peradilan wajib dijunjung tinggi dan diterapkan secara ketat. Begitu juga dengan majelis DKPP, meskipun bukan lembaga peradilan yang masuk dalam “rumah” Mahkamah Agung, namun peran dan fungsinya sama yakni melakukan proses persidangan yang didalamnya ada proses pembuktian (pemeriksaan). Untuk itu asas yang ada dalam peradilan biasa juga bisa diterapkan dalam peradilan DKPP, apalagi produknya juga sama yakni putusan. Dimana dalam isi putusan juga ada pertimbangan hukum sebelum amar putusan. Artinya “bangunan” amar putusan juga didasari pertimbangan hukum yang harus dibangun atas dasar fakta di persidangan, termasuk alat bukti yang diuji dalam persidangan. Hal ini menandakan DKPP juga harus ketat dalam menerapkan asas-asas hukum pembuktian itu sendiri. Supaya bisa dijadikan bahan pertimbangan majelis sebelum mengaplikasikannya dalam amar putusan.

Perlu diketahui dalam hukum acara persidangan di DKPP tidak diatur mengenai urutan alat bukti secara lengkap, ada aturan mengenai alat bukti namun

hanya diperuntukan bagi Pengadu sebagai syarat formil untuk mengajukan aduan ke DKPP, dimana keterangan saksi berada di urutan pertama dalam daftar alat bukti yang harus diajukan.<sup>10</sup> Tabel<sup>11</sup>

saksi, yakni Ubaidillah dan Husni Rizal. Ubaidillah merupakan saksi kunci karena dia adalah ketua PKB Kabupaten Pasawaran yang terkait langsung dengan SK tersebut. Sedangkan Husni Rizal memberikan

No	Perbandingan Alat Bukti <sup>11</sup>	
	Pengadu	Teradu
1	Fotokopi surat Pengumuman Pendaftaran Calon Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Nomor: 03/Timsel.Bawaslu-LA/HK.01.01/VII/2018	Pengumuman Pendaftaran Calon Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung Nomor 003/Timsel.Bawaslu-LA/HK.01.01/VI/2018
2	Fotokopi Pengumuman hasil seleksi administrasi Calon Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota Provinsi Lampung Nomor: 019/Timsel.Bawaslu-LA/HK.01.01/VII/2018	Surat Pernyataan Ubaidillah, SP tanggal 15 Maret 2019
3	Fotokopi Pengumuman Calon Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota terpilih Masa Jabatan 2018-2023 di 16 Provinsi Nomor 0612/Bawaslu/SJ/HK.01.00/VIII/2018	SK Menteri Agama RI Nomor B.II/3/14678. Kw.08.002287/2011 tanggal 30 Desember 2011
4	Fotokopi Surat Keputusan Partai Kebangkitan Bangsa Nomor: 7023/DPP-03/V/A.1/II/2011 Tentang Penetapan Susunan Dewan Pengurus Cabang Partai Kebangkitan Bangsa Kabupaten Pesawaran Periode 2011-2016	SK Kepala Desa Padang Cermin Nomor 141/01/V.05.03/2015 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Aparatur Desa Padang Cermin Kecamatan Padang Cermin tanggal 1 Juni 2015;
5		Surat Perintah Tugas Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Provinsi Lampung Nomor SPT/Lam-Tim/05/UPPM/II.09/2016 tanggal 2 Maret 2016

Secara kuantitas alat bukti yang disampaikan oleh Pengadu lebih sedikit daripada yang disajikan oleh Teradu. Namun soal pembuktian di persidangan kuantitas bukti surat/dokumen tidak menjadi jaminan, untuk itu harus ada saksi karena dalam tata urutan alat bukti di DKPP keterangan saksi berada di urutan pertama. Dalam kasus ini Teradu mengajukan dua

keterangan yang membenarkan Teradu tidak bersedia menjadi pengurus PKB.

Dengan kata lain Teradu harus pintar dan lihai dalam berimprovisasi untuk membantah alat bukti yang disampaikan oleh Pengadu. Hal itu harus dilakukan oleh Teradu karena tidak ada tolok ukur yang jelas terhadap urutan kualitas alat bukti,

padahal banyak anggota penyelenggara pemilu yang tidak memiliki latar belakang hukum jadi setrategi beracaranya tidak banyak. Jika alat bukti sudah ditetapkan secara baku oleh DKPP itu tidak menjadi persoalan karena yang disoalkan di sini adalah DKPP tidak memberikan panduan baku mengenai urutan atau kualitas alat bukti yang harus dibuktikan Teradu. Sehingga hanya mengandalkan “kebijaksanaan” majelis untuk memberikan petunjuk kepada Teradu supaya membawa alat bukti.

Sistem hukum acara yang demikian jelas memberikan beban penuh kepada Teradu, harus bisa berimprovisasi tanpa panduan yang baku. Sehingga sistem peradilan DKPP ini tidak seperti peradilan lainnya yang menganut *adversarial system*, sistem peradilan yang memberikan kesempatan sama bagi para pihak untuk mengajukan alat-alat bukti.<sup>12</sup> Kesamaan itu bisa dilihat dalam aturan baku bukan kebijaksanaan majelis. Aturan baku mengenai urutan alat bukti dalam peraturan DKPP hanya untuk Pengadu bukan untuk Teradu.

Jika dalam proses peradilan di lingkup Mahkamah Agung, penerapan beban pembuktian dalam sistem peradilan merupakan permasalahan yuridis yang harus diperhatikan secara khusus untuk semua lembaga yang mempunyai produk berupa putusan karena kesalahan pembuktian bisa menyebabkan suatu putusan dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi. Hal ini pernah terjadi dalam putusan MA Nomor 1578 K/Pdt/1984 yang pada intinya mengatakan bahwa Pengadilan Tinggi telah salah dalam menerapkan hukum pembuktian atas alasan karena tidak secara spatutnya meletakkan beban pembuktian kepada masing-masing pihak sesuai dengan dalil gugatan atau dalil bantahan.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Adversary sistem merupakan model perlawanan, adanya Pengadu dan Teradu juga bisa dikatakan peraturangan, dimana Pengadu ingin membuktikan Teradu bersalah, begitu sebaliknya, Teradu juga ingin membuktikan dirinya tidak bersalah soal etika. Muladi memberikan kiasan muda mengenai adversary system yakni ciri-ciri penjahat dilihat sebagai musuh masyarakat yang harus dibaswmi atau diasingkan, efesiensi dan ketertiban umum berada diatas segalanya, tujuan pemidaan adalah pengasingan. Muladi, Kapita Selekt Sistem Hukum Peradilan Pidana, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995. Hal. 5

<sup>13</sup> Jika diperhatikan dengan seksama, dalil gugatan Penggugat menyatakan tanah perkara berasal dari ibunya Penggugat yang dipinjamkan kepada mertua para Tergugat. Sebaliknya, pada Tergugat mengajukan dalil bantahan bahwa tanah perkara dimaksud diperoleh dengan jalan tukar-menukar dari Penggugat. Pengadilan dalam hal ini membebaskan semua beban pembuktian kepada Penggugat dan hal ini oleh majelis kasasi dipandang sebagai penerapan yang salah, dan karenanya putusan pengadilan tinggi dibatalkan. Baca M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan*,

Memang DKPP bukanlah Mahkamah Agung sehingga dalam sistemnya harus disamakan. Namun paling tidak DKPP bisa mempertimbangkan asas *billijkeheid* (kepatutan), dimana asas ini menekankan pada kepatutan dan keseimbangan dalam pembebanan pembuktian. Sehingga beban pembuktian bisa diterapkan sesuai dengan kontruksi kasus yang disidangkan di DKPP sehingga dapat mengungkapkan kebenaran secara massif dan pada puncaknya adalah putusan yang mempunyai jiwa keadilan.

Ketiadaan ukuran alat bukti di DKPP memang menjadi persoalan, namun itu bisa ditutupi dengan asas atau ukuran yang ada di persidangan pada umumnya, mengingat produknya adalah putusan. Ada dua teori yang bisa dipegang oleh majelis untuk melakukan penilaian alat bukti yakni teori pembuktian bebas dan teori pembuktian terikat.<sup>14</sup> Lebih jelasnya, teori pembuktian bebas itu menilai alat-alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang berperkara, baik alat-alat bukti yang sudah disebutkan oleh peraturan perundang-undangan mampu yang tidak disebutkan. Sedangkan teori pembuktian terikat, majelis harus terikat dengan alat bukti yang diajukan oleh para pihak yang berperkara. Putusan yang dijatuhkan, harus selaras dengan alat-alat bukti yang diajukan dalam persidangan.

Dalam putusan ini majelis DKPP lebih condong menggunakan pendekatan teori pembuktian bebas karena menilai alat bukti berdasarkan kehendaknya karena tidak mengikuti norma yang telah ditetapkan oleh peraturan DKPP itu sendiri, dimana keterangan saksi ada di urutan pertama. Apabila sesuai dengan peraturan DKPP maka keterangan saksi menjadi alat utama dalam menilai yang kemudian Teradu tidak diberikan sanksi namun direhabilitasi mengingat saksi Teradu membuktikan nama Teradu dicatut dalam SK pengurusan parpol tanpa seizin Teradu.

## B.2 Putusan DKPP yang ideal dalam kasus terkait

Poin ke dua amar Putusan DKPP No 16 – PKE-DKPP/I/2019 adalah menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara kepada Teradu Ali Nurdin

*Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta 2010, hal 496

<sup>14</sup> Efa Laela Fakhriah, 2013. *Bukti Elektronik dalam Sistem Pembuktian Perdata*. Cetakan ke2 PT Alumni, Bandung 2013 hal. 40



Z selaku Anggota Bawaslu Kabupaten Pesawaran sampai dengan terbitnya Surat Keterangan dari PKB bahwa nama Teradu pernah dicatut dalam SK kepengurusan DPC PKB Kabupaten Pesawaran periode 2011-2016 paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Putusan ini dibacakan.

Ada dua kejanggalan dalam amar putusan tersebut, *pertama* menjatuhkan sanksi kepada Teradu dan *kedua* sanksi Teradu bisa digugurkan ketika mendapatkan Surat Keterangan dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Untuk bisa mengetahui “kejanggalan” amar putusan tersebut bisa diuraikan dua poin yang menjadi catatan penulis.

Untuk poin *pertama*, dimana majelis DKPP memberikan sanksi kepada teradu berupa pemberhentian sementara sulit untuk “ditangkap”, mengingat sesuai dengan urutan alat bukti, Teradu mengajukan alat bukti secara lengkap yakni menghadirkan saksi yang terkait langsung dengan pembuatan SK tersebut. Bahkan, saksi Teradu yang bernama Ubaidillah bersedia untuk memberikan surat keterangan yang dibumbui dengan materai. Dan dalam keterangannya, saksi mengakui telah mencatut nama Teradu tanpa seizin Teradu. Kemudian saksi Teradu yang bernama Husni Rizal juga memberikan keterangan yang pada intinya Teradu tidak bersedia menjadi pengurus partai.

Berdasarkan pembahasan di atas majelis DKPP telah menggunakan asas pembuktian bebas maka kesaksian tersebut bisa diabaikan oleh majelis. Berdasarkan fakta dipersidangan ditemukan ada kebohongan yang dilakukan oleh Teradu dimana dirinya mengatakan tidak mengerti kalau dirinya dicatut, padahal Teradu mengetahui namanya dicatut meskipun diberitahu pasca namanya sudah dicantumkan dalam draft SK kepengurusan PKB yang sudah dikirimkan ke Dewan Pimpinan Pusat PKB di Jakarta.

Apabila ditelisik lebih lanjut maka terkait dengan posisi kasus dalam putusan DKPP ini adalah sanksi berupa peringatan karena tidak mengungkapkan hal yang sebenarnya bahwa Teradu diberitahu oleh Ubaidillah namanya dicatut dalam SK, meskipun diberitahu pasca draft SK tersebut sudah dikirimkan ke DPP PKB. Apabila sanksi peringatan

ini diterapkan maka tidak merambah ke catatan poin ke dua yakni *kedua* sanksi Teradu bisa digugurkan ketika mendapatkan Surat Keterangan dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) karena poin yang kedua ini berpotensi untuk menambah perkara baru.

Akibat putusan DKPP yang seperti itu maka berpotensi untuk menambah perkara baru karena dilihat dalam tanggal putusan DKPP adalah periode tahapan pemilu, dimana PKB merupakan peserta pemilu sedangkan Bawaslu merupakan penegak hukum pemilu. Tidak bisa dipungkiri karena ini soal jabatan maka, potensi untuk saling tawar saat Teradu minta Surat Keterangan ke PKB, bisa jadi kedua pihak ini menjalin komitmen bersama. Hal ini dimungkinkan karena Teradu mempunyai kepentingan supaya dirinya tidak diberhentikan tetap maka harus meminta Surat Keterangan dari PKB. Namun di sisi lain PKB sebagai peserta pemilu juga mempunyai kepentingan. Dengan kata lain nasib Teradu berada “ditangan” PKB, bukan “ditangan” DKPP.

Skema permintaan Surat Keterangan di atas jelas berpotensi menciderai integritas Teradu. Namun Teradu dalam hal ini tidak bisa berbuat apa - apa. Dalam kasus ini titik lemah berada pada penggunaan *legal reasoning* yang digunakan oleh hakim. Padahal bagi para hakim *legal reasoning* ini berguna untuk mengambil pertimbangan dalam memutuskan suatu kasus. Seorang hakim sebelum menjatuhkan putusannya harus memperhatikan serta mengusahakan seberapa dapat jangan sampai putusan yang akan dijatuhkan nanti memungkinkan timbulnya perkara baru. Putusan harus tuntas dan tidak menimbulkan ekor perkara baru. Tugas hakim tidak berhenti dengan menjatuhkan putusan saja, akan tetapi juga menyelesaikan sampai pada pelaksanaannya.<sup>15</sup> Dalam membuat amar putusan *Legal reasoning* sangat penting sebelum menjatuhkan amar putusan sehingga harus terlebih dulu “digodok” dengan pengujian alat bukti dan fakta yang ada di persidangan. Untuk itu *legal reasoning* merupakan suatu dasar pertimbangan hakim sebelum memutus perkara. Sedangkan *legal reasoning* memiliki beberapa bagian yang bisa dilihat dalam table di bawah ini :<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Nur Ifitah Isnantiana, Legal Reasoning Dalam Pengambilan Putusan Perkara di Pengadilan, Jurnal Islam Madina, Vol XVIII, No. 2, Juni 2017 Hal 44

<sup>16</sup> Yusuf Rozaqi, Legal Reasoning Majelis Hakim dalam Mengabulkan Hadhanah Pada Putusan Verstek, makalah, Fakultas Syariah UIN Maliki Malang.

Unsur legal reasoning	Bagian yang harus dipertimbangkan
Penemuan hukum	Fakta dan peristiwa serta peraturan hanya alat. Sehingga untuk bisa mencapainya maka harus memerhatikan beberapa beberapa bagian lainnya yakni : <ol style="list-style-type: none"> <li>Prosedur penemuan hukum merupakan peristiwa konkrit, sehingga menjadi titik tolak hakim dalam memeriksa dan mengadili</li> <li>Sumber-sumber penemuan hukum yaitu, Peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis, doktrin, yurisprudensi dan ilmu pengetahuan</li> <li>Metode penemuan hukum dibagi menjadi dua yakni interpretasi dan konstruksi.</li> </ol> <b>Inteprestasi</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Gramatikal : menafsirkan dengan arti perkataan</li> <li>Historis : melihat sejarah</li> <li>Sistematik : menurut sistem yang ada di dalam hukum</li> <li>Teleologis : melihat keadaan sekarang</li> <li>Interdispiliner : menggunakan logika dari suatu cabang ilmu hukum</li> <li>Multidisipliner : mempelajari disiplin ilmu lainnya diluar ilmu hukum</li> <li>Komparatif : penjelasan berdasarkan perbandingan hukum</li> <li>Futurities : mengacu pada UU yang belum berkekuatan hukum</li> <li>Restriktif : bersifat membatasi untuk menjelaskan UU</li> <li>Ekstensif : bersifat tidak memebatasi</li> </ol> Konstruksi : pengemabngan atas metode interpretasi
Dasar pertimbangan hakim	<ol style="list-style-type: none"> <li>Filosofis : berintikan pada kebenaran dan keadilan</li> <li>Yuridis : mengacu pada UU</li> <li>Sosiologis : melihat keadaan saat ini</li> </ol>
Asas-asas hukum	<ol style="list-style-type: none"> <li>Asas kepastian : peraturan UU yang harus ditegakan</li> <li>Keadilan</li> <li>Kemanfaatan : melihat tujuan/kegunaan.</li> </ol>

Melihat bagian dan unsur *legal reasoning* dalam tabel di atas karena majelis DKPP memiliki latar belakang yang berbeda, sehingga memungkinkan adanya wawasan yang luas, apalagi latar belakang Prof. Muhammad (anggota majelis) adalah ilmu politik sehingga mampu membaca potensi putusan DKPP kedepan, mengingat yang diputuskannya adalah lembaga penyelenggara pemilu yang dalam menjalankan tugas serta wewenangnya selalu “berselimut” politik.

Sebelum membuat narasi *legal reasoning* maka mejelis juga harus memerhatikan asas-asas dalam peradilan pada umumnya, mengingat secara proses DKPP mengadopsi model peradilan pada umumnya karena ada proses pemeriksaan sebelum mengambil

putusan. Penerapan asas dalam peradilan itu penting supaya putusan yang dikeluarkannya itu tidak menambah permasalahan baru dan tidak merugikan para pihak. Sebagai majelis maka dibebaskan untuk menggali kebenaran karena putusan merupakan salah satu sumber hukum. Untuk membuat sumber hukum maka harus ada ukuran jelas, salah satunya adalah asas-asas hukum.

Asas hukum bagi C.W. Paton sebagaimana dikutip Muladi dalam buku *A Textbook of Jurisprudence*, mengatakan bahwa asas adalah *a principles is the broad reason, which lies at the base of rule of law*, (asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya sesuatu norma hukum). Unsur-unsur asas adalah (1) alam pikiran, (2) rumusan luas,

dan (3) dasar bagi pembentukan norma hukum. Sehingga asas adalah suatu alam pikiran yang melatarbelakangi pembentukan norma hukum.<sup>17</sup>

Asas-asas hukum ini harus digunakan dalam pembuatan putusan karena putusan itu bersandarkan pada narasi di persidangan. Menjadi tidak baik ketika putusan dibentuk tidak berdasarkan pada narasi persidangan namun pada kehendak diri sendiri. Dalam hukum pembuktian keyakinan hakim itu dibangun berdasarkan fakta-fakta dipersidangan, bukan berdasarkan informasi dari luar, hal inilah yang memunculkan *adagium* hakim hidup dalam kesunyian.

DKPP belum mempunyai asas yang bisa dijadikan pondasi putusannya, namun karena proses persidangan yang dilakukan oleh DKPP itu hampir sama dengan proses di persidangan pada umumnya maka DKPP menggunakan asas-asas penemuan hukum yang sudah ada. Hal ini penting karena putusan DKPP terkait dengan nasib Teradu.

Keyakinan majelis dalam memutus suatu pokok perkara memang elemen penting. Namun keyakinan hakim itu muncul atas dasar pengujian alat bukti yang ada dalam persidangan. Sehingga *legal reasoning* terbangun secara sistematis. Dilihat dalam fakta persidangan, Teradu tidak termasuk orang yang melakukan perbuatan, tetapi Ubaidillah (Ketua DPC PKB Kabupaten Pesawaran Periode 2011-2016) yang mencatat nama Teradu tanpa sepengetahuan yang bersangkutan. Jadi posisi Teradu tidak bisa dibebankan kesalahan yang diperbuat oleh orang lain. sehingga putusan yang ideal bagi Teradu adalah rehabilitasi, atau putusan peringatan mengingat dalam fakta persidangan Teradu ketahuan berbohong tidak mengetahui adanya pencatutan namanya, meskipun Teradu mengetahui namanya dicatut dalam kepengurusan DPC PKB pasca draff SK sudah dikirimkan ke DPP. Menjadi aneh ketika Teradu yang diberikan beban untuk meminta klarifikasi ke DPP PKB, padahal ini adalah perbuatan yang tidak etis mengingat Teradu adalah penyelenggara pemilu.

Dampak dari putusan ketika Ali Nurdin (tervonis) diketahui bertemu dengan Peserta pemilu maka tidak bisa diadukan kembali karena itu

menjalankan tugas DKPP dan itu sifatnya "*notoir*", sifatnya fakta dan diketahui oleh umum. Bahwa dia melakukan perintah putusan DKPP sedangkan putusan DKPP bisa diakses oleh umum. Jadi apabila ada aduan ke DKPP mengenai pertemuan antar Ali Nurdin dengan Parpol malah hal tidak menjalankan tugas dan fungsinya maka tidak memenuhi hukum formil untuk diadukan ke DKPP, artinya apabila ada yang mengadu maka sudah ditolak sejak awal oleh DKPP tanpa harus melanjutkan persidangan pemeriksaan.

## C. PENUTUP

Dalam melakukan proses persidangan maka terlebih dahulu harus menguji alat bukti. Untuk menguji alat bukti terlebih dahulu harus mengetahui hukum alat bukti, sehingga yang diukur adalah kualitas alat bukti yang diajukan sesuai dengan urutan sehingga akan mempermudah dalam pengujian alat bukti dalam persidangan.

Sedangkan untuk memenuhi unsur *adversarial system*, sistem peradilan yang memberikan kesempatan sama bagi para pihak untuk mengajukan alat-alat bukti maka sudah selayaknya DKPP merubah Peraturan DKPP No 3 tahun 2017 dengan mengatur secara pasti ukuran alat bukti bagi kedua belah pihak baik Teradu maupun Pengadu karena selama ini alat bukti yang diatur secara baku hanya untuk Pengadu saja, sedangkan Teradu tidak diberikan aturan baku.

Dalam kasus ini, penulis menilai majelis menggunakan teori pembuktian bebas namun tidak mengesampingkan kualitas alat bukti. Hal ini bisa meruntuhkan bangunan *legal reasoning* yang dibangun oleh majelis di mana putusan yang dibuatnya malah menimbulkan permasalahan baru. Permasalahan baru tersebut adalah permasalahan integritas penyelenggara pemilu yang bisa saja tercederai akibat dari putusan DKPP. Padahal DKPP hadir untuk menjaga integritas penyelenggara pemilu.

<sup>17</sup> Joko Widarto, Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar, *Lex Jurnalica*, Vol. 13 No 1 April 2016, Hal 71

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Sofyan, 2013, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Rangkang Education
- Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, dan A.Chodari, 1999, *Surat Gugat Dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*. Bandung, Citra Aditya Bakti
- Efa Laela Fakhriah, 2013. *Bukti Elektronik dalam Sistem Pembuktian Perdata*. Bandung, Cetakan ke2 PT Alumni
- Ema Rahmawati & Lastuti Abubakar, *Peranan Penyelesaian Sengketa Pasal Modal : Suatu Tinjauan atas Perkara Perdata terkait Transaksi Repo*, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol 4 No 1 September 2019
- Fakhriah. Efa Laela, 2013. *Bukti Elektronik dalam Sistem Pembuktian Perdata*. Cetakan ke2 PT Alumni, Bandung
- Feri Amsari dkk (penyusun), 2012, *Laporan Eksaminasi Publik : 20 Kasus Tindak Pidana Korupsi*, Indonesia Corruption Watch, MS
- Hari Sasongko dan Lili Rosita, 2003, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana untuk Mahasiswa dan Praktisi*, Bandung, Mandar Maju
- Isnantiana. Nur Iftitah, 2017, *Legal Reasoning Dalam Pengambilan Putusan Perkara di Pengadilan*, *Jurnal Islam Madina*, Vol XVIII, No. 2, Juni 2017
- M. Yahya Harahap, 2010, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta, Sinar Grafika
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Hukum Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro,
- Joko Widarto, *Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar*, *Lex Jurnalica*, Vol. 13 No 1 April 2016
- Yusuf Rozaqi, *Legal Reasoning Majelis Hakim dalam Mengabulkan Hadhanah Pada Putusan Verstek*, makalah, Fakultas Syariah UIN Maliki Malang
- Peraturan DKPP No 3 tahun 2017
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2017 tentang Pemilu
- Putusan DKPP No 16 –PKE-DKPP/I/2019
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). [www.kbbi.id](http://www.kbbi.id) diunggah pada tanggal 25 juni 2019 jam 17.35

# ETIKA POLITIK DALAM PEMILU: PERAN DKPP DALAM MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS

## *POLITICAL ETHICS IN INDONESIAN ELECTION: THE ROLE OF ELECTION HUMAN RESOURCES COUNCIL (DKPP) TO FULFILL ELECTION INTEGRITY*

*(Submitted: September 2019, Accepted: October 2019, Reviewed: November 2019,  
Published: December 2019)*

**Rahman Yasin**

[yasinsukses@yahoo.com](mailto:yasinsukses@yahoo.com)

*Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu*

### **ABSTRAK/ABSTRACT**

---

Pemilihan umum diharapkan dapat diselenggarakan berdasarkan standar ketentuan peraturan perundang-undangan kode etik penyelenggara karena ekspektasi masyarakat terhadap proses dan hasil yang berintegritas cukup kuat. Pemilu dimaksudkan tidak sekedar dilaksanakan sebagai pemenuhan hak politik warganegara di dalam memilih pemimpin tetapi dicita-citakan menjadi konsep ideal untuk menghasilkan pemimpin bangsa yang memiliki komitmen moral dan etika bernegara yang tinggi. Maka pemilu beretika atau dalam terminologi berintegritas hendaklah dapat diwujudkan secara nyata dalam praktik. Karena itu, integritas pemilu menghendaki pentingnya kesadaran penyelenggara dan peserta untuk tunduk dan patuh terhadap prinsip hukum dan etika (*rule of law* dan *rule of ethics*) secara bersamaan. DKPP sebagai peradilan kode etik penyelenggara pemilu dikonstruksi oleh undang-undang pemilu untuk mengawal dan memastikan pengelolaan tahapan dapat berjalan berdasarkan asas *luber-jurdil* dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

---

*Elections are expected to be held based on the standard provisions of the laws and codes of conduct of the organizer because public expectations of the process and results with integrity are quite strong. Elections are intended not only to fulfill the political rights of citizens in choosing leaders but are aspired to be an ideal concept to produce national leaders who have high moral commitment and state ethics. Then the ethical elections or in the terminology with integrity should be manifested in practice. Therefore, the integrity of elections requires the importance of awareness of organizers and participants to submit to and comply with the legal and ethical principles (rule of law and rule of ethics) simultaneously. DKPP as a judicial code of ethics for election administrators is constructed by the electoral law to oversee and ensure that the management of stages can be carried out based on the principles of fairness and the principles of election administration itself.*

---

**Kata Kunci : Etika, politik, pemilu, integritas pemilu**

**Keyword : Ethics, politic, election, election integrity**

---



## A. PENDAHULUAN

Standar perilaku ideal dalam praktik etika politik bernegara, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan TAP MPR Nomor 6 Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa haruslah menjadi rujukan utama nilai-nilai kepemiluan agar penyelenggara pemilu dapat menjalankan tugas dan fungsi berdasarkan standar norma regulasi yang ada. Standar itulah yang dituangkan dalam bentuk kode etik penyelenggara pemilu. Etika penyelenggara pemilu dimaksudkan sebagai penguatan etika politik untuk mewujudkan pelaksanaan tahapan pemilu berdasarkan nilai-nilai Pancasila, dan kode etik penyelenggara pemilu yang sudah dirumuskan berdasarkan spirit Pancasila, nilai-nilai dalam UUD 1945, dan TAP MPR Nomor 6 Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Pertanyaan yang patut dimunculkan adalah apa itu etika? Dalam banyak literatur tentang etika, pertanyaan ini selalu menjadi bagian penting yang turut memberikan gambaran mengenai pengertian dan perkembangan etika, misalnya yang pernah dikemukakan H. De Vos, seorang Guru Besar Groningen, dalam buku *Inteliding tot de Ethiek* (2002). Etika merupakan sebuah pengetahuan yang mempelajari tentang kesusilaan secara ilmiah. Gejala atau lebih tepat kumpulan gejala yang dinamakan kesusilaan, moral atau etos dapat juga ditinjau secara lain. Setiap orang yang menghadapi masalah-masalah kesusilaan, yang dapat direnungkannya.<sup>1</sup> Ensiklopedia Indonesia (Ikhtisar Baru, 1984) mengartikan etika (*ethics*) sebagai ilmu tentang kesusilaan yang menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam bermasyarakat. Pengertian etika telah dirumuskan E.Y Kanter (2001: 11) berdasarkan KBBI (Depdikbud, 1988) dalam 3 (tiga) rumusan yakni: (1) nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipegang seseorang atau komunitas tertentu untuk mengatur tingkah lakunya atau sebagai sistem nilai yang berfungsi menjaga dan mengatur hidup manusia baik perorangan maupun bersama; (2) kumpulan asas atau nilai moral yang biasa disebut sebagai kode etik, seperti kode etik Advokat, kode etik Jurnalistik, kode etik Guru, kode etik PNS dan termasuk penyelenggara pemilu; dan (3)

<sup>1</sup> H. De Vos, *Inleiding tot the Ethiek*, (Yogyakarta, Tiara Wacana, 2002), hlm, 4.

ilmu tentang yang baik dan yang buruk sehingga dapat diartikan sebagai filsafat moral atau ilmu tentang moralitas.<sup>2</sup>

Etika dalam artian ilmu memerlukan sikap kritis, metodis dan sistematis dalam melakukan refleksi. Frans Magnis Suseno (1987) membedakan antara etika dan ajaran moral. Ajaran moral merujuk pada ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, khotbah-khotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar menjadi manusia yang baik. Sedangkan etika merupakan pemikiran kritis yang mendasar tentang ajaran dan pandangan moral. Etika mengkaji bagaimana kita harus mengikuti ajaran moral tertentu, atau bagaimana kita dapat mengambil sikap berhadapan dengan pelbagai ajaran moral.<sup>3</sup> Dengan demikian, etika menghasilkan secara langsung pengertian yang mendasar dan kritis tentang moralitas. Etika merupakan upaya manusia untuk menggunakan akal budi dan daya pikirannya untuk memecahkan masalah-masalah bagaimana harus hidup dan ingin menjadi baik.<sup>4</sup> Maka dapat disimpulkan etika berasal dari kegiatan berfilsafat yang dilakukan oleh manusia untuk mengkaji nilai-nilai ajaran moral dalam kehidupan manusia. Maka etika menjadi begitu penting dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk penyelenggaraan pemilu karena dengan adanya etika maka tersisilah *lancunae* atau ruang kekosongan yang dianggap banyak orang seringkali tercipta penegakan hukum yang lemah.<sup>5</sup>

## B. ETIKA DAN MORALITAS POLITIK

Dalam bidang kehidupan sosial terlebih kehidupan bernegara, politik memiliki ajaran-ajaran moral. Etika mengkaji dan mempelajari tentang ajaran-ajaran moral dalam bidang politik, misalnya pemilu yang luber-jurdil, etika berkampanye,

<sup>2</sup> Henry P Panggabean, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, (Jakarta, UPH Press, 2009), hlm, 2.

<sup>3</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Dasar; Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, (Yogyakarta: Kanisius, 1987), hlm, 14.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm, 17.

<sup>5</sup> Teguh Prasetyo, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bertabat*, (Jakarta, RajaGrafindo-Bekerja sama dengan DKPP), 2018, hlm, 3.

keajiban masyarakat dalam menggunakan hak konstitusional, dan sebagainya. Singkatnya seperti dikemukakan Frans Magnis Suseno, etika politik yaitu filsafat moral tentang dimensi politik kehidupan manusia.<sup>6</sup> Haryatmoko berpandangan bahwa dimensi etika politik tidak hanya perilaku politikus melainkan berhubungan pula dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik, ekonomi. Etika politik memiliki tiga dimensi, yaitu tujuan, sarana, dan aksi politik.<sup>7</sup>

Menurut K. Bertens, ada tiga pendekatan untuk membahas moralitas, yaitu pendekatan etika deskriptif, etika normatif dan metaetika. Etika deskriptif menggambarkan tingkah laku moral dalam artian luas, misalnya, adat kebiasaan, anggapan-anggapan, tindakan-tindakan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan. Etika deskriptif mempelajari moralitas yang terdapat pada individu-individu tertentu dalam kebudayaan-kebudayaan atau subkultur-subkultur tertentu dalam suatu sejarah kepemimpinan.<sup>8</sup>

Dalam praktik pemahaman dan penerapan etika keseharian seringkali dijumpai tiga aliran utama. Pertama aliran *hedonism* yang dikembangkan oleh Aristippos dari Kyrene sekitar 433-355 SM, yang salah satu muridnya adalah Sokrates, di mana aliran filsafat etika ini ukuran tindakan baik dilihat dari rasa kepuasan dan kenikmatan atau kecenderungan mencapai kepuasan. Kedua, aliran *eudemonisme*, berasal dari filsafat Yunani dipelopori Aristoteles 384-322 SM. Aliran ini menganggap tujuan dari kehidupan manusia adalah kebahagiaan (*edudoaimania*).<sup>9</sup> Selain kedua aliran tersebut, terdapat aliran ketiga yaitu utilitarisme. Aliran ini berpandangan, yang baik adalah berguna. Ukuran baik bagi aliran utilitarisme adalah berguna (*utility*).<sup>10</sup> Pandangan aliran utilitarisme berlaku bagi perorangan manakala dapat hidup bersama dengan masyarakat (negara).

Etika sebagaimana cabang ilmu lainnya memiliki fungsi dan tujuan. Etika sebagai cabang ilmu filsafat memiliki fungsi pembeda tingkah laku

baik dan buruk dalam kehidupan masyarakat. Selain itu memberikan orientasi kritis terhadap pelbagai moralitas yang membingungkan. Frans Magnis Suseno mengatakan etika itu ilmu yang mencari orientasi. Kebutuhan manusia paling fundamental adalah mencari orientasi. Kita harus tahu di mana kita berada dan ke mana harus bergerak mencapai tujuan-tujuan kita.<sup>11</sup> Filsafat membawa bahkan menuntun seseorang kepada pemahaman dan tindakan.<sup>12</sup>

Manusia yang memiliki sikap merupakan cerminan dari bentuk tanggung jawab sebagai makhluk yang bermartabat. Maka standar perilaku ideal dalam praktik kepemiluan yang bermartabat tidak lagi hanya menyandarkan diri pada ukuran-ukuran kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum legalistik sesuai prinsip *rule of law* saja namun praktik penyelenggaraan pemilu harus dapat ditingkatkan ke tahap *rule of ethics*. Hukum sangat penting, tetapi tidak lagi mencukupi untuk mengawal dan mengendalikan perilaku ideal masyarakat pasca modern. Pemilu yang hanya mengandalkan kontrol hukum dan keadilan hukum hanya dapat berjalan secara formalistik. Dengan mengedepankan pertimbangan etika untuk menyempurnakan logika hukum demi tegaknya keadilan substantif, maka kualitas pemilu dapat ditingkatkan tidak sekedar sebagai ritual demokrasi prosedural, tetapi menjadi lebih substansial dan berintegritas.

## C. KONSEP PEMILU DAN PENERAPANNYA

### C.1. Sistem Pemilu Demokratis

Pemilu dalam sistem pemerintahan demokratis memiliki sistem mekanisme politik yang mapan dalam melaksanakan sirkulasi kekuasaan secara tertib, aman, dan damai. Tanpa adanya suatu sistem pemilu yang mapan dan diakui secara politik hukum maka sudah pasti sangat sulit mewujudkan tata kelola peralihan kekuasaan yang kondusif. Hal itu karena kontestasi memperebutkan kekuasaan senantiasa menuntut adanya pertarungan yang sengit sehingga di

<sup>6</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1991), cet. Ke 3, hlm, 8.

<sup>7</sup> Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2003), hlm, 25.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 15

<sup>9</sup> K Bertens, *Etika*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015), cet ke-13, hlm, 183.

<sup>10</sup> Poejawiyatna, *Etika Filsafat Tingkah Laku*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996) cet. Ke-8, hlm, 45.

<sup>11</sup> Frans Magnis Suseno, *Op Cit*, hlm, 14.

<sup>12</sup> Teguh Prasetyo, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum: Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, hlm, 3.

dalam proses perebutan kekuasaan untuk membentuk pemerintahan baru tidak lepas dari praktik yang menjurus pada kecurangan. Sistem pemilu dengan pendekatan *proportional representation* secara normatif akan lebih memungkinkan terciptanya iklim kompetisi yang sehat bagi setiap calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten Kota. Sistem ini juga dalam praktik lebih demokratis karena setiap calon diberi kesempatan yang sama untuk lebih kreatif baik secara individu maupun secara kelembagaan partai politik dalam merebut simpati masyarakat.

Sistem ini dikatakan agak lebih demokratis dilihat dari karakter pengelolaannya. Karakter sistem *proportional representation* memiliki karakter dimana partai memberikan daftar kandidat dari kursi yang tersedia dan jumlah kursi diperoleh ditentukan dengan pendekatan sisa terbanyak (*largest remainder*) atau rata-rata tertinggi (*highest average*). Kelebihan sistem ini selain memiliki beberapa karakter seperti dua contoh tersebut juga mempunyai variasi dalam tiga model yaitu (i) daftar tertutup, (ii) daftar terbuka, dan (iii) daftar bebas.

Dalam hal pelaksanaan pemilu demokratis sesuai standar internasional, salah satu yang perlu mendapat perhatian seperti disebut oleh Afan Gaffar dengan "*electoral formula*", yaitu apakah menggunakan sistem pluralitas, ataukah *proportional representation* dengan berbagai macam variasinya, misalnya sistem sisa suara, *single transferable vote*, *single non-transferable vote*, *d'Hondt Rule*, *sainte lague*, dan lain-lain. Formula elektoral menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing.<sup>13</sup>

Formula pemilihan yang diterapkan biasanya bukan lagi formula mayoritas, melainkan pluralitas sehingga kemungkinan besar akan terbentuk pemerintahan yang sah. Perancis adalah satu dari sedikit negara yang menerapkan formula ini. Negara yang menerapkan bentuk partai tunggal totaliter (negara-negara komunis) cenderung menggunakan formula mayoritas untuk menentukan pemenang dalam pemilu yang bersifat meminta persetujuan massa akan calon tunggal yang ditawarkan partai. Pemilu di Perancis menggunakan formula dua putaran

khususnya dalam pemungutan suara dimana putaran pertama menyaring dari sekian banyak kandidat untuk kemudian apakah bisa menang 50 persen suara atau tidak. Sistem dua putaran tersebut memberikan kesempatan kepada warga pemilih untuk memastikan kandidat yang akan dipilih sesuai pertimbangan etika dan rasionalitas. Karena tidak ada alternatif pilihan yang ditawarkan kepada massa maka formula pluralitas dan perwakilan berimbang tidak mungkin diterapkan dalam suatu negara totaliter atau negara-negara yang kurang menjadikan pemilu dengan skema proporsional representatif sebagai pilihan sistem.<sup>14</sup>

Bertitik tolak dari apa yang diuraikan di atas maka sistem pemilu itu secara garis besarnya dapat dibagi menjadi dua, yaitu sistem proporsional dan sistem nonproporsional atau dikenal sistem distrik. Di beberapa negara dikembangkan varian-varian kedua sistem itu, yaitu menggabungkan antara sistem proporsional dengan sistem distrik. Sistem proporsional biasa juga disebut sistem perwakilan berimbang yang merupakan bentuk penerapan prinsip *multi-member constituency*, atau satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil. Sedangkan sistem nonproporsional atau sistem distrik merupakan bentuk penerapan prinsip *single-member constituency* atau satu daerah pemilihan memilih satu wakil saja.<sup>15</sup>

Suatu norma itu akan membentuk sebuah kesatuan sistem dan kelompok apabila keabsahan norma tersebut bisa dirunut kembali sampai ke sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar sebagai sumber umum itu menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Suatu norma menjadi bagian dari suatu sistem tertentu yang berasal dari fakta keabsahan norma yang dirunut kembali sampai ke norma dasar yang membentuk sistem. Oleh karena itu sistem norma bisa dibedakan menjadi dua jenis berbeda yakni menurut jenis norma dasar yang sebenarnya dan sifat prinsip tertinggi keabsahan dalam sistem norma.<sup>16</sup>

Dari aspek ketatabahasaan yang umum, maka sistem pemilu secara konsep merupakan kesatuan

<sup>13</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999), hlm, 255-256.

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta, Grasindo, 1999), hlm, 180.

<sup>15</sup> Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, (Jakarta, RajaGrafindo, 2015), hlm, 109.

<sup>16</sup> Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, (Bandung, Nusa Media, 2008), hlm, 95.

ilmu yang memadukan antara sistem norma dan praktik terhadap norma-norma pemilu itu sendiri. Maka sistem pemilu menjadi rangkaian prosedur dan mekanisme politik yang diorientasikan untuk menciptakan stabilitas politik dalam kontestasi dan upaya menjalankan kedaulatan rakyat yang berkeadilan. Sistem pemilu memuat norma-norma teknis praktis untuk menggerakkan sumber daya politik yang ada untuk kemaslahatan bangsa. Pemilu yang demokratis harus dapat menjamin terjadinya sirkulasi elit secara aman dan damai atau dengan meminjam paradigma Ketua Bawaslu (2012-2017) Muhammad, pemilu dari aspek substantif, sejatinya menganut nilai dan prinsip bebas, terbuka, jujur, adil, kompetitif serta menganut azas *luber-jurdil*. Indikator dari aspek substantif ini adalah hasil yang sangat kualitatif, sehingga pemilu identik dengan perebutan legitimasi politik pemilih.<sup>17</sup>

Oleh karena itu, pemilu menjadi rumusan norma konstitusional yang diterapkan oleh negara-negara modern. Hal ini karena pemilu menjadi instrumen fundamental dalam sistem politik negara dalam sirkulasi kepemimpinan nasional. Pemilu menjadi salah satu pilar penting demokrasi dan sekaligus menjadi format konstitusional negara-negara penganut demokrasi dalam rangka mewujudkan pergantian suksesi secara tertib dan damai. Pemilu menjadi aspek politik formal negara dalam melakukan transformasi sistem kehidupan bernegara dan sekaligus jadi dimensi psikologis politik negara dalam mereduksi konflik baik vertikal maupun horizontal. Maka dapat dipahami bahwa sistem pemilu adalah suatu sistem yang memuat norma aturan yang mengikat tentang pengelolaan tahapan penyelenggaraan pemilu untuk terjaminnya kontestasi politik yang demokratis. Sistem pemilu yang dapat mengakomodasi terjadinya kompetisi politik dalam pemilihan yang memenuhi unsur-unsur utama mengenai penggunaan hak pilih dan hak untuk memilih serta hak-hak konstitusional lain yakni berupa pengawasan dan sikap kritis terhadap proses tahapan pelaksanaan.

### C.2. Partai Politik Peserta Pemilu

<sup>17</sup> Muhammad, Mewujudkan Akuntabilitas Pemilihan Umum yang Berkualitas dan Berintegritas Melalui Transformasi Sistem Pemilihan Umum, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip Universitas Hasanuddin Makassar, Sabtu Tanggal 28 Februari 2015, hlm, 4.

Reymond Garfield dalam *Political Science* (1923) memberikan batasan pengertian mengenai partai politik. Menurutnya, partai politik itu terdiri dari sekelompok warganegara yang terorganisasi, bertindak sebagai suatu kesatuan politik, dan dengan memakai kekuasaan untuk tujuan mengawasi pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum (*"A political party consists of a group of citizens, more or less organized, who act a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies"*).<sup>18</sup>

Di Indonesia dengan diterapkan sistem multipartai dan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI-2013, pemilu kemudian diselenggarakan secara serentak. Pemahaman terhadap makna partai politik mengalami pergeseran nilai yang sesungguhnya yakni partai politik semestinya dioptimalisasikan untuk kepentingan rakyat berpaling menjadi mengutamakan kepentingan segelintir elit. Partai politik dalam pemilu secara langsung itu kemudian dijadikan sebagai kendaraan utama memperebutkan kekuasaan. Makna misi kerakyatan yang dikemas dalam ideologi partai politik dalam praktiknya tidak sejalan dengan perjuangan politik kelembagaan untuk kepentingan rakyat. Banyak kasus yang mengemuka dalam bentuk konflik kepentingan elit seperti dalam tahap pencalonan pilkada. Konflik internal parpol berdampak dualisme kepengurusan menyebabkan kegaduhan tahapan penetapan pasangan calon yang diusung. Hal itu sebagaimana yang terjadi pada kasus pilkada serentak tahap pertama tahun 2015 yang mana lima daerah harus ditunda akibat konflik pencalonan di internal partai politik yakni Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Kelima daerah yang ditunda pilkada itu yakni provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar. Konflik dualisme menyebabkan penetapan pasangan calon yang tidak pasti karena KPU harus menunggu penyelesaian konflik secara hukum yaitu menunggu putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PITUN). Putusan PITUN mengembalikan calon semula yang dibatalkan KPU

<sup>18</sup> Abdillah Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, (Jakarta, Golden Terayon Press, 2012), hal, 374.



yakni di provinsi Kalteng dan Kabupaten Fakfak itu tentu membutuhkan waktu untuk kepastian melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Pada saat yang sama jadwal pilkada serentak tahap pertama tanggal 09 Desember 2015 harus digelar.

Sigmeun Neuman dalam bukunya *Modern Political Parties* (1956) mengartikan “*A Political party is the articulate organizations of society’s active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views.*” (Partai Politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).<sup>19</sup>

Untuk membentuk pemerintahan yang kuat maka tidak hanya membutuhkan sebuah sistem organisasi yang diduduki oleh orang-orang pandai dan profesional saja tetapi dibutuhkan adanya suatu sistem keprtaian yang kuat. Pemerintahan baik nasional maupun daerah yang demokratis tidak hanya melalui sebuah pendekatan normatif semata tetapi pembangunan tata kelola negara diharuskan dengan penguatan pembangunan pada aspek organisasi termasuk di dalamnya adalah organisasi partai politik.

Partai politik dalam sistem pemilu multipartai telah membawa kecenderungan aktivitas partai politik lebih bersifat melakukan mobilisasi masyarakat baik secara individu-individu maupun keleompok dan komunitas masyarakat tertentu untuk memenangkan pertarungan politik dalam meraih kekuasaan. Partai politik memainkan peran politik dengan menggalang dukungan masyarakat pemilih yang telah memenuhi syarat penggunaan hak pilih. Organisasi partai politik umumnya dikembangkan sebagai suatu institusi politik kepentingan kelompok yang dalam praktik selalu menimbulkan konflik kepentingan di tingkat internal.

Bahkan konflik itu dapat memicu proses penyelenggaraan pemilu menjadi terganggu seperti kasus konflik internal PPP dan Partai Golkar pada pilkada serentak tahun 2015. Terdapat lima daerah

yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Simalungun, Kota Manado, dan Kota Pematangsiantar, yang ditunda setelah keluar putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang mengabulkan permohonan para pemohon yang semula didiskualifikasi disebabkan dualisme kepemimpinan pada kedua partai PPP dan Partai Golkar. Konflik internal partai politik tersebut jelas ikut mengganggu jadwal tahapan pelaksanaan pilkada serentak dan oleh karena itu, peran positif-konstruktif dari peserta pemilu untuk menyelesaikan agenda pemilu dan pilkada serentak harus menjadi tanggung jawab bersama.

### C.3. Hak Konstitusional Warganegara

UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi setelah Pancasila, dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (1), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, memuat ketentuan hak-hak warganegara menggunakan hak preferensi politik di setiap pelaksanaan pemilu. Dalam pengertian luas, ketentuan pasal-pasal dimaksud mengatur kebebasan masyarakat menggunakan hak memilih dan dipilih secara demokratis. Hak dasar (*basic right*) bagi setiap individu sebagai warga bangsa dalam kehidupan bermasyarakat yang harus mendapatkan jaminan kepastian hukum dalam negara. Rumusan Pasal-pasal itu memiliki dasar filosofis dan sosio-antropologis yang kuat bahwa dalam pelaksanaan pemilu tidak boleh terjadi praktik diskriminasi dan penyimpangan untuk dan atasnama demokrasi.

Ide dasar negara hukum demokratis itu kemudian diartikulasi dalam praktik pelaksanaan pemilu dituangkan dalam norma hukum konstitusi. Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan dalam praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma UUD. Maka suasana kebatinan (*geistichenhenterground*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis perumusan juridis suatu ketentuan UU perlu dipahami dengan seksama untuk dapat dimengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam

<sup>19</sup> A.A. Sahid Gatara, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, (Bandung, CV. Pustaka Setia, 2009), hlm, 190-192.



pasal-pasal UUD.<sup>20</sup>

Berdasarkan pemahaman sungguh-sungguh pada rumusan ketentuan sistem norma konstitusi, maka Pemerintah dan DPR sebagai pembuat regulasi hendaknya tidak terus-menerus melakukan perombakan dengan dalih perubahan atas suatu UU karena tidak lagi dipandang relevan dengan tuntutan dan kebutuhan yang ada. Kasus itulah yang terjadi pada hampir setiap pergantian rezim pemerintahan di mana UU tentang penyelenggara pemilu selalu diubah dengan pelbagai alasan. Akibatnya, sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia dapat dikatakan tidak pernah stabil dan kuat karena faktanya pada setiap pergantian pemerintahan lima tahun sekali UU Pemilu selalu diganti. Adapun norma-norma yang termuat dalam pasal-pasal UU Pemilu pun cenderung dimasukkan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan politisi yang bersifat pragmatis.

Memang konstitusi di mayoritas negara demokrasi modern selalu memberikan hak politik masyarakat secara konstitusional yaitu pelaksanaan pemilihan bagi laki-laki dan perempuan. Pengecualian paling menonjol adalah di Swiss yang kontroversi tentang hak pilih untuk perempuan. Di beberapa negara bagian, perempuan mendapatkan hak pilih untuk urusan negara bagian, tetapi sejauh itu tuntutan mereka untuk persamaan hak suara di tingkat federal belum terpenuhi. Masih ada beberapa negara mempersyaratkan kondisi-kondisi khusus untuk hak suara, meskipun hak pilih dewasa memang ada.<sup>21</sup> Dalam praktik berbagai perubahan UU tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU Pilpres dan UU Pilkada misalnya, pembahasan ketentuan hak-hak warga negara tentang *right to vote* dan *basic right* misalnya, sama sekali tidak sejalan dengan semangat konstitusi menjamin rakyat menggunakan hak politik dan pemenuhan hak-hak untuk memilih dan dipilih secara demokratis. Bahkan perdebatan norma yang hendak dimasukkan dalam rumusan UU Pemilu dalam arti luas hampir dikatakan tidak menyerasikan dengan norma konstitusi dalam UUD 1945 sebagaimana dalam Pasal

27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28E ayat (3) yang secara tegas dan jelas dikatakan bahwa: *Negara harus memenuhi hak asasi setiap warga negaranya, khususnya dalam keterlibatan pemerintahan untuk memilih dan dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang meliputi: (i) Pemilu Legislatif yakni Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada).*

Maka paradigma konstitusionalitas *right to vote* dan *basic right* dalam pengertian pelaksanaan pemilu sebagai sarana penegakan kedaulatan rakyat harus dikembangkan pada ide penegakan dan perlindungan hak-hak dasar politik konstitusionalitas warganegara dengan penuh kesadaran etika dan hukum, sehingga praktik penyelenggaraan pemilu dapat ditekan pelanggaran norma hak-hak dasar politik warganegara.

#### D. PENEGAKAN KODE ETIK DKPP DALAM MEWUJUDKAN INTEGRITAS PEMILU

DKPP dalam peran penegakan kode etik sangat strategis dan menentukan kualitas penyelenggaraan dan dapat berfungsi secara moral memberikan legitimasi proses dan hasil pemilu. Keberadaan DKPP sebagai peradilan etika dengan prinsip tata kerja peradilan yang terbuka, akuntabel, mandiri dan profesional telah menjadi pengingat bagi penyelenggara untuk selalu berhati-hati dalam bertindak.

Jimly Asshiddiqie dalam buku *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi* (2014) menjelaskan beberapa prinsip penting yang dipraktikkan dalam penyelenggaraan peradilan semu di bidang etik oleh DKPP adalah prinsip-prinsip '*audi et alteram partem*', prinsip independensi, imparialitas, dan transparansi. Dengan diberlakukannya prinsip-prinsip tersebut, maka semua pihak yang terkait dengan perkara wajib didengarkan dalam persidangan yang diselenggarakan secara terbuka, dimana para anggota DKPP bertindak sebagai hakim yang menengahi pertentangan dan perselisihan untuk mengatasi konflik dan memberikan solusi yang adil. Bahkan, karakteristik putusan DKPP pun sebagaimana ditentukan dalam undang-

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan Di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), hlm, 157.

<sup>21</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dalam (Terj.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nusa Media), 2008, hlm, 96.

undang bersifat ‘final dan mengikat’ yang tidak lain merupakan ciri khas keputusan peradilan. Karena itu, tidak perlu diragukan bahwa DKPP memang didesain sebagai suatu lembaga peradilan yang menegakkan kaedah-kaedah atau norma etika yang berlaku bagi aparat penyelenggara pemilu.

Etika politik dalam konteks penguatan pemerintahan demokratis yang secara khusus penguatan sistem pemilu maka seyogyanya memperhatikan proses dan hasil pemilu yang tidak sekadar demokratis dan berkualitas tetapi berintegritas. Proses itu sangat ditentukan oleh sistem peraturan dan perundang-undangan—*electoral laws* dan *electoral processes* dari penyelenggaraan pemilu itu sendiri yang pada kerangka penanganan kode etik penyelenggara pemilu menyangkut tindakan, sikap, dan perilaku jajaran penyelenggara. Penegakan kode etik penyelenggara pemilu tidak hanya mengedepankan asas prosedur-formal tetapi juga hendaklah dengan rasa keadilan substantif terhadap suatu kasus dugaan pelanggaran kode etik yang ditangani. DKPP dikonstruksi untuk mengawal dan menegakkan etika politik dan menjadi embrio transformasi etika pemerintahan bermartabat.

Dalam konteks itulah penegakan kode etik menjadi instrumen fundamental untuk menjadi penopang sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional-transformatif. Sistem demokrasi akan kuat manakalah sistem hukum dan etika dapat tegak dan dihormati secara bersamaan. Pemilu dikelola untuk dapat menyumbang sistem demokrasi yang kuat karena ditopang dengan ‘*rule of law* dan *rule of ethics*’ secara bersamaan. “*rule of law*” bekerja berdasarkan *code of law*”, sedangkan “*rule of ethics*” bekerja berdasarkan “*code of ethics*”, yang penegakannya dilakukan melalui peradilan yang independen, imparial, dan terbuka, yaitu peradilan hukum (*court of law*) untuk masalah hukum, dan peradilan etika (*court of ethics*) untuk masalah etika.

### D.1. Substansi Penegakan Kode Etik

Kode Etik Penyelenggara Pemilu dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP. Kode etik disusun berdasarkan amanat undang-undang pemilu dan kesadaran internal penyelenggara pemilu yang

mengikatkan diri secara sukarela (*voluntary norms imposed from within the consciousness of the subjects*). Sedangkan pedoman beracara sebagai prosedur hukum acara pemeriksaan dan penegakan kode etik dituangkan dalam bentuk Peraturan DKPP sebagai ‘*self-regulatory body*’ yang bersifat independen dalam menegakkan kode etik.

Kode etik penyelenggara pemilu berisi ketentuan umum, landasan dan prinsip dasar etika dan perilaku, pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku, sanksi, ketentuan peradilan, dan ketentuan penutup. Dari keenam hal itu, yang terpenting adalah prinsip dasar etika dan perilaku; pelaksanaan prinsip dasar etika dan perilaku dan ketentuan tentang sanksi. Kode etik penyelenggara pemilu bertujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pada semua tingkatan dengan berpedoman kepada asas yang ditentukan oleh UU, yaitu: (i) kemandirian; (ii) kejujuran; (iii) keadilan; (iv) kepastian hukum; (v) ketertiban; (vi) kepentingan umum; (vii) keterbukaan; (viii) proporsionalitas; (ix) profesionalitas; (x) akuntabilitas; (xi) efisiensi; dan (xii) efektifitas.

Berdasarkan UU dan peraturan teknis-operasional penegakan kode etik tersebut maka penyelenggara hendaknya menjalankan ketentuan norma yang termuat dalam 21 prinsip dasar etika dan perilaku penyelenggara yang dalam tahap penegakan kode etik oleh DKPP seperti yang diamanatkan dalam Pasal 160, dan Pasal 161 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan: “*Untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk Peraturan DKPP dan menetapkan keputusan DKPP*”. Pasal 161: “*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas DKPP diatur dalam Peraturan DKPP*”, yang kemudian diatur secara teknis-substantif dalam ketentuan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilu, Peraturan DKPP Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu, Peraturan DKPP Nomor 4 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku DKPP, dan Peraturan DKPP Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tim Pemeriksa Daerah.

Selain melaksanakan prinsip dasar etika dan

perilaku berdasarkan ketentuan norma di atas, penyelenggara dituntut bahkan wajib menjalankan kedua belas asas penyelenggaraan pemilu yang diatur secara spesifik menjadi enam asas utama yakni (i) asas mandiri dan adil, (ii) asas kepastian hukum, (iii) asas kejujuran, keterbukaan, dan akuntabilitas, (iv) asas kepentingan umum, (v) asas proporsionalitas, (vi) asas profesionalitas, efisiensi, dan efektifitas. Dalam melaksanakan asas adil dan mandiri, penyelenggara pemilu diwajibkan bertindak secara netral, memperlakukan peserta pemilu secara sama, menolak segala sesuatu yang dapat menimbulkan pengaruh buruk terhadap pelaksanaan tugas dan menghindari dari intervensi pihak lain, tidak mengeluarkan pendapat atau pernyataan yang bersifat partisan atas masalah atau isu yang sedang terjadi dalam proses pemilu, tidak memanfaatkan fasilitas pengaruh, tidak memakai, membawa, atau mengenakan simbol, lambang, tidak memberitahukan pilihan politiknya secara terbuka, bersikap transparan, melaksanakan asas kepastian hukum.

Sistem sanksi yang diterapkan DKPP berbeda dengan sistem sanksi hukum yang lebih bersifat menghukum. Sanksi DKPP diorientasikan untuk menjaga kehormatan dan kepercayaan publik terhadap institusi dan mendidik penyelenggara sehingga sifat sanksi itu dengan sendiri-sendiri dan bertahap dari peringatan atau teguran lisan sampai dengan peringatan keras tertulis, dan apabila terbukti secara meyakinkan berdasarkan fakta dan dokumen maka DKPP menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara atau pemberhentian dari jabatan ketua menjadi anggota hingga pada pemberhentian tetap. Semua bentuk sanksi itu tidak lain untuk menjaga citra dan kehormatan institusi dari perilaku penyimpangan oknum anggota penyelenggara.

## D.2. Pemilu Berintegritas

Praktik pelanggaran maupun kecurangan proses dan hasil pemilu dapat diselesaikan baik melalui lembaga peradilan Mahkamah Konstitusi berupa penyelesaian sengketa hasil atau PPHU atau di Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) berupa sengketa-sengketa yang berhubungan dengan

administrasi pemilu serta proses pengaduan terkait potensi dugaan pelanggaran pemilu dalam jenis lain maupun di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) khusus menyangkut pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu pada setiap jenjang penyelenggara yakni KPU dan Bawaslu.

Syarat utama menegakkan standar pemilu berkualitas dan berintegritas berdasarkan norma kode etik penyelenggara pemilu tidak lain yakni penegakan sistem sanksi pelanggaran kode etik pemilu dengan tetap mengedepankan standar ideal norma etika dan hukum yang analitik-filosofis. Etika deskriptif-normatif dan etika skriptual filosofis menjadi landasan moral dari nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Peraturan DKPP dan norma-norma etika dan hukum lain yang terkait langsung maupun tidak langsung yang mengatur tentang perilaku ideal penyelenggara pemilu. Penyelenggaraan pemilu berintegritas, bukan sekedar formalistik-prosedural. Untuk mengembangkan pemilu berintegritas diperlukan kesadaran bersama dengan didukung oleh sistem aturan dan infrastruktur pendukung yang dapat memaksa penerapan asas *luber-jurdil* dan prinsip-prinsip penyelenggaraan berintegritas.

## E. PENUTUP

### E.1. Simpulan

Secara konsepsi kepemiluan, penyelenggaraan pemilu terdapat 4 (empat) komponen utama yang terlibat secara langsung, yakni pertama, penyelenggara pemilu, kedua, peserta pemilu, ketiga, kandidat atau calon, dan keempat pemilih sebagai pemilik kedaulatan rakyat. DKPP sebagai lembaga peradilan etik dalam melaksanakan penegakan kode etik senantiasa mengidealkan agar keempat komponen itu sama-sama dapat diproses secara berintegritas. Jika rakyat pemilih menghalalkan praktik suap atau jual beli suara, dengan mengambil uangnya, tetapi tidak memilih pemberinya, maka dampak buruknya

adalah para kandidat atau peserta pemilu akan terus membiasakan diri dengan praktik suap dan jual beli suara. Praktik kecurangan bukan saja akan terjadi di antara kandidat atau peserta pemilu dengan pemilih, tetapi jika iklim sudah terbentuk dengan kebiasaan buruk menjadi sesuatu yang dianggap benar, maka praktik demikian akan terus berkembang hingga ke aparat penyelenggara.

Karena itu, integritas pemilu menuntut kesadaran semua pihak untuk tunduk kepada prinsip hukum dan etika secara bersama-sama. Oleh karena itu, sudah tentu, untuk memulainya, harus mendahulukan integritas penyelenggara pemilu, dan dalam kerangka itu, DKPP berperan dan berfungsi secara kelembagaan sebagai pengawal dan penegak nilai-nilai etika politik dan kepemiluan berdasarkan amanat konstitusi dengan secara konsisten dari sejak awal berdiri pada periode pertama 2012-2017 dan periode kedua 2017-2022 yang hingga memasuki tahun ketiga tetap menegakkan sistem norma kode etik penyelenggara pemilu berdasarkan spirit menjaga, mengawal, dan memastikan pemilu dapat diselenggarakan secara berkualitas dan diharapkan dapat memperkuat infrastruktur penegakan kode etik kepemiluan “*ethics infra-structure in public offices*” di masa depan yang terus lebih baik.

## E.2. Saran

DKPP dalam menjalankan tugas dan fungsi diharapkan selain menegakkan kode etik penyelenggara untuk mewujudkan pemilu berdasarkan asas luber dan jujur serta penegakan norma prinsip penyelenggaraan, juga menjamin tegaknya keadilan substantif kepemiluan baik dalam kerangka tegaknya peraturan perundang-undangan—*electoral laws* dan *electoral processes* juga menanamkan kesadaran etik filosofis bagi jajaran penyelenggara dalam bertindak, berperilaku, dan bersikap. DKPP perlu meningkatkan kerja-kerja penunjang dan penopang kinerja struktur dan fungsi dengan aktivitas penelitian, dan penulisan karya-karya ilmiah lain sebagai penguat literatur pemikiran mengenai etika politik dan pemilu. Hal itu untuk menopang bidang kajian-kajian dan penelaahan atas suatu perkara atau bahkan dapat menyumbang

bahan bacaan bagi para pencari sumber literatur mengenai etika politik dan kepemiluan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Anwar, 2015, *Perspektif Ilmu Politik*, Jakarta: RajaGrafindo.
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Pespektif Baru tentang 'Rule Of Law And Rule Of Ethics' & Constitutional Law And Constitutional Ethics'*, Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_, 2015, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- De, Vos, H., 2002, *Inleiding tot the Ethiek*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Fauzi, Achmad, Abdillah, 2012, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Jakarta: Golden Terayon Press.
- Gaffar, Afan, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gatara, A.A. Sahid, 2009, *Ilmu Politik: Memahami dan Menerapkan*, Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Haryatmoko, 2003, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Hoesein, Zainal, Arifin, dan Arifuddin, 2017, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: RajaGrafindo.
- Kelsen, Hans, 2008, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, dalam (terj.), Siwi Purwandari, Pengantar Teori Hukum, Bandung, Nusa Media.
- Magnis, Suseno, Frans, 1987, *Etika Dasar; Masalah-*

*masalah Pokok Filsafat Moral*, Yogyakarta:  
Kanisisus.

\_\_\_\_\_, 1991, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Cet ke-3, Gramedia.

Muhammad, 2015, *Mewujudkan Akuntabilitas Pemilihan Umum yang Berkualitas dan Berintegritas Melalui Transformasi Sistem Pemilihan Umum*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip Universitas Hasanuddin Makassar, Sabtu Tanggal 28 Februari 2015.

Panggabean, Henry ,P., 2009, *Tanggung Jawab Etika: Profesi Hukum*, Jakarta: UPH Press.

Prasetyo, Teguh, 2018, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bertabat*, (Jakarta, RajaGrafindo-Bekerja sama dengan DKPP).

\_\_\_\_\_, 2011, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum: Studi Pemikiran Abli Hukum Sepanjang Zaman*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Poejawiyatna, 1996, *Etika Filsafat Tingkah Laku*, cetakan ke-8, Jakarta: Rineka Cipta.

Strong, C.F., 2008, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, dalam (Terj.), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nusa Media.

Surbakti, Ramlan, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.





# **PARTISIPASI MASYARAKAT DIGITAL SEBAGAI TANTANGAN BARU UNTUK PEMILU INDONESIA**

## *PARTICIPATION OF DIGITAL COMMUNITY AS A NEW CHALLENGE FOR INDONESIAN ELECTIONS*

**Ahmad Dawam Pratiknyo**

[ahmaddawampratiknyo@gmail.com](mailto:ahmaddawampratiknyo@gmail.com)

*Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta*

### **ABSTRAK/ABSTRACT**

---

Pemilu 2019 merupakan pemilihan umum serentak pertama yang digelar di tengah masyarakat Indonesia yang “melek” digital. Masyarakat digital sendiri menjadi tantangan baru dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas. Tuntutan untuk transparansi, akurasi, dan kemudahan akses informasi lebih cepat menjadi karakteristik dari masyarakat digital tersebut. Masyarakat digital memiliki ruang publik tersendiri, yakni media sosial, yang kemudian menjadi *public sphere* baru bagi masyarakat untuk memperbincangkan segala macam permasalahan termasuk politik. Tidak salah jika media sosial, sebagai salah satu produk internet yang menjadi pilar ke-5 demokrasi, selain eksekutif, legislatif, yudikatif, dalam perkembangannya memiliki peranan khusus dalam membangun demokratisasi yang sangat strategis. Masyarakat bebas mengekspresikan aspirasi politiknya, namun dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas di era digital, tidak begitu saja meninggalkan sistem konvensional, melainkan saling melengkapi, sinergis, dan integral. Mereka yang bisa menyinergikan media partisipasi konvensional dan digital (media sosial) akan menuai hasil yang optimal. Dengan sinergi antar keduanya, demokrasi juga akan lebih kuat.

---

*The 2019 election was the first simultaneous elections to be held amid the digital literate Indonesian society. The digital community itself becomes a new challenge in realizing the integrity of the elections. Demands for transparency, accuracy as well as easy access to information faster become the characteristic of the digital society. The digital community has its own public space, which is social media, which then becomes a new public sphere for people to talk about all sorts of issues including politics. It is not wrong if social media, as one of the Internet products that became the 5th pillar of Democracy, in addition to executives, legislative, judicial, and the press. In the development of social media has a special role in establishing a highly developed democratization Strategic. The community freely expresses its political aspirations. However, in realizing its integrity in the digital age, it does not leave the conventional system, but complementary, synergistic, and integral. Those who can deny the media of conventional and digital participation (social media) will reap optimal results. With the synergy between the two, democracy will also be stronger.*

---

**Kata Kunci:** Pemilu, integritas pemilu, media sosial, demokrasi.

**Keyword:** Election, integrity elections, social media, democracy.

---

## A. PENDAHULUAN

Pemilu 2019 menyerentakkan pemilihan anggota legislatif dengan pemilihan presiden. Hal ini dilakukan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilu serentak.<sup>1</sup> Menurut Mahkamah, penyelenggaraan pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Selain itu, pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan pileg juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horisontal di masyarakat.<sup>2</sup> Negosiasi politik tersebut akan membawa presiden bergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut pemerintahan presidensial. Sehingga ketika terjadi sebuah kebijakan yang menyeleweng akan menciptakan sikap apatis masyarakat terhadap pemerintah.

Sistem pemilu proporsional yang dipilih Indonesia bersamaan dengan penerapan sistem presidensial berbasis sistem multipartai dirasa banyak kalangan tidak mencerminkan sistem yang ideal.<sup>3</sup> Hal ini dikarenakan adanya kerancuan dan tumpang tindih kepentingan politik pasca pemilu, reaksi masyarakat terhadap pemerintah yang terbagi-bagi, terpecah dan ketidakberdayaan pemerintah dalam menghadapi oposisi di parlemen. Hal ini berakibat kepentingan masyarakat sering terabaikan.

Dalam praktiknya telah tercipta diskursus politik kebencian. Fenomena tersebut tidak saja menimbulkan permusuhan berlarut, tetapi juga memicu gejala disintegritas. Politik kebencian tersebut mengeksploitasi isu politik identitas, sentimen moralitas agama, dan nasionalisme sempit oleh aktor negara dan non-negara yang mengajak pengikut mereka dan masyarakat luas untuk membenci mereka

yang dianggap berbeda, sehingga dapat melemahkan ketahanan nasional.<sup>4</sup> Penyebaran politik kebencian bisa terjadi sangat cepat di era digital. Ini karena masyarakat mampu mengakses segala informasi, baik lewat media berita online maupun media sosial.

Fenomena tersebut kemudian dinarasikan oleh individu maupun kelompok untuk tidak ikut berpartisipasi dalam pemilu. Salah satunya kampanye golput, yang masih marak baik di kehidupan nyata maupun kehidupan maya seperti media sosial. Gerakan yang mengampanyekan agar masyarakat golput begitu masif, seperti Lini Zurlia mengampanyekan untuk tidak memilih kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden serta calon anggota legislatif di media sosial.<sup>5</sup> Ajakan untuk golput ini dilakukan setelah ia melihat Jokowi menggandeng Ma'ruf Amin yang dianggapnya memiliki rekam jejak intoleran. Di sisi lain, Prabowo dianggap bukan pilihan karena rekam jejaknya di kasus pelanggaran HAM.

Hal tersebut merupakan bagian dari pelemahan terhadap partisipasi masyarakat dalam pemilu. Padahal partisipasi masyarakat merupakan salah satu syarat untuk menciptakan pemilu yang berintegritas. Demikian disampaikan oleh Anggota DKPP RI Prof. Muhammad ketika menjadi pembicara dalam seminar nasional bertema "Penguatan Literasi Media dan Politik Pemilih Rasional dalam Pembangunan Demokrasi Berkualitas pada Pemilu 2019" di Universitas Mercubuana, Jakarta Barat, menyebutkan<sup>6</sup> enam syarat dalam menciptakan pemilu berintegritas. Pertama, regulasi yang jelas dan tegas; kedua, peserta pemilu yang taat aturan; ketiga, pemilih cerdas dan partisipatif; keempat, birokrasi netral; kelima, penyelenggara yang kompeten dan berintegritas; keenam, media yang independen.

Indikator kesuksesan pemilu dapat diukur dari rakyat yang berpartisipasi dalam pemilu. Tingginya tingkat partisipasi politik warga negara menunjukkan

<sup>4</sup> Tim Editor. "Fenomena Politik Kebencian Memicu Disintegrasi Bangsa". Diakses dari <https://kumparan.com/abdul-rivai-ras/fenomena-politik-kebencian-memicu-disintegrasi-bangsa-1535465881895437598> pada tanggal 24 Juli 2019 pukul 21.30

<sup>5</sup> Adrian Sopa. "Lembaga Survei: Jumlah Golput di Pilpres 2019 Paling Rendah Sejak 2004". diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48130161> pada tanggal 3 Juli 2019 pukul 12.36

<sup>6</sup> Wildan. "Prof. Muhammad: Partisipasi Masyarakat adalah Syarat Pemilu Berintegritas". diakses dari <http://dkpp.go.id/prof-muhammad-partisipasi-masyarakat-adalah-syarat-pemilu-berintegritas/> pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 11.58

<sup>1</sup> Tim Legality. *Undang-undang Pemilihan Umum (Pemilu) 2019*. Legality, Yogyakarta, 2017, hlm. 2

<sup>2</sup> Tim Editor. "Memahami Lagi Alasan Pilpres dan Pileg Digelar Serentak Tahun 2019". Diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/memahami-lagi-alasan-pilpres-dan-pileg-digelar-serentak-tahun-2019-1542495076123429491> pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 20.49

<sup>3</sup> Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019". Jurnal Wacana Politik Vol 2 No 2, Oktober 2017, hlm. 159

tingginya tanggung jawab dan kepedulian mereka terhadap politik, berarti tinggi pula kualitas demokrasi. Rendahnya jumlah pemberi suara pada pemilihan umum, otomatis mengindikasikan rendahnya kualitas demokrasi di negara tersebut. Bahkan pada kondisi paling ekstrem, warga negara bersikap apatis pada politik, mereka acuh pada semua yang terjadi di politik. Hal ini bisa terjadi karena hilangnya kepercayaan mereka pada negara. Mereka memilih pemimpin, tetapi kenyataannya aspirasi dan harapan politik mereka tidak pernah direalisasikan oleh pemimpin pilihannya. Kekecewaan terus berakumulasi, berpuncak pada hilangnya kepercayaan mereka pada politik yang ditandai dengan keengganan untuk berpartisipasi lagi pada pemilihan umum.

Oleh karenanya aktor politik harus lebih berhati-hati dan siap menghadapi kritik (bahkan beberapa di antaranya cenderung pedas). Media sosial pada level tersebut merupakan rimba raya, dan praktis tidak ada peraturan di dalamnya.<sup>7</sup> Gerakan-gerakan yang serupa semakin mendekati hari pemilihan semakin gencar, hingga kampanye-kampanye hitam bermunculan di berbagai media sosial guna memengaruhi dengan mudah dan cepat kepada masyarakat pengguna media sosial untuk tidak memberikan suaranya di pemilu kelak. Di sini akan Penulis bahas, apakah partisipasi masyarakat digital dalam menggunakan media sosial mampu memberikan kontribusi positif pada pembentukan jembatan untuk memperkecil rasa curiga, memperbesar apresiasi, dan mencari titik temu diantara dua atau tiga kubu dalam pemilu di Indonesia.

## B. METODE PENELITIAN

Berdasarkan hal di atas, penulis akan membahas bagaimana cara menumbuhkan pemilu yang berintegritas di era digital. Guna menjawab pertanyaan tersebut, penulis menggunakan pendekatan kualitatif, merupakan jenis pendekatan yang menghasilkan penemuan yang tidak dapat dicapai melalui prosedur pengukuran dan statistik.<sup>8</sup> Teknik pengumpulan data dengan melakukan studi literatur berbagai sumber

<sup>7</sup> Faridhian Anshari, "Komunikasi Politik di Era Media Sosial" *Jurnal Komunikasi*, Vol. 8, No. 1, Oktober 2013, hlm. 94

<sup>8</sup> Moh. Soehada, *Metode Penelitian Sosiologi Agama*. Teras, Yogyakarta, 2010, hlm. 34

yang relevan dan kontemporer. Dialektika dibangun dengan cara melakukan review dan menganalisisnya secara kritis atas berbagai sumber literatur yang dipilih.

## C. PERSPEKTIF TEORI

### 1) Partisipasi Masyarakat Digital

Partisipasi menurut Ach. Wazir Ws., et al, diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang dapat berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggungjawab bersama.<sup>9</sup>

Sedangkan menurut Slamet partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan atau proses bersama saling memahami, merencanakan, menganalisis, dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat. Selanjutnya, menurut Slamet mencatat ada tiga konsep partisipasi, yaitu: a. Partisipasi politik, lebih berorientasi pada mempengaruhi dan mendudukan wakil-wakil rakyat dalam lembaga pemerintah ketimbang partisipasi aktif dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri; b. Partisipasi sosial, dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial; c. Partisipasi warga, menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan.<sup>10</sup> Baginya, partisipasi masyarakat berarti eksistensi manusia seutuhnya, tuntutan akan partisipasi masyarakat semakin berjalan seiring kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara.

Pada berbagai kondisi, terdapat masyarakat yang begitu aktif secara politis dan ada juga masyarakat yang menjauh dari politik.

<sup>9</sup> Ach. Wazir Ws., et al., ed. *Panduan Manajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*. Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care, Jakarta, 1999, hlm. 29

<sup>10</sup> M. Slamet. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. IPB Press, Bogor, 2003, hlm. 8

Sejumlah faktor telah diidentifikasi terkait dengan partisipasi masyarakat terhadap politik, Vecchione dan Caprara menemukan bahwa gender, pendidikan dan usia merupakan faktor signifikan yang mempengaruhi partisipasi meningkat atau tidak.<sup>11</sup>

Menurut Hutington dan Nelson yang dikutip oleh Cholisin partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, masif atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.<sup>12</sup>

Menurut Conyer, ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting.<sup>13</sup> Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Partisipasi masyarakat *offline* (citizen) dengan masyarakat *online* (netizen) memiliki kesamaan dalam berpartisipasi, yang membedakan diantara keduanya adalah ruang, untuk citizen mereka berpartisipasi secara langsung dengan bertatap muka satu sama lain, sedangkan netizen mereka berpartisipasi

melalui ruang maya.

## 2) Indikator Pemilu Berintegritas

Pada konteks ini, pemilihan umum adalah sarana menghadirkan dan menghubungkan kepentingan masyarakat dengan kebijakan penguasa. Perlu ditekankan bahwa pemilu yang berintegritas definisi positif lebih menekankan pada beragam norma yang perlu dipenuhi, sementara definisi negatif menitikberatkan pada aspek aktor, niat, dan juga konsekuensi dari tindakan pelanggaran pemilu.<sup>14</sup> Dialog itu akan menghasilkan partisipasi yang independen atau justru menunjukkan partisipasi oleh kekuasaan negara lewat mobilisasi.

Untuk terciptanya partisipasi masyarakat yang aktif, diperlukan pemahaman terhadap pemilu yang berintegritas. Terdapat sebuah standar internasional untuk mengukur integritas pemilu, melalui *The Electoral Integrity Project* pada 2014, yang dilaksanakan oleh para ahli. Dalam survei tersebut, terdapat 11 tahapan dalam siklus pemilu yang menjadi fokus investigasi, yang dibuat dengan pernyataan positif maupun negatif dengan pilihan setuju atau tidak setuju. Berikut tahapan tersebut:<sup>15</sup>

- 1) Regulasi pemilu
  - Regulasi pemilu tidak adil terhadap partai kecil
  - Regulasi pemilu berpihak pada partai yang berkuasa
  - Regulasi pemilu membatasi hak warga negara
- 2) Prosedur pemilu
  - Pemilu dikelola dengan baik
  - Informasi tentang prosedur pencoblosan tersedia dan dapat diakses
  - Pemilu dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku
- 3) Batas Daerah Pemilihan
  - Penentuan batas Dapil merugikan sebagai partai peserta pemilu

<sup>11</sup> Fernanda Putra Adela dan Dio Safrial Truna, "Partisipasi Rakyat dalam Pengawasan Pilkada, Antisipasi Tingginya Angka Golput di Pilkada Sumut 2018" *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3 No. 1, 2017. Hlm. 110

<sup>12</sup> Cholisin, dkk. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. UNY Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 151

<sup>13</sup> Daud M. Liando, "Pemilu Dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi Pada Pemilihan Anggota Legislatif Dan Pemilihan Presiden Dan Calon Wakil Presiden Di Kabupaten Minahasa Tahun 2014)" *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol 3 No 2, Oktober 2016, hlm. 9

<sup>14</sup> M. Nazir Salim. *Membayangkan Demokrasi Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta, 1951*. Penerbit Ombak, Yogyakarta, 2014, hlm. 18

<sup>15</sup> Mudiayati Rahmatunnisa, "Mengapa Integritas Pemilu Penting?" *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3 No. 1, 2017. Hlm. 5



- Penentuan batas Dapil menguntungkan petahana
  - Penentuan Dapil tidak memihak (netral)
- 4) Pendaftaran pemilih
- Sebagai warga negara tidak tercatat dalam Daftar Pemilih
  - Daftar pemilih tidak akurat
  - Beberapa yang tidak memenuhi syarat, terdaftar dalam Daftar Pemilih
- 5) Pendaftaran partai politik
- Ada kandidat oposisi dicegah untuk ikut pemilu
  - Perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih
  - Kelompok minoritas memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih
  - Hanya pimpinan partai yang memilih kandidat
  - Sebagian partai politik/kandidat dibatasi untuk mengadakan *rally* kampanye
- 6) Media Kampanye
- Surat kabar menyajikan berita pemilu secara seimbang
  - Berita TV memihak kepada partai pemerintah
  - Partai politik/kandidat memiliki akses yang adil untuk menyiarkan pesan dan iklan politik
  - Jurnalis menyajikan liputan yang adil tentang pemilu
  - Media sosial digunakan untuk mengekspos pelanggaran pemilu
- 7) Keuangan kampanye
- Partai politik/kandidat memiliki akses yang sama terhadap subsidi dana publik
  - Partai politik/kandidat memiliki akses yang sama terhadap donasi politik
  - Partai politik/kandidat mempublikasikan akuntansi keuangan secara transparan
  - Orang kaya membeli pemilu
  - Ada sumberdaya negara disalahgunakan untuk kampanye
- 8) Proses pemungutan suara
- Ada pemilih yang diancam dengan kekerasan pada saat hari pemungutan
- Ada manipulasi suara
  - Proses pencoblosan mudah
  - Pemilih ditawarkan preferensi pilihan sesuai dengan keinginannya
  - Surat suara lewat pos disediakan
  - Fasilitas pencoblosan untuk kaum difabel tersedia
  - Warga negara yang berada di luar negeri dapat memilih
  - Pencoblosan secara *online* disediakan
- 9) Proses penghitungan suara
- Kotak suara aman
  - Hasil diumumkan tanpa adanya penundaan
  - Suara dihitung dengan benar
  - Lembaga pengawas internasional dibatasi
  - Lembaga pengawas domestik dibatasi
- 10) Pasca pemilu
- Partai politik/kandidat tidak menerima hasil pemilu
  - Pemilu memicu protes yang damai
  - Pemilu memicu protes dengan kekerasan
  - Setiap sengketa diselesaikan melalui jalur hukum
- 11) Penyelenggara pemilu
- Pihak penyelenggara pemilu tidak memihak
  - Pihak yang berwenang mendistribusikan informasi kepada warga
  - Pihak yang berwenang membuka kesempatan kepada publik untuk menilai kinerjanya
  - Pihak penyelenggara pemilu berkinerja baik

Pemahaman tentang integritas yang dihasilkan para ahli jika diterapkan dengan media yang baik dan benar. Norris menyebutkan bahwa integritas pemilu juga dapat memfasilitasi penguatan kualitas representasi politik, lebih lagi bahwa integritas pemilu berkorelasi dengan transisi rezim, proses demokratisasi dan reformasi institusi yang efektif dan damai.<sup>16</sup> Sebaliknya, pemilu yang penuh kecurangan

melemahkan kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga politik, termasuk rezim yang sedang berkuasa.

## D. PEMBAHASAN

### D.1. Partisipasi Masyarakat Digital dalam Pemilu

Partisipasi masyarakat dalam menyukseskan pemilu sangat dibutuhkan. Mereka bisa bergabung ke dalam lembaga pemantau pemilu untuk terlibat dalam pemantauan pemilu. Namun mereka juga bisa bergerak sendiri baik secara perseorangan atau bergabung dalam organisasi untuk melaksanakan pendidikan pemilih, jajak pendapat, penghitungan cepat bahkan sosialisasi pemilu. Untuk mencapai target sebagai masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam pemilu, banyak memanfaatkan media sosial sebagai alatnya. Selain karena faktor efisien, media sosial memiliki daya jangkauan yang luas. Media sosial dapat merasuk pada relung-relung sosial terdalam, yang belum tentu bisa dijamah oleh model sosialisasi konvensional.<sup>17</sup>

Media sosial menjadi *public sphere* baru bagi masyarakat untuk memperbincangkan politik. Media sosial adalah alat komunikasi paling efektif, murah, dan masif. Dalam perkembangannya media sosial menjadi penting sebagai sarana yang efektif dalam proses komunikasi politik, terlebih mampu membunuh jarak geografis dan psikologis antara calon pemimpin dengan konstituennya.<sup>18</sup>

Fenomena Pemilu 2019 telah menunjukkan strategisnya peran media sosial. Kedua pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yaitu Jokowi-Maruf dan Prabowo-Sandi sama-sama membangun basis dukungan melalui media sosial dan menyadari pentingnya media sosial sebagai media komunikasi melalui udara.<sup>19</sup> Salah satu segmen yang menjadi fokus

dalam kampanye dan sosialisasi di media sosial adalah komunitas. Pada komunitas terjadi relasi pribadi yang erat karena ada kesamaan *interest* dan *value*. Jika strategi kampanye dan sosialisasi berbasis media sosial berhasil meyakinkan sebuah komunitas, maka akan bisa merebut anggota komunitas tersebut untuk memilih kandidat. Pada puncaknya, ada mobilisasi anggota komunitas untuk mendukung kandidat pada sebuah pemilihan tertentu. Karena setia pesan yang disampaikan ke publik memiliki efek berantai yang semakin luas.<sup>20</sup>

Tidak salah jika Direktur Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika Niken Widiastuti mengatakan media sosial merupakan pilar ke-5 demokrasi, setelah pers yang disebut-sebut pilar keempat sebagai penyeimbang eksekutif, legislatif dan yudikatif. selain eksekutif, legislatif, yudikatif, dan pers.<sup>21</sup> Bagi Ignatius Haryanto, sosial media di Indonesia terkait dengan politik berkembang atas tiga motif dasar; *pertama*, sebagai bagian dari perluasan pengaruh politik dari kandidat tertentu kepada para konstituennya ataupun kepada mereka yang belum punya pilihan. *Kedua*, sebagai bagian dari strategi menyerang yang ditujukan pada pihak lawan. *Ketiga*, sebagai bagian kegiatan ekonomi yang bisa bertumpang tindih dengan motif lainnya.<sup>22</sup> Atas dasar itulah, media sosial semakin masif dipergunakan politisi, relawan dan elemen lainnya untuk berpartisipasi. Dukungan dan partisipasi akan muncul melalui media sosial dalam berbagai bentuk, dari informasi teks, kreativitas gambar dan audio-video, hingga penyumbangan dana untuk kampanye.

Partisipasi politik melalui media sosial memang berbeda dalam banyak hal dengan partisipasi yang dilakukan melalui media-media tradisional. Melalui media sosial, individu dapat membangun hubungan yang lebih aktif dan signifikan terhadap lembaga-lembaga resmi, dan pada akhirnya mereka merasa lebih dekat untuk mengekspresikan pendapat mereka secara

Penting?" Jurnal Bawaslu, Vol. 3 No. 1, 2017. Hlm. 6

<sup>17</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2017, hlm. 244

<sup>18</sup> Ike Atikah Ratnamulyani dan Beddy Iriawan Maksudi, "Peran Media Sosial Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pemula Di Kalangan Pelajar Di Kabupaten Bogor" Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora, Vol. 20, No. 2, Juli 2018, hlm. 156

<sup>19</sup> Tim Editor. "Perang Udara Tim Medsos Jokowi dan Prabowo, Siapa Unggul?". Diakses dari <https://m.liputan6.com/pilpres/read/3823331/perang-udara-tim-medsos-jokowi-prabowo-siapa-unggul> pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 16.59

<sup>20</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2017, hlm. 246-247

<sup>21</sup> Tim Editor. "Kominfo Sebut Media Sosial Jadi Pilar Kelima Demokrasi". Diakses dari <https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/oigqar368> pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 19.59

<sup>22</sup> Ignatius Haryanto. "Media Sosial dan Demokrasi Harapan atau Ancaman?". diakses dari [http://www.google.com/amp/s/m.mediaindonesia.com/amp/amp\\_detail/135752-media-sosial-dan-demokrasi-harapan-atau-ancaman](http://www.google.com/amp/s/m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/135752-media-sosial-dan-demokrasi-harapan-atau-ancaman) pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 21.28

lebih terbuka dan bebas. Ada tiga jenis partisipasi yang mungkin dikembangkan oleh media sosial,<sup>23</sup> yakni: pertama, partisipasi kebijakan. Partisipasi terkait dengan respon warga negara terhadap kebijakan yang diambil pemerintah, media sosial digunakan untuk mendukung atau menentang kebijakan. Kedua, partisipasi politik, yaitu untuk memengaruhi proses terbentuknya pembuatan keputusan politik atau terlibat dalam pembuatan agenda. Ketiga, partisipasi sosial, untuk tujuan peningkatan modal sosial seperti solidaritas atau petisi publik. Media sosial digunakan untuk kritik sosial dengan menyuarakan protes atau menggalang solidaritas sosial dalam menghadapi sebuah masalah yang menyangkut kepentingan publik.

Datangnya era digital menjadi tantangan sendiri bagi kandidat, partai politik maupun relawannya dalam pemilu. Mereka harus bisa beradaptasi dengan era baru ini, bertransformasi adalah keharusan, jika tidak, akan tergilas oleh era baru pengelolaan secara digital.

## D.2. Media Sosial sebagai Tantangan Baru dalam Pemilu

Pada era digital, secara umum semua pasangan calon capres cawapres atau calon legislatif pernah diterpa isu negatif. Isu-isu negatif yang muncul dan berkembang di media sosial tidak bersifat parsial, tapi memiliki keterhubungan dengan media *mainstream*. Berdasarkan hasil riset Aliansi Jurnalis Independen Jakarta, isu tersebut memiliki dua pola, yaitu; *pertama*, ada isu yang muncul dari media arus utama lalu diperbincangkan secara luas di media sosial. Jadi, isunya muncul pertama kali di ranah media *mainstream* sebagai berita aktual. Para pengguna media sosial kemudian merespon isu tersebut, hingga akhirnya menjadi perbincangan luas di jejaring media sosial. *Kedua*, sebaliknya, ada isu yang muncul dan ramai diperbincangkan di media sosial, lalu diangkat sebagai berita di media arus utama. Tidak sedikit dari isu-isu yang awalnya hanya menjadi perbincangan pada tingkat media sosial kemudian diangkat sebagai topik

berita oleh sejumlah media *mainstream*.<sup>24</sup>

Selain daripada kolaborasi antara media sosial dan media *mainstream* yang dapat menimbulkan tantangan baru. Media sosial memiliki isu yang selalu muncul memenuhi halaman beranda media sosial, yaitu; *pertama*, isu masalah sentimen suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Rekam jejak digital dalam isu SARA selalu menjadi senjata untuk menyerang lawan politik, terlebih jika salah satu kandidat memiliki rekam jejak yang pernah melecehkan atau menghina pihak tertentu. *Kedua*, isu tentang independensi lembaga survei. Kesalahan dalam prediksi dapat menjadi buah bibir masyarakat. *Ketiga*, isu soal putra daerah. *Keempat*, isu tentang rekam jejak salah satu kandidat sebagai politisi.<sup>25</sup> Isu-isu tersebut selalu muncul di linimasa media sosial, dengan alur yang selalu bergantian.

Media sosial akan semakin masif dipergunakan politisi, relawan, dan elemen lainnya untuk memenangi pertarungan politik. Pembuatan konten tertentu untuk menjatuhkan lawan, dan penyebaran informasi hoaks mengenai lawan. Hal demikian akan menemukan momentumnya untuk terus berkembang dan dimanfaatkan kelompok manapun. Media sosial tidak lebih dari suatu perpanjangan dari politik elite yang dilakukan pada kandidat dan menyebarluaskan kepada para pendukung mereka.

Demokrasi digital memunculkan tantangan baru bagi praktik demokrasi tradisional atau konvensional. terutama bagi negara dan pemerintahan, mereka dituntut responsif dengan wajah baru demokrasi masa depan ini. Konsepsi lebih komprehensif tentang demokrasi digital sudah mulai menarik minat banyak pihak.<sup>26</sup> Pendukung demokrasi digital optimis bahwa teknologi digital memungkinkan seseorang untuk menembus batas waktu dan hambatan ruang yang selama ini ada, untuk kemudian membangun jaringan komunikasi yang luas pada level global.

<sup>23</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Demokrasi Di Tangan Netizen Tantangan & Prospek Demokrasi Digital*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2016, hlm. 288

<sup>24</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2017, hlm. 254-257

<sup>25</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2017, hlm. 266

<sup>26</sup> Dr. Ir. Fayakhun Andriadi, M. Kom. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. RMBOOKS, Jakarta Selatan, 2017, hlm. 11

## E. PENUTUP

### D.1. Kesimpulan

Indonesia sudah memiliki modal berharga untuk melangkah menuju demokrasi era digital, jumlah pengguna internet di Indonesia semakin tinggi. Demikian juga dengan pengguna media sosial, salah satu pertanda semakin siapnya publik Indonesia dengan era demokrasi digital yang tentunya dibarengi dengan kesiapan mental dan teknikal. Era digital membuka peluang selebar-lebarnya kepada negara manapun untuk menjadi kompetitif. Karena dalam era digital, tidak ada lagi yang namanya negara terpencil secara geografis, yang ada nanti adalah negara terpencil secara digital, karena lemahnya jaringan digitalisasi di dalam negerinya.

Kehadiran media sosial telah mempermudah proses partisipasi politik warga negara. Cukup dengan duduk di balik layar, seorang warga negara bisa turut dalam proses kampanye, sosialisasi, penggalangan dana, protes sosial, dan partisipasi politik lainnya. Partisipasi politik menggunakan media sosial juga memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan media konvensional. Namun, keduanya tidak dalam *vis a vis*, melainkan saling melengkapi, sinergis, dan integral. Mereka yang bisa menyinergikan media partisipasi konvensional dan digital (media sosial) akan menuai hasil yang optimal. Dengan sinergi antar keduanya, demokrasi juga akan lebih kuat.

### D.2 Saran

Sebagai sarana baru partisipasi, media sosial memberikan banyak pilihan bentuk partisipasi yang bisa dilakukan oleh pemilih. Kehadiran media sosial semakin memperkaya dan melengkapi pilihan-pilihan alat partisipasi politik yang bisa digunakan oleh pemilih. Penggunaan media sosial sebagai sarana partisipasi memberikan efektivitas dan efisiensi tersendiri yang melengkapi cara partisipasi politik secara konvensional. Efektivitas tersebut terkait faktor tempat dan waktu. Namun pada sisi yang lain, media sosial juga memiliki beberapa titik lemah, media sosial dapat memberi efek amplifikasi sosialisasi dan kampanye calon kepada pemilih, efek negatif

anonimitas, yakni seseorang bisa menyembunyikan identitas aslinya dan menggunakan identitas palsu.

Oleh karena itu, praktik demokrasi di ruang maya tidak boleh dibaca secara terpisah dari praktik demokrasi di ruang fisik. Partisipasi *online* hadir untuk melengkapi dan memperkuat partisipasi *offline*. Partisipasi fisik tidak pernah bisa tergantikan sepenuhnya oleh partisipasi maya. Karena itu, partisipasi *online* tetap memerlukan partisipasi *offline*, keduanya tidak boleh diposisikan saling menegasikannya, keduanya saling membutuhkan. Partisipasi *online* harus ditempatkan sebagai pelengkap bagi partisipasi *offline*, tanpa partisipasi *offline*, berbagai sisi negatif dari demokrasi digital rentan terjadi pada partisipasi *online*. Demikian sebaliknya, tanpa partisipasi *online*, partisipasi *offline* terkendala persoalan efektivitas dan efisiensi. Partisipasi *offline* dan partisipasi online memiliki tujuan sama, yakni memperkuat demokrasi.

Penggunaan media sosial yang semakin masif harus berimbang dengan pendidikan *digital media literacy*. Dengan pengetahuan serta ketrampilan *digital media literacy*, masyarakat akan diajak untuk menggunakan media secara bijak, tidak jatuh dalam perangkap menyebarkan ungkapan kebencian, tidak jadi konsumen dan distributor hoaks.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU:

- Andriadi, Fayakhun. 2016. *Demokrasi Di Tangan Netizen Tantangan & Prospek Demokrasi Digital*. Jakarta Selatan: RMBOOKS
- \_\_\_\_\_. 2017. *Partisipasi Politik Virtual Demokrasi Netizen di Indonesia*. Jakarta: RMBOOKS
- Cholisin, dkk. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: UNY Press
- Salim, M. Nazir. 2014. *Membayangkan Demokrasi Menghadirkan Pesta: Pemilihan Umum Yogyakarta, 1951*. Yogyakarta: Penerbit Ombak

Slamet, M. 2003. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, Bogor: IPB Press

Soehada, Moh. 2010. *Metode Penelitian Sosiologi Agama*. Yogyakarta: Teras

Tim Legality. 2017. *Undang-undang Pemilihan Umum (Pemilu) 2019*. Yogyakarta: Legality

Wazir Ws, Ach., et al., ed. 1999. *Panduan Menajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*, Jakarta: Sekretariat Bina Desa dengan dukungan AusAID melalui Indonesia HIV/AIDS and STD Prevention and Care

### **JURNAL:**

Adela, Fernanda Putra dan Dio Safrial Truna. 2017. "Partisipasi Rakyat dalam Pengawasan Pilkada, Antisipasi Tingginya Angka Golput di Pilkada Sumut 2018" *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3 No. 1

Anshari, Faridhian. Oktober 2013, "Komunikasi Politik di Era Media Sosial" *Jurnal Komunikasi*, Vol. 8, No. 1

Daud M. Liando, Daud. 2016. "Pemilu Dan Partisipasi Politik Masyarakat (Studi Pada Pemilihan Anggota Legislatif Dan Pemilihan Presiden Dan Calon Wakil Presiden Di Kabupaten Minahasa Tahun 2014)", *Jurnal LPPM Bidang EkoSosBudKum*, Vol 3 No 2

Rahmatunnisa, Mudiwati. 2017. "Mengapa Integritas Pemilu Penting?" *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3 No. 1

Ratnamulyani, Ike Atikah dan Beddy Iriawan Maksudi. Juli 2018 "Peran Media Sosial Dalam Peningkatan Partisipasi Pemilih Pemula Di Kalangan Pelajar Di Kabupaten Bogor" *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 20 No. 2

Triono. Oktober 2017. "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019". *Jurnal Wacana Politik*, Vol 2 No 2

### **MEDIA ONLINE:**

Adrian Sopa. "Lembaga Survei: Jumlah Golput di Pilpres 2019 Paling Rendah Sejak 2004". diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48130161> pada tanggal 3 Juli 2019 pukul 12.36

Ignatius Haryanto. "Media Sosial dan Demokrasi Harapan atau Ancaman?". diakses dari [http://www.google.com/amp/s/m.mediaindonesia.com/amp/amp\\_detail/135752-media-sosial-dan-demokrasi-harapan-atau-ancaman](http://www.google.com/amp/s/m.mediaindonesia.com/amp/amp_detail/135752-media-sosial-dan-demokrasi-harapan-atau-ancaman) pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 21.28

Tim Editor. "Fenomena Politik Kebencian Memicu Disintegrasi Bangsa". Diakses dari <https://kumparan.com/abdul-rivai-ras/fenomena-politik-kebencian-memicu-disintegrasi-bangsa-1535465881895437598> pada tanggal 24 Juli 2019 pukul 21.30

Tim Editor. "Memahami Lagi Alasan Pilpres dan Pileg Digelar Serentak Tahun 2019". Diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/memahami-lagi-alasan-pilpres-dan-pileg-digelar-serentak-tahun-2019-1542495076123429491> pada tanggal 25 Juli 2019 pukul 20.49

Tim Editor. "Kominfo Sebut Media Sosial Jadi Pilar Kelima Demokrasi". Diakses dari <https://www.google.com/amp/s/m.republika.co.id/amp/oi9q1r368> pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 19.59

Tim Editor. "Perang Udara Tim Medsos Jokowi dan Prabowo, Siapa Unggul?". Diakses dari <https://m.liputan6.com/pilpres/read/3823331/perang-udara-tim-medsos-jokowi-prabowo-siapa-unggul> pada tanggal 2 Desember 2019 pukul 16.59

Wildan. "Prof. Muhammad: Partisipasi Masyarakat adalah Syarat Pemilu Berintegritas". diakses dari <http://dkpp.go.id/prof-muhammad-partisipasi-masyarakat-adalah-syarat-pemilu-berintegritas/> pada tanggal 2 Juli 2019 pukul 11.58





# TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

Topik Bebas; expose hasil kajian dan penelitian terkait pemikiran hukum, politik dan demokrasi, khususnya dalam upaya menata kembali sistem pemilihan di Indonesia menuju negara demokrasi modern. Naskah dapat berupa disertasi, tesis atau skripsi, juga hasil penelitian mandiri (Karya Ilmiah).

*Free Topics: Exposing the result of study and research related to legal thought, politic and democracy, particularly in an attempt to reorganize electoral system in Indonesia towards modern democratic state. A manuscript can be a dissertation, thesis, or essay, and also independent research (scientific work).*

## BELAJAR DEMOKRASI DARI JAWA BARAT: KETERPILIHAN CALEG KRISTEN PADA PILEG 2014 DAN PILEG 2019

Osbin Samsosir

[osamosir@yahoo.com](mailto:osamosir@yahoo.com)

Universitas Kristen Indonesia Jakarta



### A. PENDAHULUAN

Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) Era Reformasi sudah diadakan sebanyak 5 (lima) kali, yakni Tahun 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019. Suksesnya sebuah penyelenggaraan pemilu yang mengedepankan etika dan moralitas bermartabat pemilihan umum tidak hanya menjadi tanggungjawab penyelenggara pemilu semata, tetapi juga bagaimana pemilih dan peserta pemilu tidak mengotori ruang demokrasi tersebut. Salah satu bukti penyelenggaraan pemilu yang bermartabat itu adalah hadirnya para Caleg-caleg Kristen yang memenangkan hati para pemilih secara obyektif untuk terpilih sebagai anggota legislatif dalam lima kali penyelenggaraan Pileg di Era

Reformasi, meskipun mereka dicalonkan oleh partai masing-masing di basis Islam yang kuat.

Sepanjang masa lima kali Pileg, orang-orang beragama Kristiani baik yang beragama Protestan maupun Katolik selalu meraih hasil signifikan sebagai anggota Legislatif di DPR RI. Perolehan suara para caleg Kristen secara nasional selalu meraih hasil yang melebihi persentase umat Kristen itu sendiri secara nasional, baik para caleg Kristen tersebut berada di daerah pemilihan (dapil) di basis beragama mayoritas Kristen maupun di basis yang bukan Kristen, baik dari partai atas nama agama Kristen maupun partai nasionalis.

Perolehan suara terbesar itu salah satu di antaranya adalah dari Provinsi Jawa Barat.

Tabel 1

Daftar 6 Terbesar Provinsi Berbasis Islam Penyumbang Anggota DPR RI Beragama Kristen Pada Pemilu Legislatif Tahun 2014

	PDIP	Demokrat	Gerindra	Golkar	Nasdem	TOTAL
JABAR	6	-	-	-	-	6 kursi
DKI	5	-	-	-	-	5 kursi
JATIM	4	-	1	-	-	5 kursi
SUMUT	2	2	2	1	1	8 kursi
RIAU	2	-	-	-	-	2 kursi
JATENG	2	-	2	-	-	4 kursi
JUMLAH	21 kursi	2 kursi	5 kursi	1 kursi	1 kursi	TOTAL: 30 KURSI

**Tabel 2**  
**Daftar 6 Terbesar Provinsi Berbasis Islam Penyumbang Anggota DPR RI Beragama Kristen**  
**Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019**

	PDIP	Demokrat	Gerindra	Golkar	Nasdem	JUMLAH
<b>SUMUT</b>	5	2	-	1	1	<b>9 kursi</b>
<b>DKI</b>	7	-	-	1	-	<b>8 kursi</b>
<b>JATENG</b>	6	-	1	-	-	<b>7 kursi</b>
<b>JABAR</b>	4	-	-	-	-	<b>4 kursi</b>
<b>JATIM</b>	3	-	1	-	-	<b>4 kursi</b>
<b>RIAU</b>	2	-	-	-	-	<b>2 kursi</b>
<b>JUMLAH</b>	<b>27 kursi</b>	<b>2 kursi</b>	<b>2 kursi</b>	<b>2 kursi</b>	<b>1 kursi</b>	<b>TOTAL: 34 KURSI</b>

Dua tabel di atas menjelaskan bahwa PDI Perjuangan selalu menjadi partai politik penyumbang kursi bagi anggota legislative beragama Kristen setidaknya di 6 (enam) provinsi yang berbasis Islam atau setidaknya mayoritas dominan berpenduduk agama Islam. Jika melihat Pemilu Legislatif 2014, kursi terbesar PDI Perjuangan lebih banyak berasal dari Provinsi Jawa Barat yakni sejumlah 6 kursi, berturut-turut 5 kursi dari DKI dan 4 kursi dari Jawa Timur.

Sementara dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019, PDI Perjuangan tetap menjadi penyumbang kursi terbesar yang jumlahnya lebih besar dari Pileg 2014 sejumlah 21 kursi menjadi 27 kursi dalam Pileg 2019. Provinsi Sumatera Utara menjadi penyumbang kursi terbesar sejumlah 9 kursi mengalahkan Provinsi Jawa Barat di Pileg 2014 sejumlah 6 kursi, menyusul Provinsi DKI dengan 8 kursi.

Jika melihat data-data terdahulu sejak Pemilu Legislatif 1999, 2004 dan 2009 sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel-tabel di bawah nanti, partai politik yang paling banyak menyumbang anggota legislative beragama Kristen berasal dari PDI Perjuangan dan Partai Golkar. Artinya terdapat pergeseran di Partai Golkar di dua Pileg terakhir yakni 2014 dan 2019 yang masih didominasi oleh PDI Perjuangan tetapi semakin menggeser dominasi Partai Golkar.

Pertumbuhan para politisi Kristen dalam 5 kali pemilu legislative Era Reformasi tidak bisa

dilepaskan dari tanggungjawab politik umat Kristen untuk berpartisipasi dalam politik. Kehadiran para politisi Kristen untuk aktif dalam politik nasionalis dan lokal semakin tumbuh seiring dengan dibukanya kesempatan seluas-luasnya bagi seluruh anak bangsa baik partai politik atas nama agama maupun partai politik yang berbasis nasionalis.

Partai politik berbasis agama termasuk partai berbasis agama Kristen muncul kembali dalam tiga kali Pemilu Era Reformasi (1999, 2004, dan 2009) setelah terjadi fusi tahun 1973. Keikut-sertaan partai Kristen terakhir sebelum Era Reformasi terjadi pada Pemilu 1955 dan Pemilu 1971. Sesudah itu, selama Pemilu Orde Baru (1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997), tidak pernah ada partai Kristen karena Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dan Partai Katolik telah berfusi ke Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

## **B. PANGGILAN KADER KRISTIANI DALAM POLITIK**

Kemunculan partai-partai Kristen tersebut di Pemilu Era Reformasi (1999, 2004, dan 2009) tidak terlepas dari situasi sosial dan politik nasional ketika Era Reformasi 1998 bergulir di mana terjadi kerusuhan dan pergolakan nasional yang membuat kelompok minoritas agama dan suku tertentu menjadi korban. Atas situasi itu masyarakat beragama Kristen melihat bahwa keberadaan Negara lemah dalam melindungi

kepentingan masyarakat Kristen. Para politisi Kristen menyadari perlu terlibat dalam partai politik baik berbasis agama Kristen maupun berbasis nasionalis. Bab ini akan membahas bagaimana perolehan suara para caleg beragama Kristen ketika mereka dicalonkan di basis Islam yang kuat, seperti Jawa Barat, Banten, Sulawesi Selatan, Riau, dan sejumlah daerah lainnya.

Diterimanya orang Kristen dalam politik Indonesia, merupakan bukti pengakuan bahwa kelompok masyarakat berbeda agama walaupun minoritas dalam hal jumlah namun memiliki hak dan kewenangan setara dengan seluruh masyarakat Indonesia yang lain.<sup>1</sup> Secara politik, pengakuan tersebut merupakan pengakuan terhadap pluralitas sebagai fakta riil yang sudah termaktub dalam filosofi Indonesia dengan Bhinneka Tunggal Ika. Pengakuan terhadap pluralisme juga berarti pengakuan terhadap demokrasi, karena pluralisme adalah salah satu dimensi dari demokrasi.<sup>2</sup>

Prinsip ini menjadi dasar bagi masyarakat Kristen untuk selalu terlibat secara bebas termasuk dalam Pemilu Legislatif (Pileg) 1999, 2004, dan 2009 dimana politisi Kristen dapat secara bebas menjadi anggota DPR RI termasuk melalui partai-partai non Kristen. Berikut ini ditunjukkan Persentase Penduduk Indonesia Berdasarkan Agama:<sup>3</sup>

■ Islam	: 192.932.919 jiwa (88,8%)
■ Protestan	: 12.395.753 jiwa (5,7%)
■ Katolik	: 6.563.199 jiwa (3,0%)
■ Hindu	: 3.698.282 jiwa (1,7%)
■ Buddha	: 1.306.248 jiwa (0,6%)
■ Khonghucu	: 205.808 jiwa (0,1%)
■ Lain-lainnya	: 243.931 jiwa (0,1%)

=====  
**Total 217.346.140 jiwa (100%)**

<sup>1</sup> Pengakuan terhadap keberbedaan itu dalam filosofi Indonesia kemudian dikenal dengan Bhinneka Tunggal Ika, dimana pengakuan terhadap perbedaan itu menyangkut banyak hal, misalnya perbedaan agama, suku, budaya, golongan, dan lain-lain.

<sup>2</sup> Lih. Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hal 53-69.

<sup>3</sup> Data Kependudukan berdasarkan agama yang dikeluarkan oleh pusat "Data Statistik Departemen Agama RI Tahun 2008" dalam <http://www.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=data2008>, Rabu 10 Mei 2011 pukul 14.53wib. Data ini akan sangat valid bila bisa ditemukan data kependudukan berdasarkan agama untuk tahun 2000, 2005 dan 2010 untuk menentukan persentase pemilih beragama Kristen dalam ketiga Pemilu dimaksud.

Total jumlah penduduk beragama Kristen (Katolik dan Protestan) adalah 18.958.952 jiwa atau (8,7%). Maka mestinya umat Kristen mendapatkan kursi sebesar 8,71% dari suara yang diperebutkan di setiap Pemilu. Bagaimana hasilnya di Pileg 1999, Pileg 2004, Pileg 2009, Pileg 2014, dan Pileg 2019?

### C. PEROLEHAN CALEG KRISTEN DI PEMILU ERA REFORMASI

Pileg 1999 diikuti tiga partai Kristen diantara 48 partai yakni: Partai Kristen Nasional Indonesia (KRISNA), Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB), dan Partai Katolik Demokrat (PKD). PDKB meraih 5 (lima) kursi, sementara PKD meraih 1 (satu) kursi.<sup>4</sup> Pileg 2004 diikuti satu partai Kristen yakni Partai Damai Sejahtera (PDS) yang meraih 13 (tiga belas) kursi.<sup>5</sup> Pileg tahun 2009 diikuti dua partai Kristen yakni PDS dan Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI) namun keduanya tidak mendapat kursi di DPR.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> <http://www.kbriwina.at/Pemilu/sejarahPemilu/Pemilu1999/index.html>, Selasa 1 Februari 2011 pukul 10.26wib.

<sup>5</sup> Data diambil dari "Hasil Rekapitulasi Perolehan Suara Nasional Pemilu 2004 dan Jumlah Perolehan Kursi Parpol di DPR RI" pada *Pengumuman Hasil Rekapitulasi Perhitungan Suara Pemilu KPU*, Rabu, 5 Mei 2004. Lihat juga <http://partai.info/Pemilu2004/hasilPemilulegislatif.php>, Selasa, 1 Februari 2011, pukul 09.57wib

<sup>6</sup> Sistem penghitungan suara untuk kursi ini masih baru digunakan dan belum pernah digunakan dalam Pemilu-Pemilu sebelumnya di Indonesia. Sistem penghitungan tersebut berdasarkan ketetapan dalam Bab XIII Pasal 204-212, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Akibatnya hanya 9 partai yang mendapatkan kursi di DPR RI.



**Tabel 3**  
Kursi DPR RI Beragama Kristen Hasil Pemilu Legislatif 1999<sup>7</sup>

Pemilu 1999	Nama Partai	Jlh Kursi	% Kursi	Keterangan
Partai Kristen	PDKB	5	1,08%	<b>Total 500 Kursi:</b> - 462 kursi Pemilu - 38 kursi TNI/Polri (tak dihitung dlm perolehan kursi)  <b>Perbandingan:</b> - Penduduk Kristen : 8,71% - Kursi Kristen DPR:16,48%  - <b>Selisih : 7,77%</b>
	PKD	1	0,22%	
	KRISNA	-	-	
Partai Non Kristen	PDI Perjuangan	46	9,96%	
	Partai Golkar	17	3,68%	
	PDI	2	0,43%	
	PKP	2	0,43%	
	PAN	1	0,22%	
	PNI	1	0,22%	
	PIB	1	0,22%	
<b>TOTAL</b>		<b>76 Kursi</b>	<b>16,48%</b>	

Tabel-3<sup>7</sup> di atas memperlihatkan bahwa politisi Kristen tersebar di sejumlah partai peserta Pileg 1999 dimana dua partai Kristen (PDKB dan PKD) seluruhnya mendapatkan 1,3% kursi. Hasilnya persentase anggota DPR RI beragama Kristen (16,48%) pada Pileg 1999 jauh lebih besar dibandingkan persentase penduduk Kristen di Indonesia (8,71%). Setidaknya terdapat dukungan masyarakat non Kristen terhadap kursi DPR RI beragama Kristen sebesar 7,77% kursi.

Tabel-4<sup>8</sup> menunjukkan perolehan kursi anggota DPR RI beragama Kristen di sejumlah partai termasuk di partai Islam moderat seperti PAN dan PKB dalam Pileg 2004. Perolehan kursi tersebut tidak terlepas dari sejumlah faktor baik penentuan DCT maupun faktor strategi dari para caleg di daerah pemilihannya.

**Tabel 4**  
Kursi DPR RI Beragama Kristen Hasil Pemilu Legislatif 2004<sup>8</sup>

Pemilu 2004	Nama Partai	Jlh Kursi	% Kursi	Keterangan
Partai Kristen	PDS	13	2,36%	Total: 550 kursi (100%) Kursi Kristen dari partai Non Kristen: 14,90% - 2,36% = 12,54%  <b>Perbandingan:</b> - Penduduk Kristen: 8,71% - Kursi Kristen DPR:14,90%  - <b>Selisih : 6,19 %</b>
Partai Non Kristen	PDIP	39	7,09%	
	Demokrat	13	2,36%	
	Golkar	10	1,81%	
	Pelopop	3	0,55%	
	PDI	1	0,18%	
	PKPI	1	0,18%	
	PAN	1	0,18%	
	PKB	1	0,18%	
<b>TOTAL</b>		<b>82 kursi</b>	<b>14,90 %</b>	

<sup>7</sup> Data diolah dari: Panduan Parlemen Indonesia, Jakarta: Yayasan API, 2001. Rujukan Data Kependudukan diambil dari data yang dikeluarkan oleh Departemen Agama RI Tahun 2008

<sup>8</sup> Data diolah dari Almanak Anggota Parlemen RI 2004-2009 (Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu Cetro-Hans Seidel Foundation, 2005).

**Tabel 5**  
Kursi DPR RI Beragama Kristen Hasil Pemilu 2009<sup>9</sup>

Pemilu 2009	Nama Partai	Jlh Kursi	% Kursi	Keterangan
Partai Kristen	PDS	-	-	Perolehan: 1.541.592 suara (1,46%)
	PKDI	-	-	Perolehan: 325.771 suara (0,31%)
Partai Non Kristen	PDIP	32	5,36%	<b>Total DPR RI: 560 kursi (100%)</b>  <b>Perbandingan:</b> - Penduduk Kristen : 8,71% - Kursi Kristen DPR :12,86% - Selisih : 4,15 %
	Demokrat	20	3,39%	
	Golkar	15	2,86%	
	Gerindra	3	0,54%	
	PAN	1	0,18%	
	Hanura	1	0,18%	
<b>TOTAL</b>		<b>72 kursi</b>	<b>12,86%</b>	

Dalam Pileg 2009 (lihat **Tabel-5**),<sup>9</sup> PDS tidak mendapatkan kursi karena dampak sistem *Parliamentary Threshold* sebesar 2,5%. Namun PDS meraih 214 kursi di seluruh DPRD provinsi/kabupaten/kota. Perolehan suara PDS tinggi di sejumlah provinsi, yakni Sulawesi Utara 6,5 persen, Sumut 4,6%, Sulawesi Tengah 4,3%, NTT 4,2 %, dan Jakarta 3,4%. Meskipun begitu, anggota DPR RI yang beragama Kristen hasil Pileg 2009 tetap melebihi persentase penduduk beragama Kristen 12,86%.

melalui PDI Perjuangan yakni sejumlah 35 kursi. Menyusul dua partai lain dengan perolehan kursi yang sama yakni Partai Demokrat dan Partai Gerindra dengan perolehan masing-masing sejumlah 11 kursi, posisi di nomor dua yang selama periode sebelumnya diduduki oleh Partai Golkar. Partai Golkar sendiri turun ke urutan ke empat sebagai penghasil kursi bagi caleg-caleg beragama Kristiani. Sementara Partai Nasdem dan Partai Hanura masing-masing menyumbangkan 3 kursi lain, sesuatu yang sangat

**Tabel 6**  
Kursi DPR RI Beragama Kristen Hasil Pemilu Legislatif 2014<sup>10</sup>

Pemilu 2014	Nama Partai	Jlh Kursi	% Kursi	Keterangan
Partai Kristen	-	-	-	<b>Total: 560 kursi (100%)</b> Kursi Kristen: 11,96% <b>Perbandingan:</b> - Penduduk Kristen: 8,71% - Kursi Kristen DPR:12,50% <b>- Selisih: 3,79%</b>
Partai Non Kristen	PDIP	35	6,25%	
	DEMOKRAT	11	1,96%	
	GERINDRA	11	1,96%	
	GOLKAR	7	1,25%	
	NASDEM	3	0,54	
	HANURA	3	0,54%	
<b>TOTAL</b>		<b>70 kursi</b>	<b>12,50 %</b>	

Data **Tabel-6**<sup>10</sup> menunjukkan bahwa perolehan kursi terbesar diraih oleh para caleg beragama Kristen

<sup>9</sup> Data diolah dari Almanak Anggota Parlemen RI 2009-2014 (Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu Cetro-Hans Seidel Foundation, 2010).

<sup>10</sup> Data diambil dari Profil Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah RI Periode 2014 – 2019. Komisi Pemilihan Umum: Jakarta, 2014.

bagus dibandingkan partai-partai lain yang sama sekali tidak menyumbangkan kursi apapun bagi para caleg Kristen sendiri, seperti PAN dan PKB yang selama periode sebelumnya selalu menyumbangkan kursi bagi para caleg Kristen di DPR RI.

Total ada 10 (sepuluh) partai yang menduduki kursi di DPR RI, dua yang belum disebut diantaranya adalah PPP dan PKS. Total peserta pemilu tingkat nasional ada 11 partai, yang mana dua diantaranya tidak berhasil meraih kursi di DPR RI oleh karena penggunaan system Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 3,5%. Kedua Partai yang tidak mendapatkan kursi di DPR RI tersebut adalah Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

2019 memberikan 4 kursi sekaligus (0,70%) yang dihasilkan dari dua partai yakni PAN dan PKB yang masing-masing menyumbangkan 2 kursi. Itu artinya bahwa para anggota legislative Kristen tidak hanya berasal dari partai-partai nasionalis tetapi juga dari partai-partai berbasis agama Islam. Sementara Partai Demokrat dan Partai Gerindra yang pada Pileg 2014 yang lalu menyumbangkan kursi sangat besar bagi anggota legislatif beragama Kristen dengan 22 kursi, yang masing masing partai secara seimbang berhasil

**Tabel 7**  
**Kursi DPR RI Beragama Kristen Hasil Pemilu Legislatif 2019<sup>11</sup>**

Pemilu 2004	Nama Partai	Jlh Kursi	% Kursi	Keterangan
Partai Kristen	-	-	-	Total: 575 kursi (100%)  <b>Perbandingan:</b> - Penduduk Kristen: 8,71% - Kursi Kristen DPR: 14,43% <b>- Selisih: 5,72 %</b>
Partai Non Kristen	PDIP	48	8,35%	
	NASDEM	12	2,09%	
	GOLKAR	8	1,39%	
	GERINDRA	6	1,04%	
	DEMOKRAT	5	2,36%	
	PAN	2	0,35%	
	PKB	2	0,35%	
<b>TOTAL</b>		<b>83 kursi</b>	<b>14,43 %</b>	

Data di **Tabel-7<sup>11</sup>** di atas menunjukkan bahwa persentase perolehan kursi yang diraih oleh para anggota legislatif Kristen meningkat dari 12,5% tahun 2014 menjadi 14,43% di Pileg 2019. Pada Pileg 2019, PDI Perjuangan menjadi partai yang selalu mendominasi perolehan kursi anggota legislative beragama Krisiten yakni sebesar 48 kursi setara dengan 8,35%. Perolehan ini meningkat cukup tajam dibandingkan Pileg 2014 yang hanya sebesar 35 kursi (6,25%). Selain itu Partai Nasdem melonjak sangat tajam dengan perolehan 12 kursi (2,09%) menjadi peraih kursi sangat tinggi di peringkat urutan kedua di bawah PDI Perjuangan dibandingkan pada Pileg 2014 yang hanya memperoleh 3 kursi (0,54%).

Yang sungguh patut diperhatikan juga adalah dua partai berbasis Islam moderat yang pada Pileg 2014 lalu tidak memberikan satu kursi pun kepada para Anggota legislative Kristen, namun pada Pileg

meraih 11 kursi, namun dalam Pileg 2019, kedua partai tersebut turun drastis dengan hanya meraih 11 kursi saja, yang disumbangkan oleh Partai Gerindra dengan 6 kursi dan Partai Demokrat sejumlah 5 kursi.

#### **D. STRATEGI KETERPILIHAN CALEG**

Dari segi strategi terlihat bahwa caleg Kristen memanfaatkan betul tradisi agama dan budaya lokal serta kepentingan praksis berjangka pendek yang dibutuhkan langsung oleh pemilih sebagai pintu masuk. Pandangan Clifford Geertz tentang politik primordialisme menjadi signifikan dalam konteks ini ketika tradisi agama dan budaya lokal dimanfaatkan caleg Kristen walaupun dalam penelitian ini politik primordialisme tidak menjadi satu-satunya alasan bagi pemilih. Maruarar Sirait selain menggunakan bahasa

<sup>11</sup> Data diambil dari [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), Selasa 26 November 2019.

Sunda dalam percakapan sehari-hari dengan warga, dia juga fasih memberi salam dalam tradisi agama Islam baik di awal sambutan maupun di penutup sebuah sambutan. Dalam konteks budaya lokal, Maruarar sangat cerdas menempatkan dirinya dengan mengenakan pakaian adat khas budaya setempat, misalnya pakaian khas masyarakat Subang yang mengenakan baju hitam dan kampret sebagai tutup kepala.

Sebahagian dari tradisi agama tersebut dipraktikkan misalnya sebutan "*Assalaamu'alaikum Wr.Wb.*" oleh Maruarar yang mungkin malah lebih fasih dari kebanyakan orang Islam sendiri. Tradisi itu dianggap sebagai alat mendekati diri bahwa saya menghormati warga, saya juga ada bersama warga. Dengan pengucapan dan pendekatan tradisi itu, warga menjadi senang. *Assalaamu'alaikum itu Wr.Wb* adalah symbol agama yang dipergunakan untuk politik, untuk kampanye dan warga terkesima dengan itu.

Dari segi pemilih terlihat bahwa ketertarikan pemilih kepada praktek tradisi agama dan budaya lokal yang diperankan oleh caleg Kristen diikuti dengan apa yang dilakukan oleh caleg-caleg Kristen kepada masyarakat dalam jangka pendek yang konkrit dibutuhkan warga. Jadi ada *personal context*, tradisi agama dan budaya lokal yang ketahuan dan terlihat langsung ketika caleg Kristen berhadapan langsung secara fisik dengan warga. Karena belum tentu caleg Kristen lain yang melakukan pendekatan konkrit serupa itu tapi kalau tidak santun, tidak memegang tradisinya. Maruarar sebagai seorang suku Batak terlihat sosok yang halus bertutur dan bisa berbahasa Sunda. Kerap terlihat di pertemuan-pertemuan resmi Maruarar itu berbaju koko seperti orang Sunda.

Pendekatan tradisi agama dan kebudayaan lokal itu juga dipraktikkan oleh Enggartiasto dengan sangat konsisten dengan menghentikan seluruh kegiatan ketika bunyi azan sudah tiba dari musholla atau masjid. Itu adalah penghormatan kepada pemeluk agama Islam sehingga semua peserta yang hadir dalam setiap pertemuan akan bertepuk tangan karena kebijakannya tersebut. Bahkan warga sering menyebutnya sebagai Haji Enggar. Sementara Theodorus Jacob Koekerits dari PDI Perjuangan (dapil Kab Tulung Agung, Kota Kediri, Kota Blitar, Kab Kediri, Kab Blitar Jawa Timur) berbaur dengan warga dalam pertemuan-

pertemuan atau hajatan kampung/desa, misalnya ikut acara *meleke'an* berbaur dengan warga yang acaranya baru mulai dari malam pukul 23.00 an wib sampai pagi dini hari.

Isu lain yang digunakan adalah pendekatan ke tokoh lokal oleh Maruarar, Enggartiasto, Markus Nari, dan Theodorus. Maruarar melakukan pendekatan kepada tokoh agama di daerah pemilihannya. Maruarar diterima dengan sangat baik oleh pemimpin-pemimpin pesantren, dan hampir seluruh pesantren didatangi oleh Maruarar walaupun tidak sedang masa berkampanye. Enggartiasto akrab bergaul dengan kalangan keluarga Keraton Cirebon yang memiliki pengaruh terhadap kalangan warga terutama yang berada di lingkaran keraton. Theodorus di Jawa Timur mendapatkan dukungan dari tokoh-tokoh agama, tokoh-tokoh pemerintahan di lokal seperti bupati, walikota, sekda. Sementara Markus di Sulawesi Selatan melakukan pendekatan kepada para pastor dan pendeta dengan mendapatkan 48 buah IMB mendirikan Gereja, dan pendekatan ke pemimpin-pemimpin HMI Kota Makassar sehingga pengamanan Malam Natal dan Hari Raya Paskah justru dari generasi muda HMI.

Bakti sosial pengobatan gratis dilakukan oleh Ribka Tjiptaning (dapil Kabupaten Sukabumi dan Kota Sukabumi) yang seorang dokter. Setiap bulan Ribka mendatangi delapan titik di tingkat Kecamatan (tingkat ranting PDI Perjuangan) untuk melakukan pengobatan gratis dari total 52 kecamatan. Ribka juga mendirikan rumah sakit Pelita Rakyat di Lembur Situ, Sukabumi yang terbuka untuk seluruh lapisan dan gratis. Juga pembangunan fisik sarana umum yang dilakukan oleh Enggartiasto di Jawa Barat dan Theodorus di Jawa Timur. Perhatian terbesar Enggartiasto adalah memastikan jalan raya Pantura tetap terawat layak untuk digunakan terutama menjelang lebaran atau akhir tahun. Selain itu Enggartiasto membangun pompa air untuk dua desa yang selama ini bertikai bahkan korban nyawa ketika musim kemarau panjang tiba. Sementara pembangunan sarana ibadat untuk mesjid, musholla, dan gereja, selain dilakukan oleh Enggartiasto juga dilakukan oleh Theodorus termasuk bantuan untuk mendirikan pendidikan seperti madrasah. Theodorus mendapat dukungan yang besar di Tulung Agung dengan menggandeng dua kyai besar dengan tetap memperhatikan kebutuhan madrasah di sana.

Dari pihak pemilih terlihat bahwa pemilih tidak emosional dalam menentukan pilihan atau emosionalnya

itu tidak begitu besar, tapi bukan juga *rational choice*. Konkritnya itu adalah perilaku sesuai dengan yang tidak bertentangan dengan Islam, dan kedua kegiatan-kegiatan mereka dalam kampanye yang dekat dengan rakyat, yang membantu rakyat, dengan baksos, pelayanan kesehatan gratis. Dua hal ini menjadi penentu utama mengapa pemilih Islam menjatuhkan pilihan ke caleg Kristen. Selain mempraktekkan tradisi agama dan budaya lokal, ada juga perilaku konkrit lain yang ditunjukkan oleh caleg Kristen yakni kepentingan jangka pendek, pragmatisme sempit yang melihat manfaat bagi mereka dalam jangka pendek, dalam waktu pendek ini apa yang mereka bisa rasakan. Oleh Ojang Suhandi misalnya tentang perilaku sosio kultural yang ditunjukkan Maruarar menyebutnya dalam kategori *katara, karasa, dan karampa*. Ide ini dalam panangan Clifford Geertz merupakan politik primordial yang mestinya warga yang seagama dan dari satu suku memilih caleg yang seagama dan satu suku. Tetapi dalam penelitian ini justru sebaliknya, isu tradisi agama dan suku/budaya lokal itu dipakai oleh caleg-caleg Kristen untuk keterpilihannya.

Pemilih beragama Islam mendukung caleg Kristen berdasarkan sikap santun caleg Kristen mengikuti tradisi agama Islam dan budaya lokal, sesama korban Orde Baru, dan kepentingan pragmatis ekonomis berjangka pendek. Silatuhrohmi Maruarar menyentuh nilai-nilai keagamaan yang dijunjung sangat tinggi oleh masyarakat Sunda. Menurut Haji Didi Supriadi, Maruarar mampu bertutur sapa secara fasih baik dalam bahasa agama maupun dalam tutur kata budaya Sunda dalam menyapa warga dan para tokoh yang ada di daerah pemilihan dalam bahasa yang sehari-hari digunakan oleh warga. Pengalaman Haji Didi, Maruarar menyempatkan diri mengunjungi warga yang terbaring di rumah sakit bahkan di luar jam bezuk sekalipun dini hari, misalnya jam 01.00 wib. Maruarar pun ikut dalam resepsi-resepsi, dalam pengajian-pengajian walaupun hanya duduk di belakang. Pemilih juga memilih caleg Kristen berdasarkan perasaan sebagai sesama korban Orde Baru yang diperlakukan selama puluhan tahun diperlakukan tidak adil. Abah Abidin memilih dan malah menggalang dukungan untuk Ribka Tjiptaning karena Ribka adalah sosok yang sangat mengagumkan dimana sebagai korban Orde Baru, Ribka berani memberi pengakuan diri secara terbuka kepada publik bahwa dia adalah korban Orde Baru terutama lewat bukunya "Aku Bangga Jadi Anak PKP" pada awal reformasi 1998.

Perilaku konkrit caleg-caleg Kristen tersebut menghasilkan persentase keterwakilan politik orang Kristen di DPR RI jauh melebihi persentase jumlah penduduk beragama Kristen di Indonesia. Persentase penduduk beragama Kristen (Katolik dan Protestan) di Indonesia adalah 8,71%; sementara persentase DPR RI beragama Kristen hasil Pileg 1999 adalah 16,48%; pada Pileg 2004 berjumlah 14,90 %, dan pada Pileg 2009 adalah sejumlah 12,86%. Selain itu keterpilihan orang-orang Kristen tersebut justru berasal dari basis-basis Islam yang kuat, seperti: Jawa Barat, Banten, Jawa Timur, Sulawesi Selatan. Dan keterpilihan orang-orang Kristen justru karena diusung oleh partai-partai nasionalis, termasuk oleh sejumlah partai agama Islam, seperti PAN dan PKB. Keterwakilan lewat partai Kristen cenderung tidak signifikan, misalnya Pileg 1999 hanya 1,30% (6 kursi), pada Pileg 2004 menjadi 2,36% (13 kursi), dan Pileg 2009 sama sekali tidak ada (0 %). Pandangan Alan Ware sangat signifikan dalam penelitian ini dimana aspek personal dan figure dari caleg Kristen yang membuat mereka lebih dikenal, lebih diterima dan bahkan mendapat dukungan suara sangat besar untuk terpilih menjadi anggota DPR. Pendekatan seluas-luasnya dan sejauh-jauhnya ke dalam warga masyarakat secara terus menerus secara konsisten yang tidak bertentangan dengan agama dan suku dari pemilih membuat caleg Kristen bisa diterima dengan sangat luas di kalangan pemilih.\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Almanak Anggota Parlemen RI 2004-2009*. Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu Cetro-Hans Seidel Foundation, 2005.
- Almanak Anggota Parlemen RI 2009-2014*. Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu Cetro-Hans Seidel Foundation, 2010.
- Buku Panduan Partai Damai Sejahtera: dalam rangka mewujudkan tata Kelola Partai Politik yang baik (good Political Party governance 2010-2015)*. Jakarta: Sekretariat DPP PDS, 2010.



- Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Geertz, Clifford (editor). *Old Societies and New States. The Quest for Modernity in Asia and Africa*. New York: The Free Press, 1963.
- <http://partai.info/Pemilu2004/hasilPemilulegislatif.php>, Selasa, 1 Februari 2011, pukul 09.57wib
- <http://www.kemenag.go.id/index.php?a=artikel&id2=data2008>, Rabu 10 Mei 2011 pukul 14.53wib. <http://www.kbriwina.at/Pemilu/sejarahPemilu/Pemilu1999/index.html>, Selasa 1 Februari 2011 pukul 10.26wib.
- Jurnal Ilmu Politik* 1, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.
- Keputusan DPR RI Nomor 05/DPRRI/IV/2008*.
- Panduan Parlemen Indonesia*. Jakarta: Yayasan API, 2001.
- Panggilan Membangun Bangsa dan Negara. Dasar Pedoman dan Arab Keterlibatan Politik Kristen*. Jakarta: PDKB Kasih Demi Bangsa, 2009.
- Pengumuman Hasil Rekapitulasi Perhitungan Suara Pemilu KPU*, Rabu, 5 Mei 2004.
- Philips, Anne. *The Politics Of Presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Profil Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah RI Periode 2014 – 2019*. Komisi Pemilihan Umum: Jakarta, 2014.
- Rauf, Maswadi. *Konsensus Politik: sebuah penjajagan teoritis*. Jakarta: Ditjen Dikti Depdiknas, 2000.
- Sulaeman. *Pemikiran Demokrasi Moh Hatta*, [disertasi]. Jakarta: Ilmu Politik UI, 2009.
- UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*.
- Wawancara dengan Haji Didi Supriadi* Penduduk RT 03 RW 06 No 37 Kelurahan Mundusari Kecamatan Pusakanagara, Pamanukan-Subang, Jawa Barat Sabtu, 21 April 2012 sekitar pukul 11.15wib. Haji Didi adalah Tokoh masyarakat, wiraswasta peternakan ayam dan pertanian di Kelurahan Mundusari, Kecamatan Pusakanagara.
- Wawancara dengan Ojang Subandi (34 Thn)*, Bupati Subang Jawa Barat di Kantor Bupati Subang Jl. Dewi Sartika, Subang Jawa Barat, Senin, 6 Agustus 2012 Pukul 11.53 wib.
- [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), Selasa 26 November 2019.
- Zainuddin, A. R. *Pemikiran Politik Islam: Islam, Timur Tengah dan Benturan Ideologi*. Jakarta: Penerbit Pensil-324, 2004.



**Dr. Harjono, SH., M.C.L.**  
Ketua Dewan Kehormatan  
Penyelenggara Pemilu RI

# PEMILU AJANG MERE BUT KEPERCAYAAN RAKYAT

Salah satu hal penting yang perlu dipahami adalah bahwa pemilihan umum itu bukanlah suatu ajang di dalam perebutan kekuasaan semata tetapi terdapat dimensi-dimensi lain yang lebih filosofis yaitu sirkulasi kekuasaan yang diharapkan dapat dilakukan secara aman, damai dan kondusif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, paradigma yang melihat pemilu sebagai suatu ajang kontestasi perebutan kekuasaan semata harus diubah. Paradigma yang positif-konstruktif di dalam memahami pentingnya pemilu yakni selain terselenggaranya sirkulasi kepemimpinan elit yang aman dan damai juga disertai dengan ajang untuk meraih simpati berupa kepercayaan rakyat terhadap peserta kontestasi. Tanpa pemahaman perebutan kepercayaan rakyat terhadap peserta dalam pemilu maka sulit menghasilkan pemimpin-pemimpin bangsa yang diharapkan. Paradigma tentang esensi pemilu seperti itu yang sedang dikembangkan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Hal itu pula sejalan dengan tujuan dibentuknya lembaga peradilan etika penyelenggara pemilu ini yakni untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, dan integritas baik secara perorangan penyelenggara pemilu maupun menjaga kehormatan institusi.

Dalam konteks pemahaman mengenai eksistensi DKPP sebagai lembaga peradilan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu menjaga dan menegakkan kehormatan anggota dan institusi penyelenggara pemilu itulah kemudian DKPP menerjemahkan dalam bentuk program pendidikan etik bagi penyelenggara dan peserta pemilu. Tujuannya tidak lain adalah untuk mewujudkan apa yang disebut Undang-Undang Pemilu sebagai pengawal dan penegak kemandirian, kredibilitas dan integritas pemilu. Maka salah satu harapan penting dan patut untuk dikembangkan ke depan dalam pendidikan etik kepemiluan adalah bagaimana agar memberikan

pemahaman kepada peserta agar dalam berkompetisi senantiasa mengutamakan prinsip-prinsip kejujuran. Tidak perlu menebar informasi yang berbau SARA maupun ujaran yang memicu kebencian antar sesama kontestasi karena hal itu juga dapat menimbulkan gesekan yang berakibat konflik horizontal.

Oleh sebab itu, penyelenggara pemilu baik itu KPU, Bawaslu dan DKPP yang secara khusus menangani urusan kode etik perlu bekerja secara profesional dan akuntabel, namun tentu tetap membutuhkan pengawasan atau kontrol dari masyarakat dan organisasi pemantau pemilu yang ada. Artinya, Ketua dan anggota KPU, Bawaslu

dan DKPP itu hanya diberi mandat tanggungjawab secara kelembagaan oleh undang-undang namun tanggungjawab kita sebagai sesama anak bangsa yang tidak sekadar peduli pada kualitas demokrasi tetapi menghendaki proses dan hasil pemilu yang berintegritas maka perlu melakukan pengawasan baik langsung maupun tidak langsung terhadap lembaga penyelenggara pemilu ini. Tanggungjawab kita untuk perbaikan kualitas demokrasi berupa mengawal dan menegakkan kode etik penyelenggara pemilu sangat perlu mendapatkan pengawasan dari masyarakat.

Tugas DKPP itu sebetulnya cukup sederhana yakni kalau ada orang mengadu mengenai persoalan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (Bawaslu dan KPU) yang dapat menyebabkan merosotnya kepercayaan kepada KPU dan Bawaslu maka DKPP berdasarkan standar peraturan pedoman beracara akan memproses.

Suka tidak suka, diterima atau tidak, harus diakui bahwa di era demokrasi digital sekarang ini, isu pemilu berintegritas sudah menjadi perhatian dunia Internasional. Hal itu dapat dilihat dari sebuah pengantar singkat Kofi A. Annan yang dipublikasi oleh Annan Foundation and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) yang menghimbau dan mengajak pemimpin-pemimpin negara di dunia untuk memikirkan, merumuskan dan meningkatkan kapasitas pemahaman demokrasi pada pengembangan penegakan kode etik khususnya pada sektor pelayanan publik baik itu pemerintah maupun swasta. Isyu pemilu berintegritas ditujukan pada bagaimana membangun sistem norma kemasyarakatan Internasional khususnya demokrasi yang beretika, persatuan nasional guna memberikan sumbangan positif pada proses demokratisasi dan penguatan kemandirian, kredibilitas dan integritas penyelenggara pemilu.

Pemilu akan bisa diselenggarakan secara 'luber' dan 'jurdil' apabila sebuah komisi semacam KPU

di Indonesia, betul-betul bebas dari segala macam bentuk intervensi dan ancaman dari pihak manapun. Komisi penyelenggara pemilu harus diberikan kebebasan secara konstitusional untuk menjalankan penyelenggaraan pemilu dengan netral. Netralitas, imparialitas setiap penyelenggara pemilu menjadi hal mendasar yang perlu ditumbuhkembangkan oleh negara-negara demokrasi modern. Pemilu demokratis dan berintegritas memberikan ruang kompetisi bagi semua peserta secara fair. Masyarakat juga diberikan kebebasan yang dijamin keamanan dan ketertiban tanpa ada pemaksaan dan ancaman. Selain penggunaan hak pilih rakyat dijamin tidak ada tekanan dan hasil pemilu pun harus diumumkan berdasarkan proses penghitungan yang ada tanpa ada praktik manipulasi dan penyimpangan. Integritas pemilu pada intinya sangat ditentukan oleh tanggungjawab pemerintah yang sedang berkuasa karena umumnya diselenggarakan menjelang akhir pemerintahan, peserta pemilu dan terutama penyelenggara pemilu itu sendiri. Pada pemahaman itulah DKPP memastikan bahwa proses pemilu itu hendaklah dikonstruksi menjadi ajang untuk membangun kepercayaan rakyat.

# PUBLIKASI

- ❖ RESENSI
- ❖ BIODATA PENULIS
- ❖ INDEKS
- ❖ PEDOMAN PENULISAN
- ❖ CALL FOR PAPERS

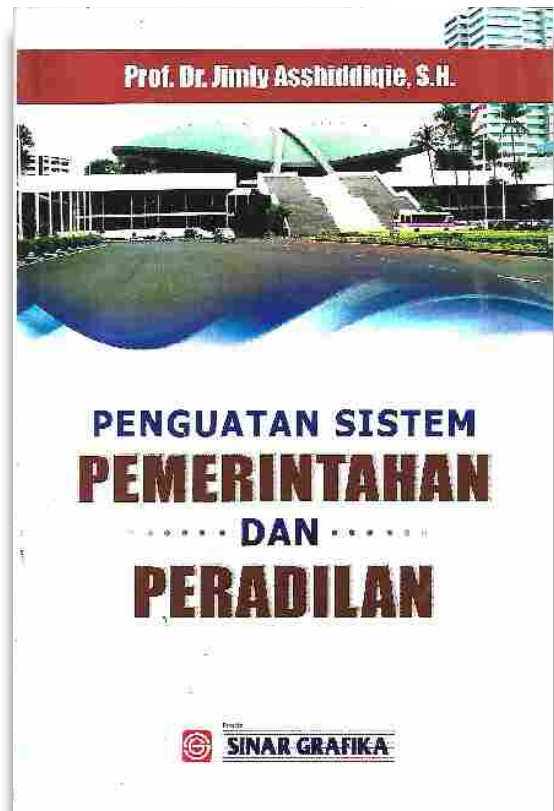
**RESENSI**  
**MENIMBANG PERADILAN**  
**KODE ETIK DKPP**  
**DALAM MEMPERKUAT SISTEM**  
**ETIKA BERBANGSA**

---



**RESENSI**

# Menimbang Peradilan Kode Etik DKPP Dalam Memperkuat Sistem Etika Berbangsa



Judul Buku	: <b>Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan</b>
Penulis	: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.
Penerbit	: Sinar Grafika, Jakarta
Cetakan Kesatu	: 2017
Jumlah hal	: 207 halaman
Peresensi	: <b>Pulung Prayogo, Pemerhati Pemilu</b>

**K**epercayaan masyarakat (*public trust*) pada hukum merupakan modal utama dalam menegakkan keadilan. Sistem hukum bisa dengan efektif diterapkan sangat ditentukan selain dari persediaan infrastruktur dan pelayanan peradilan yang bagus. Peradilan pada dasarnya menjadi tumpuan harapan warga negara. Dalam perkembangannya sistem hukum tidak optimal memberikan jaminan rasa keadilan sehingga masyarakat kurang percaya pada lembaga-lembaga peradilan. Bahkan lembaga-lembaga peradilan dianggap tidak dapat mewujudkan kepercayaan masyarakat meski peradilan sebagai benteng terakhir untuk mencari keadilan dan mematahkan ketidakadilan. Kasus-kasus korupsi kelas kakap dan menengah tidak ditangani dengan

serius sehingga peradilan tidak ada efisiensi prosedur putusan hakim karena dilakukan tidak transparan. Hal itu kerap terjadi di beberapa peradilan internal lembaga penegakan kode etik profesi.

Prosedur putusan hakim tidak transparan dan banyak efek putusan menimbulkan kerugian pihak-pihak yang semestinya tidak bersalah membuat masyarakat apatis pada hakim dan peradilan, sehingga kewibawaan hakim dan institusi peradilan kurang dihormati karena dinilai hanya menghasilkan KKN.

Sistem hukum dan kelembagaan peradilan yang korup umumnya karena dijalankan oleh para hakim bermental tidak baik. Proses pelayanan kelembagaan peradilan baik dan buruknya sangat ditentukan oleh hakim, panitera, dan staf administrasi. Oleh karenanya

para hakim, panitera dan staf administrasi sebaiknya dibekali dengan kualitas kepribadian yang kuat. Karakter hakim, panitera dan staf administrasi yang berintegritas harus menjadi pertimbangan utama dalam rangka perbaikan kualitas lembaga peradilan di masa mendatang. Selain pertimbangan kualitas kepribadian juga dipikirkan ketersediaan infrastruktur dan sistem administrasi penanganan perkara agar bisa berfungsi dengan efektif memberikan pelayanan.

Fungsi sistem hukum dan peradilan hendaknya ditata lagi agar bisa menciptakan suatu mekanisme peradilan yang efektif dan efisien serta dapat dipercaya masyarakat. Sikap proaktif pengacara mengikuti prosedur beracara dan menghargai hasil putusan hakim menjadi suatu kesadaran bersama, karena apapun putusan pengadilan sepanjang sudah memenuhi unsur-unsur yang ada dan telah dibuktikan dengan fakta dan data, maka pengacara harus menerima dan tidak bertindak dengan membuat opini politik dalam penyelesaian suatu perkara.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sebaik sistem apapun pengadilan, sebagus mekanisme yang tersedia sekalipun, dan se-ideal konsep peradilan yang ada, namun bila sistem dan mekanisme tersebut tidak di bawah kendali mereka yang memiliki integritas maka sulit untuk mewujudkan proses peradilan yang semestinya. Karena adanya perilaku hakim yang tidak baik dalam mengadili perkara dengan melibatkan tidak hanya satu kepentingan tetapi pihak-pihak yang bertikai, kelompok-kelompok masyarakat yang berkonflik, atau kelompok masyarakat, organisasi, perorangan dengan negara dan sebaliknya sehingga secara etika membutuhkan hakim, jaksa, dan polisi atau pendek kata aparat penegak hukum yang benar-benar memiliki karakter yang berkomitmen pada nilai-nilai kebenaran dan kejujuran. Dengan kata lain, para penegak hukum hendaknya orang-orang yang tidak saja diseleksi atau direkrut hanya karena kompetensi tertentu namun yang kemampuan seorang hakim dan jaksa yang mau mengorbankan semua keadaan yang ada pada dirinya termasuk berkorban untuk menegakkan kebenaran. Hakim dan jaksa yang mampu menegakkan keadilan berdasarkan norma hukum, dan norma etika.

## PENTINGNYA KODE ETIK

Sistem kode etik dan kode perilaku terus berkembang dalam praktik di semua bidang kehidupan, baik di ranah dunia usaha (*market*), di ranah masyarakat (*civil society*) maupun di sektor publik dan dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara (*state*). Dalam ranah negara pun, sistem kode etik dan infra struktur etik ini berkembang, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, serta di lembaga-lembaga atau agencies yang bersifat independen. Di bidang kehakiman, misalnya, kita bahkan telah mengadopsi ide pembentukan Komisi Yudisial yang bersifat permanen dan secara khusus diatur dalam Pasal 24B UUD 1945. Di lingkungan DPR dan DPD, kita juga membentuk Badan Kehormatan. Di lingkungan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terdapat pula Majelis Kehormatan Hakim (MKH) yang bersifat *ad hoc*.

Fenomena pembentukan lembaga-lembaga penegak kode etik ini, baik yang bersifat permanen ataupun yang bersifat *ad hoc* atau sewaktu-waktu diperlukan, mencerminkan makin berkembangnya kesadaran mengenai pentingnya sistem etika profesional itu ditegakkan secara efektif. Hal inilah yang mendorong United Nations menetapkan secara resmi rekomendasi Sidang Umum (*General Assembly*) pada tahun 1996, yang menganjurkan agar semua negara anggota PBB membangun apa yang disebut infra-struktur etik untuk jabatan-jabatan publik (*ethics infra-structure in public offices*). Hal ini tentu sangat berpengaruh ke seluruh dunia, sehingga semua negara – dewasa ini – terus mengadakan upaya pembentukan kode etik di pelbagai bidang dengan didukung oleh institusi-institusi penegakannya dalam praktik. Dengan demikian, sistem kode etik yang sudah dikenal sejak awal abad ke-19 sampai akhir abad ke-20, mengalami revitalisasi lebih lanjut dengan dukungan kelembagaan yang memungkinkan sistem etika benar-benar diterapkan secara fungsional dan ditegakkan secara efektif.

Namun, dalam perkembangan mutakhir, fungsionalisasi sistem kode etika profesi dan etika jabatan publik ini belum dikonstruksikan sebagai suatu

proses peradilan (norma etika) seperti yang dikenal dalam sistem norma hukum yang dilengkapi dengan mekanisme peradilan yang efektif. Itu sebabnya, mekanisme penegakan kode etik yang dimaksud, di mana-mana di seluruh dunia, masih bersifat sangat tertutup sesuai dengan karakteristik pengertian etika itu sendiri yang masih dipahami sebagai sistem norma yang bersifat privat, sebagai norma yang pemberlakuannya didasarkan atas kesadaran internal yang bersifat sukarela (*volutair*). Karena itu, keberlakuan norma etika (*ethical norms*) biasa dibedakan dengan norma hukum (*legal norms*) dari segi daya pakasanya, yaitu jika hukum dianggap '*imposed from without*', maka keberlakuan etika dipandang bersifat '*imposed from within*' atau dari dalam kesadaran para subjek yang secara sukarela mengikatkan diri padanya.

Namun, dengan perkembangan sistem kode etika dan kode perilaku yang diberlakukan secara resmi sejak abad ke-19 dan ke-20, dapat dikatakan bahwa pemberlakuannya di samping mengandung unsur yang bersifat '*imposed from within*' juga sekaligus memuat hal-hal yang dipaksakan oleh kekuasaan resmi negara atau '*imposed from without*'. Di Amerika Serikat, sejak tahun 1907, ketentuan etika profesi akuntan sudah dimuat dalam Anggaran Dasar atau '*Bylaws*' organisasi AAPA yang berlaku mengikat bagi semua anggota. Bahkan di Irlandia sekarang juga sudah ada undang-undang resmi yang mengatur hal ini, yaitu dengan *Ethics in Public Offices Act* 1995, yang mekanisme penegakan kode etika dapat dipaksakan dengan dukungan kekuasaan negara.

Gagasan dan pemikiran intelektual itulah yang terurai dalam karya buku berjudul *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Buku ini merupakan karya dari seorang pemikir cendekiawan dan pakar hukum tata negara Jimly Asshiddiqie. Buku ini terdiri dari 13 Bab. Bab pertama sampai dengan Bab 11 mengulas isu-isu praktik sistem pemerintahan parlementer menuju kepada sistem presidential dan menghadirkan pembahasan seputar demokratisasi pasca reformasi. Perspektif teoritik, dan konsep ilmu politik dan studi kebijakan pemerintahan pasca orde baru dengan pendekatan-pendekatan historis-normatif terutama dari aspek praktik ketatanegaraan yang mengalami empat kali perubahan pada masa transisi.

Perubahan sistem demokrasi dari semula yang serba proseduralis menjadi sangat substantif. Oleh karena penulis merupakan ketua pertama lembaga kekuasaan kehakiman dan merupakan salah satu lembaga peradilan konstitusi produk reformasi ini mengurai secara komprehensif tentang ketatanegaraan di Indonesia.

## DKPP DAN PELEMBAGAAN SISTEM ETIKA BERBANGSA

Salah satu perspektif yang menarik dari karya ketua pertama Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) tahun 2009 ini adalah menyinggung soal pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang menurutnya menjadi suatu fenomena baru dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Pembahasan tentang sistem pemilihan umum dimasukkan pada Bab 12. Bahkan dapat dikatakan sebagai esensi sajian karya ilmiah ini ialah terlihat pada Bab 13 yang merupakan bagian terakhir dari buku ini. Bab 13 secara khusus menyajikan studi kasus praktik peradilan kode etik penyelenggara pemilu di DKPP yang menurut penulis jauh lebih terbuka dan transparan. DKPP menjadi salah satu instrumen penegak kode etik penyelenggara pemilu yang dari titik itulah kemudian bangsa Indonesia melakukan perbaikan sistem etika dalam praktik kehidupan bernegara sebagaimana yang dituangkan dalam TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Dalam Kehidupan Berbangsa.

Bab ke-13 atau bab akhir menjadi bagian khusus studi kasus dengan menjadikan DKPP sebagai instrumen pertama yang menyelenggarakan persidangan kode etik secara terbuka dan transparan. Gagasan kritis dan kajian teoritis atas fenomena-fenomena yang ada dengan mendalami kenyataan kekinian mengenai pentingnya keadilan restoratif, keadilan transformatif, keadilan progresif-substansial tentu dengan tidak harus mengabaikan standar-standar formalitas. Suatu kajian yang menunjukkan bahwa model peradilan umum dan peradilan khusus sebagaimana diterapkan sekarang masih merupakan bentuk peradilan klasik yang jauh dari prinsip

kemajuan ilmu dan teknologi dan bertentangan dengan demokrasi digital. Praktik peradilan yang mengadili pihak-pihak dalam bersilang sengketa dengan cara tertutup menunjukkan konfigurasi politik di Indonesia tidak sejalan dengan prinsip keadilan. Praktik penegakan keadilan pada institusi peradilan diselenggarakan dengan tertutup itu selain melawan arus kebebasan juga bertentangan dengan keadilan.

Sistem peradilan umum di Indonesia dengan menampilkan beberapa kasus mutakhir tentu dengan maksud untuk melengkapi studi perbandingan reformulasi sistem etika berdasarkan teori-teori keadilan sebagai ide baru dalam rangka penegakan kode etika profesi. Ide kebebasan (*liberty*) demokrasi, bagaimana mengelola sumber daya politik hukum sebagai usaha membangun kualitas kehidupan etik dalam berbangsa. Buku ini menekankan pembahasan, pentingnya *law enforcement, equality before the law*, supremasi keadilan, netralitas kelembagaan penegakan hukum, dan bagaimana mereduksi intervensi penegakan hukum pada peradilan serta pentingnya mentradisikan praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang lebih baik. Pada bab 13 pembahasan DKPP sebagai lembaga peradilan etika pertama yang menurut penulis sangat terbuka dan transparan itu dikonstruksi untuk melakukan penetrasi atas krisis dunia pemikiran politik yang ditandai dengan lemahnya pemahaman elit mengenai pentingnya “pelembagaan konsepsi etika politik” di zaman modern.

Peradilan etika mengalami kemandekan transformasi norma yang cukup kuat. Krisis moral dan etika kehidupan berbangsa terutama krisis nilai pada aspek politik begitu terasa di era modern. Penyimpangan etika privat dan etika publik dalam bernegara mengalami peningkatan tajam sehingga dalam suasana globalisasi kita gamang menghadapinya. Akan tetapi tidak ada pilihan lain selain dihadapi dan mengatasinya dengan sikap responsif.

Sebagai negara demokrasi, tugas dan tanggung jawab penyelenggara pemerintah adalah mengembalikan harkat dan martabat bangsa yang semestinya agar Indonesia mampu tampil secara baik dengan negara-negara lain di dunia. Perbaikan kualitas moral salah satunya lewat memperkuat basis integritas penyelenggara pemilu. DKPP memastikan

pemilu dalam perspektif etika fungsional sejatinya dipahami sebagai sarana dimana terjadi transformasi etika terapan yang bersifat etis dan aktual yang secara langsung maupun tidak langsung berimplikasi pada moralitas berbangsa. Proses penyelenggaraan pemilu yang menautkan etika teoritis dan etika terapan sebagai perwujudan dari pelaksanaan etika terapan.

Penguatan basis etika terapan dalam konteks keprofesionalisme pejabat negara merupakan hal mendasar yang patut dihidupkan semua elemen bangsa. DKPP berdasarkan amanat UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dituntut menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu. Penegakkan kode etik pemilu dengan pendekatan sistem hukum dan sistem etika dalam bentuk rumusan norma kode etik. Tugas DKPP menjadikan nilai (*value*) sebagai sistem norma hukum dan etika yang bisa dipercayai oleh semua masyarakat. Menjadikan DKPP sebagai instrumen kontrol etika sosial dalam sistem berbangsa untuk sedapat mungkin menarik perhatian publik atau setiap orang, atau juga disebut sebagai *the believed capacity of any object to satisfy a human desire*. Bahkan dalam pembahasan tentang DKPP di Bab ke-13, penulis mengatakan, “kita ingin menjadikan lembaga ini sebagai instrumen demokrasi yang mencitrakan dirinya dengan nilai kebaikan bersama tanpa ada keberpihakan.”

Pada akhir pembahasan tentang lembaga peradilan etika yang berfungsi mengawal dan menegakkan kode etik penyelenggara pemilu itu, terlihat secara teori dan konsep maupun secara terang-terangan terungkap suatu cita-cita ideal tentang DKPP yakni bagaimana menggerakkan potensi infrastruktur dan fungsi etika dalam menata sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Bab akhir membicarakan sistem pemilu dan mengajak pembaca bersikap kritis terhadap penyelenggara dalam mengelola tahapan-tahapan pemilu agar sikap yang profesional, mandiri, dan akuntabel. Untuk menghasilkan pemilu yang demokratis diperlukan kemampuan pemahaman mengenai peta penyelenggaraan baik bersifat konseptual maupun praktikal teknis operasional terhadap sistem peraturan dan perundang-undangan dari anggota penyelenggara pemilu yaitu dalam hal ini KPU dan Bawaslu pada setiap jenjang. Sikap dan

perilaku politik profesional penyelenggara pemilu merupakan unsur penting guna menghasilkan pemilu luber dan jujur. Perilaku etik penyelenggara harus menjadi cermin karakter pribadi sehingga dalam penanganan pengadilan etik DKPP bisa dengan terkonfirmasi apakah suatu pengaduan dugaan pelanggaran kode etik betul-betul terjadi atau tidak.

Proses perekrutan calon anggota penyelenggara sejatinya membuka peluang kompetisi yang sehat agar bisa mendapatkan calon penyelenggara pemilu yang memiliki kapasitas intelektual yang kuat serta mempunyai kemampuan mengelola tahapan-tahapan pemilu dengan baik serta yang tak kalah penting ialah anggota penyelenggara yang berintegritas dan berkepribadian profesional. Anggota penyelenggara pemilu sekurang-kurangnya memiliki modal sosial (*social capital*) atau meminjam istilah Seymour Martin Lipset, "*the social requisites for democracy*" menjadi unsur strategis dalam menegakkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Selain pribadi yang "*the social requisites for democracy*" dalam membangun kepercayaan publik terhadap proses dan hasil penyelenggaraan pemilu juga secara individu anggota penyelenggara pemilu memiliki konsep kehidupan demokrasi yang baik sebagaimana dikemukakan Juan Linz dan Alfred Stepan, "*(d) emocracy survival and breakdown (are) a question of political crafting.*" Dengan demikian konsep demokrasi dan demokratisasi dalam proses penyelenggaraan pemilu diharapkan bisa menghasilkan pemimpin-pemimpin yang berintegritas.

Sebelum mengakhiri pembahasan, penulis menegaskan bagaimana agar penyelenggara pemilu dan semua *stake-holders* bisa turut aktif menciptakan proses dan hasil pemilu berintegritas. Integritas proses dan hasil pemilu merupakan persoalan mendasar yang kerap kali menjadi perdebatan politik berbagai kalangan aktivis, pemantau pemilu, kaum intelektual dan kelompok prodemokrasi termasuk kalangan Perguruan Tinggi. Ukuran integritas pemilu pun cenderung didefinisikan sesuai kepentingan sehingga dalam perdebatan politik yang selalu muncul bias interpretasi kepentingan.

Dalam konteks pemahaman tersebut, maka dapat dipahami bahwa secara konsep, integritas pemilu

merupakan tuntutan akan politik nilai. Integritas menuntut adanya sikap konsistensi terhadap nilai-nilai kebaikan. Menyangkut etika, moral, termasuk langkah-langkah, suatu metode, dan prinsip-prinsip nilai yang universal. Integritas ditinjau dari perspektif etika selalu dipahami sebagai kejujuran dan kebenaran suatu tindakan seseorang. Integritas merupakan dasar filosofis kebaikan internal seseorang yang secara psikologis menjadi semacam rasa kebatinan seseorang yang bersifat utuh.



---

## PROFIL PENULIS

---

**Abdul Waid**, Bondowoso, 16 Juli 1982, Dosen Institut Agama Islam Nahdlatul Ulama (IAINU) Kebumen dan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta, **Pengalaman** menulis di beberapa media massa, seperti Kompas, Jawa Pos, Suara Merdeka, Kedaulatan Rakyat, dan lain-lain. Juga menulis di beberapa Jurnal seperti Jurnal Adhyasta Pemilu yang diterbitkan oleh Bawaslu RI, Jurnal *La Batila* yang diterbitkan oleh Febi IAINU Kebumen, Jurnal *Epistime* yang diterbitkan IAIN Tulungagung, dan lain sebagainya. **Alamat Rumah:** Desa Kedawung, Dukuh Srepeng T 1 RW 8 Kec. Pejagoan. Kab. Kebumen, 54361, Jawa Tengah, **E-Mail:** [a\\_waid04@yahoo.com](mailto:a_waid04@yahoo.com), **Hp:** 0858 7838 9448

---

**Ahmad Dawam Pratiknyo**, lahir di Pati, 22 Agustus 1993, Studi Agama dan Resolusi Konflik, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Alamat : Jl. Cendrawasih No 01 Wedarijaksa RT/RW. 02/04 Kec. Wedarijaksa Kab. Pati. Email: [ahmaddawampratiknyo@gmail.com](mailto:ahmaddawampratiknyo@gmail.com) Hp. 082338720700

---

**Risnain**, lahir di Bima NTB, 30 Desember 1980. Dosen Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Mataram. Dalam dunia penulisan, penulis produktif yang menyebarluaskan pemikirannya melalui jurnal ilmiah maupun buku. Penulis Bersama dalam Buku, *Dimensi Hukum Internasional*, yang diterbitkan FH Universitas Lampung, 2014 dan buku, *Pembabaran Hukum Pidana*, yang diterbitkan Komisi Hukum Nasional, 2014. Pada jurnal ilmiah penulis menulis pada beberapa jurnal ilmiah diantaranya, Jurnal Konstitusi, *kajian terhadap judicial review UU Nomor.38 tahun 2008 tentang pengesahan piagam ASEAN*, (PKK FH Unram) Vol.I.II No.2 Nov.2011, Jurnal Ilmu Hukum FH Universitas Lampung, *Fiat Justisia, Politik Hukum Perlindungan Industri dalam Negeri Menghadapi Perdagangan Bebas*, Vol.5 No.3 september-desember

2011, Jurnal Ilmiah Hukum Al-Qisth Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, *Pengesahan Perjanjian Internasional dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional dikaitkan dengan Pengesahan Piagam PBB tentang Kejahatan Transnasional Terorganisasi*, vol. 10 No. 1 januari-juni 2009, Jurnal Konstitusi, *Legal Standing Anggota Parlemen dalam Judicial Review Undang-undang (analisis terhadap putusan MK No.20/PUU-V/2007)* Vol.1 Nomor 1, November 2012, Kerjasama PKK FH Univesitas Bengkulu dengan MK RI, Jurnal Konstitusi dengan judul, *Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak Luar Negeri dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Hukum Internasional*, Vol. I Nomor 1 November 2012., Jurnal Litbang Mahkamah Agung, *Kriminalisasi Hakim dan Independensi pengadilan dalam negara Hukum*, 2013, Jurnal Litbang Mahkamah Agung, *Kedudukan Lembaga Quasi Peradilan dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, 2014. Artikel pada Newsletter KHN, *Undang-Undang perdagangan : Antara Liberalisasi dan Proteksi?* edisi mei 2014, Artikel pada Jurnal Rechvinding, *Kesinambungan Politik Hukum Pemberantasan Korupsi*, Volume 3 Nomor 3 desember 2014, Badan Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham, dan Artikel pada Jurnal Konstitusi dengan judul, *Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Sengketa Kepemilikan Pulau berbal*, Vol. 11 Nomor 3 september 2014. Penulis dapat dihubungi di Nomor : 081321386015, email : ris\_bdg@yahoo.com.

---

**M.Iwan Satriawan**, Tempat Tanggal Lahir, Malang 4 Juli 1979; Pekerjaan: Dosen Fakultas Hukum Unila; Alamat: Jl.karya Bakti Sinar Harapan, Lk.02 Rajabasa Jaya-Rajabasa-Bandar Lampung; Karya Tulis: Tim Penulis Buku Meneropong Komisi Informasi, 2013, UB Press, Tim Penulis Risalah Hukum Partai Politik, 2014, UB Press, Tim Penulis Buku Hukum Tata Negara, Rajawali Press, 2017, Beberapa karya penulis di jurnal adykasa dari tahun 2016, 2017 dan 2018. Penulis juga aktif ikut serta dalam KNHTN mulai dari KNHTN

ke-2 sampai ke-5. Penulis dapat dihubungi di: [i\\_santri@yahoo.co.id](mailto:i_santri@yahoo.co.id);

---

**Muhtar Said**, lahir di Semarang 05 Desember 1988. Bekerja sebagai dosen HTN-HAN Ilmu Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia (UNUSIA) dan advokat. Tempat tinggal di Griya Bukit Cipayung Blok Mawar 12, Cipayung, Depok. Hp. 085640283987, email [said@unusia.ac.id](mailto:said@unusia.ac.id) dan NPWP 454997479517000

---

**Rahman Yasin**, TA di DKPP dan dosen Ilmu Komunikasi di Universitas Islam As-Syafi'iyah Jakarta. Ia menulis buku: *Gagasan Islam tentang Demokrasi (2006)*; *Menulis tentang Pemilu (2013)*; menulis berdua: *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (2016)*; dan menulis artikel/opini di beberapa media nasional dan Jurnal, Majalah dan lain-lain. Saat ini selain aktif di Ikatan Cendekiawan Muslim Orwil Provinsi DKI Jakarta dan beberapa Organisasi kemasyarakatan juga aktif menjadi editor lepas dan di penerbit Penamadani Jakarta. Untuk mengasah keterampilan menulisnya, ia membuat blog pribadi ([www.jujuradil.blogspot.com](http://www.jujuradil.blogspot.com)). NPWP : 74.079.588.5ss-017.000. Alamat Rumah: Perumahan Nirmala I, Jl. Kemuning No. 22, Mekarsari-Cimanggis, Kota Depok. HP :081315897374/08176970911.



---

# INDEKS

---

## A

Annotation 37  
Anotasi 37, 38  
asas hukum 27, 29, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 44, 45

## B

berintegritas 7, 13, 17, 18, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 47, 49, 54, 55, 59, 60, 61, 62, 67, 80, 83, 87

## D

democracy 9, 11, 12, 59, 87  
demokrasi 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 18, 24, 29, 49, 51, 52, 53, 54, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 80, 85, 86, 87, 93  
development 28, 59  
DKPP 1, 3, 5, 10, 13, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 79, 80, 83, 85, 86, 89, 93

## E

election 3, 7, 17, 27, 37, 47, 59, 93  
Election 7, 17, 27, 59  
election integrity 47  
election offences 17  
Ethics 47, 56, 85, 93  
etic 37  
etika 27, 29, 33, 34, 37, 38, 42, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 69, 79, 84, 85, 86, 87  
Etika 1, 10, 12, 14, 15, 30, 35, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 56, 57, 83, 85, 93

## I

integritas pemilu 47, 56, 59, 62, 63, 79, 87  
integrity 7, 17, 27, 28, 37, 47, 59  
integrity elections 59  
ius constituendum 17, 20, 23

## M

media sosial 59, 60, 61, 64, 65, 66  
money politic 10, 17, 21, 22, 23, 24, 25  
money politics 17

## O

of law 37, 44, 47, 49, 54

## P

Partai Politik dan Modifikasi 7  
pemilu 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 74, 79, 80, 85, 86, 87, 93  
Pemilu 1, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 83, 85, 86, 88, 89, 93  
pengembangan 27, 28, 33, 34, 80  
pidana Pemilu 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 31  
politic 10, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 47  
Political Parties and Modification 7  
politik 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 22, 23, 28, 29, 30, 31, 34, 39, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 71, 74, 75, 76, 84, 85, 86, 87  
principle 27, 28, 37  
Putusan DKPP 37, 38, 39, 41, 42, 46

## R

Reflection 28  
Refleksi 28

## S

social media 59

## V

verdict of DKPP 37

# PEDOMAN PENULISAN JURNAL “ETIKA & PEMILU”

Jurnal “ETIKA & PEMILU” adalah Jurnal Ilmiah (*scientific journal*) yang akan menjadi jurnal internasional, diterbitkan terbatas oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia melalui APBN, dan untuk kepentingan yang lebih luas dalam upaya turut mendorong demokratisasi di Indonesia, dapat diterbitkan oleh pihak-pihak yang secara sukarela memiliki kesamaan visi dan misi DKPP.

VISI; 1) diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011); 2) expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

MISI: 1) terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*; 2) mengggagas Lembaga Pemilu sebagai *Quadro Political* State dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yakni menjadikan Pemilu sebagai *electoral branch* atau *democratic election*.

Jurnal ETIKA & PEMILU hadir dalam upaya memenuhi persyaratan akreditasi jurnal ilmiah (*scientific journal*), yang diklasifikasikan dalam 2 (dua) rubrik, yaitu: **1. TULISAN UTAMA** berisi 80 % karya ilmiah yang ditelaah oleh Mitra Bestari, **2. TULISAN BEBAS** berisi 10 %, **3. MIMBAR & PUBLIKASI**, berisi 10 % materi yang ditulis redaksi, terbagi dalam rubrik; Kuliah Etika Ketua DKPP atau Opini Komisioner, Resensi Buku, Biodata Penulis, Pedoman Penulisan, dan *Call For Papers*.

Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

- 1. TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)**, topic ditetapkan redaksi - berisi karya ilmiah atau hasil kajian atau penelitian. Ditulis dengan jumlah 15-20 halaman, jenis font Corbel, spasi 1,5 spasi, ukuran huruf 12, kertas A4.
- 2. TULISAN BEBAS (GENERAL ARTICLE)**, satu karya ilmiah di luar topik utama. Ditulis dengan jumlah 10-15 halaman, jenis font Corbel, spasi 1,5 spasi, ukuran huruf 12, kertas A4.

## FORMAT TULISAN UTAMA

Untuk kesamaan penyajian, format tulisan utama JURNAL “ETIKA & PEMILU” adalah sebagai berikut:

- judul,
- pengarang,
- abstrak ,
- pendahuluan,
- metode,
- hasil analisis,
- penutup (kesimpulan dan saran),
- rujukan/reference (catatan kaki/footnote, daftar pustaka), bukan dari ensklopedia bebas (wikipedia, blog, google),
- biodata singkat, alamat korespondensi dan nomor rekening.

## CONTOH Catatan Kaki (footnote)

### ◆ Buku

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics* dan ‘*Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hal 132.

<sup>2</sup> Nur Hidayat Sardini, *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. LP2AB, Jakarta, 2015, hal 134 dan ‘*Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hal 132.

### ◆ Jurnal, majalah, dan surat kabar

<sup>3</sup> Zulfikri Suleman, “Mahkamah Etik Penyelenggara Negara di Negara Demokrasi” *Jurnal Etika & Pemilu*, Volume 1, Nomor 1 – Juni 2015, hal. 7

<sup>4</sup> Yudi Latif, “Optimisme dalam Krisis” *Gatra*, 10-16 September 2016

<sup>5</sup> *Kompas*, 13 Januari 2016, hal. 7

## CONTOH Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang ‘Rule of Law and Rule of Ethics’ dan ‘Constitutional Law and Constitutional Ethics’*. Jakarta: Sinar Grafika.

Hidayat Sardini, Nur. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.

### ◆ Jurnal, majalah, dan surat kabar

Sitorus, Monang, Oktober 2015, “Memahami Perilaku Aparatur Sipil Negara Sebagai Penyelenggara Pemilu”. Volume 1, No. 3, <http://dkpp.go.id/library/Jurnal>, 25 Desember 2015.

Latif, Yudi. 2016. “*Optimisme dalam Krisis*”. *Gatra* XXI





# CALL FOR PAPERS

## KETENTUAN UMUM PENULISAN

Mengirimkan karya ilmiah atau hasil penelitian. Ditulis maksimum 20 halaman, font Garamond, spasi 1,5, ukuran huruf 12. Format penulisan terdiri atas; judul, pengarang dan afiliasi institusi, abstrak, pendahuluan, metode, hasil analisis, penutup (kesimpulan dan saran), rujukan/reference (catatan kaki, daftar pustaka), biodata penulis.

### Waktu pengiriman penulis:

- Karya ilmiah dikirim melalui email: [jurnal.etika@dkpp.go.id](mailto:jurnal.etika@dkpp.go.id).
- Karya ilmiah yang dimuat akan mendapatkan honorarium dari APBN.

Hal-hal yang belum tertuang dalam **Call for Papers** dapat dikomunikasikan melalui email: [jurnal.etika@dkpp.go.id](mailto:jurnal.etika@dkpp.go.id).

## GENERAL PROVISIONS OF WRITING

Submit your scientific papers or research results. Written in a maximum of 20 page, Garamond font, 1.5 spacing, font size 12. The writing format consists of title, author and institutional affiliation, abstract, introduction, method, analysis result, closing (conclusions and suggestions), references (footnotes, bibliography), and author's biodata.

### The procedure of submission:

- Scientific paper must be sent via email : [jurnal.etika@dkpp.go.id](mailto:jurnal.etika@dkpp.go.id).
- The published scientific paper will get honorarium from the state budget.

For more information , please contact us via email at [jurnal.etika@dkpp.go.id](mailto:jurnal.etika@dkpp.go.id).

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Dalam rangka diseminasi kebijakan, program, dan gagasan DKPP, serta kampanye tentang urgensi peradilan etika bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern, DKPP menerbitkan “**JURNAL ETIKA & PEMILU**” secara berkala. DKPP mengundang para akademik, penyelenggara pemilu, LMS atau aktivis pro demokrasi, dan pengiat pemilu untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, tesis atau disertasi. Topik tulisan akan ditetapkan oleh Sidang Redaksi dan dipublikasikan di situs DKPP ([www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id)). Bagi calon penulis dapat menghubungi alamat dan kontak redaksi.

*The Honorary Council of Election Committee (DKPP) is the institution in charge of handling the infringement of ethics of election committee as well as as an integrated function in organizing the election. In the context of disseminating DKPP policies, programs and ideas, as well as campaigning on urgency of ethical justice for state administrators and as an efforts to restructure the electoral system in Indonesia towards a modern democracy, DKPP publishes the “**JOURNAL OF ETHICS & ELECTION**” periodically.*

*DKPP invites academics, election committee, LMS or pro-democracy activists, and election activists to participate by sending papers, research result, thesis or dissertation. The writing topic will be determined by the Editorial Meeting and published on DKPP website ([www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id)). For those who are interested to send your article , you may contact the address and DKPP editorial contact.*

