

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilu merupakan lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, mencerminkan partisipasi dan aspirasi masyarakat (Miriam Budiardjo, 2015:461). Pada negara demokrasi, pemilu adalah arena kompetensi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pada era demokrasi modern, pemilu menempati posisi penting karena terkait beberapa hal, pertama, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Kedua, pemilu menjadi indikator negara demokrasi, dan ketiga, pemilu menjadi penting dikarenakan terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari pemilu itu sendiri (Sigit Pamungkas, 2009:3-4).

Agar suatu pemilu berjalan secara demokratis, *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok Tahun 1965 menghasilkan suatu kesepakatan mengenai pentingnya pemilu yang bebas / *free election* (Asshiddiqie, 2013:11). Pada Tahun 1994, *Inter Parliamentary Union* di Eropa mempublikasikan prinsip *Free dan Fair Election* dan mendeklarasikan kriteria untuk *free and fair election* yang diharapkan dapat diterima secara internasional sebagai standar penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Mereka menyatakan bahwa “*the key element in the exercise of democracy is the holding of free and fair elections at regular intervals enabling the people’s will to be expressed*”. (Guy S. Goodwin Gill, 2006).

Electoral Integrity Group yang beranggotakan 15 pensiunan hakim agung dan mantan penyelenggara pemilu dari 13 negara, termasuk dari Indonesia mengajukan keadilan pemilu sebagai parameter pemilu demokratis. Keadilan pemilu, menurut *Electoral Integrity Group*, yang dideklarasikan dengan judul *Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice* di Accra, Ghana, 15 September 2011

terdiri atas 10 prinsip dan prinsip yang pertama adalah integritas pemilu yang tinggi.

Sepuluh prinsip parameter yang membuat penyelenggaraan pemilu dapat dikategorikan berdasarkan keadilan itu adalah : (1) berrintegritasnya tinggi; (2) melibatkan banyak warga; (3) berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi; (4) imparial dan adil; (5) profesional dan independen; (6) transparan; (7) tepat waktu sesuai dengan rencana; (8) tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan; (9) teratur; (10) peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang

Pada tingkat regional di Asia, *Asian Electoral Stakeholder Forum* mengadakan konferensi yang dihadiri oleh organisasi masyarakat sipil yang memiliki perhatian pada pemilu dan beberapa lembaga penyelenggara Pemilu di Asia. Konferensi ini menghasilkan Deklarasi Bangkok tentang *Free And Fair Election* pada 12 Desember 2012.¹ Deklarasi ini berpedoman kepada *Universal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, dan *The Universal Declaration on Democracy*. Deklarasi Bangkok juga merupakan penegasan dan pengesahan terhadap *Deklarasi Free and Fair Elections* oleh *International Parliamentary Union* untuk diadopsi pada level Asia. (*The Declaration herein acknowledges and endorses the International Parliamentary Union's Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, and Reaffirms Its Pertinence In Asia*)²

Sejalan dengan prinsip *free and fair election*, konsep integritas pemilu mulai dikampanyekan secara global, diantaranya, Kongres Asosiasi Politik Internasional di Madrid pada Tahun 2012 dengan tema “Prospek dan Tantangan Integritas Pemilu”. Kemudian pada September 2012, *Global Commission on Election and Security* mempublikasikan sebuah laporan kajian yang berjudul *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Setahun berikutnya Harvard University mengadakan workshop pada bulan Juni 2013 dengan tema “*Concept and Indices of Electoral Integrity*” (M. Imam Nasef, 2014). Secara umum disimpulkan bahwa pemilu yang berintegritas adalah pemilu yang berdasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dari hak universal dan kesetaraan politik seperti yang

¹ <http://aesforum.anfrel.org/> diakses tanggal 23 Desember 2016

² Preamble of Bangkok Declarations

dicerminkan pada standar internasional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan pengelolaannya melalui siklus pemilu (Kofi Anan dkk:2012).

Selanjutnya, Indonesia menjadi tuan rumah dalam Konferensi *Asian Electoral Stakeholder Forum* di Bali pada Agustus 2016. Konferensi yang bekerjasama dengan *Asian Network for Free Elections* (ANFREL) sebagai satu-satunya organisasi di Asia yang fokus pada isu-isu kepemiluan ini melahirkan kesepakatan yang disebut sebagai "*Electoral Transparency : Eight Keys to Integrity*".³ Para peserta AESF Bali sepakat bahwa penyelenggaraan pemilu adalah ekspresi sejati kedaulatan rakyat. Forum percaya bahwa integritas pemilu berkaitan langsung pada transparansi seluruh aspek dari proses pemilu, dan badan penyelenggara pemilu serta masyarakat sipil memiliki peran yang penting dalam menjamin pemilu yang berintegritas.

Melihat ruang lingkup dalam kajian integritas pemilu dari beberapa gerakan internasional dan regional diatas, dapat dilihat bahwa pemilu yang dimaksud disini adalah pemilu nasional. Jika di Indonesia adalah Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilanjutkan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Jika merujuk ke Indonesia, ada satu area yang belum disentuh dalam kajian integritas pemilu ini, yaitu pemilu lokal, yang di Indonesia disebut sebagai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pilkada ini lahir setelah adanya proses reformasi dan amandemen UUD 1945. Undang-Undang menyatakan bahwa kepala daerah dipilih dengan cara yang demokratis, cara yang demokratis ini yang diterjemahkan sebagai pemilihan langsung. Otomatis penyelenggaraan pilkada ini menjadi tanggungjawab badan penyelenggara pemilu, dan tetap harus merujuk kepada prinsip-prinsip pelaksanaan pemilu sesuai dengan *electoral cycle*.

Sejarah penyelenggaraan pilkada telah melewati beberapa tahap sebagai berikut, pertama, Periode Penunjukan, pada periode ini Gubernur ditunjuk oleh Presiden atas usulan dari beberapa calon yang diusulkan oleh DPRD Provinsi, Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan oleh DPRD Kabupaten/Kota⁴. Kedua,

³ Indonesia Tuan Rumah Asian Electoral Stakeholder Forum III, <http://www.kpu.go.id/index.php/post/read/2016/5157/Indonesia-Tuan-Rumah-Asian-Electoral-Stakeholder-Forum-III>, diakses tanggal 23 Desember 2016

⁴ berdasarkan UU No 1 Tahun 1945, UU No 22 Tahun 1948, UU No 1 Tahun 1957, UU No 18 Tahun 1965 dan

Periode Pemilihan Perwakilan, pada periode ini Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih melalui mekanisme pemilihan di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota⁵. Ketiga, Periode Pemilihan Langsung, pada periode ini Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung dengan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat⁶.

Keempat, periode pemilihan langsung secara serentak bertahap, pada periode ini Gubernur, Bupati, Walikota dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat yang dilakukan secara serentak oleh daerah-daerah yang masa jabatannya berakhir hampir bersamaan, dilakukan secara bertahap sampai pada tahapan serentak secara nasional pada tahun 2027⁷. Periode ini akan diakhiri dengan periode Pemilihan langsung serentak nasional, periode ini adalah desain pemilu serentak nasional yang akan dilakukan pada tahun 2027.

Pilkada sebagai kontestasi politik lokal mempunyai peran strategis dalam mengisi jabatan kepala daerah dan berhubungan dengan kualitas pelaksanaan otonomi daerah. Secara filosofis pilkada diharapkan akan meningkatkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses politik di daerah yang demokratis dalam menentukan kepala daerahnya supaya menghasilkan pemerintah daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jadi, secara ideal pilkada dilihat sebagai mekanisme yang memungkinkan tercapainya kesejahteraan masyarakat secara efektif dan cepat (Sri Nuryanti:2015).

Namun kenyataannya tidak selalu seindah harapan filosofis dan idealis. Ditemui beragam masalah yang mengganggu kualitas penyelenggaraan pilkada dan pada akhirnya melahirkan kepala daerah yang tidak mampu mengemban amanat masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan. Sisi yang paling gelapnya adalah fenomena *local strongman* yang membajak otonomi daerah melalui pilkada dan *para roving bandit* dan *stationary bandit* yang merajalela (Leo Agustino:2011). Beberapa kasus lain yang ditemui adalah, ketidaknetralan penyelenggara, terjadinya politik uang, partai politik yang menarik “uang perahu”, dan politik dinasti yang

UU No 5 Tahun 1974

⁵ berdasarkan UU No 22 Tahun 1999

⁶ berdasarkan UU no 32 Tahun 2004

⁷ berdasarkan UU No 1 Tahun 2015, UU No 8 Tahun 2015

menyalahgunakan kekuasaan (Sri Nurhayati,2015).

Pada awalnya, jika berbicara masalah integritas pemilu, erat kaitannya dengan penyelenggara pemilu. Pada pemilu 2009, ditemui berbagai masalah dalam penyelenggaraan pemilu. Beberapa bukti empiris yang mendukung diantaranya : (1) pelaksanaan pemilu yang tidak tepat waktu, (2) peraturan KPU yang mudah berubah, (3) Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang kacau, (4) diseminasi informasi pemilu dan pendidikan pemilih yang minim, (5) proses pemungutan dan penghitungan suara yang ditandai iregularitas seperti KPPS memasuki bilik suara membantu pemilih, (6) petugas KPPS yang kebingungan dalam menentukan suara sah dan tidak sah, (7) surat suara tertukar antar dapil, (8) kecurangan pada saat rekapitulasi suara di tingkat Kecamatan dan Kabupaten, (9) rekapitulasi suara di tingkat Kabupaten/Kota, Provinsi yang tidak tepat waktu (Subekti:2015:69)

Ben Hillman melalui risetnya⁸ memberikan saran bahwa diperlukan *institutional reform* untuk menyelesaikan masalah tata kelola pemilu yang masih lemah tersebut. Lebih lanjut ia menekankan bahwa *policymaker* harus memperkuat badan penyelenggara pemilu, dan hubungan antara KPU dan Panwaslu harus diperjelas lagi tugas dan wewenang masing-masing. Pada Pemilu 2014, kelembagaan penyelenggara pemilu diperkuat dan disempurnakan. Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mendesain lembaga penyelenggara Pemilu menjadi tiga lembaga sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara Pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Hal ini sesuai dengan tafsiran konstitusi yang menyatakan bahwa istilah “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 223 ayat (5) adalah suatu badan, bukan nama suatu lembaga dengan singkatan dengan huruf besar “Komisi Pemilihan Umum”.⁹ Dengan

⁸ Ben Hillman, Electoral Governance and Democratic Consolidation in Indonesia, The Indonesian Quarterly, Vol 39, No 3, 2011 (hal 301-323)

⁹ Ali Masykur Musa (salah seorang anggota panitia pembahasan) menggarisbawahi bahwa ...yang namanya *komisi pemilihan umum itu sebutannya tidak seperti itu. Karena itu kemarin diskusinya k-nya kecil, p-nya kecil, u-nya kecil. Jadi bukan singkatan KPU.* Lebih lengkap baca Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Ketujuh (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008)

dasar tersebut Bawaslu yang menjalankan fungsi pengawasan resmi menjadi badan penyelenggara pemilu bersama KPU.

KPU melaksanakan fungsi penyelenggaraan Pemilu dari segi teknis pelaksanaan. KPU bersifat permanen sampai di tingkat kabupaten/kota, sementara untuk tingkat kecamatan sampai tempat pemungutan suara (TPS) bersifat *ad hoc*. Sementara Bawaslu melaksanakan fungsi mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Indonesia. Kelembagaannya bersifat permanen sampai ke level provinsi dan bersifat *ad hoc* dari tingkat kabupaten/kota sampai tingkat lapangan.

Khusus untuk DKPP, tidak disebut sebagai penyelenggara pemilu tetapi terkait dengan penyelenggara pemilu. Keberadaan DKPP dimaksudkan untuk mengawal etika penyelenggara pemilihan umum disetiap jajaran. DKPP merupakan institusi *ethics* yang ditugaskan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Jimly : 2013 : 29). DKPP ini merupakan penyempurnaan Dewan Kehormatan yang telah ada di pemilu sebelumnya namun wewenangnya tidak begitu kuat karena hanya memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberi rekomendasi kepada KPU dan bersifat *ad hoc* (Jimly : 2015 : 278). DKPP menyusun Kode Etik Penyelenggara Pemilu dan menyidangkan kasus pelanggaran etika secara terbuka dengan metode peradilan etika.

Ketika badan penyelenggara pemilu semakin disempurnakan dan didesain untuk menjawab tuntutan terselenggaranya pemilu yang berintegritas, ternyata Pemilu 2014 menghadapi permasalahan baru, yaitu maraknya politik uang yang melibatkan peserta pemilu dan pemilih. Hal ini tentunya menciderai pemilu yang susah payah untuk diperbaiki dari periode pemilu ke pemilu.

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Tahun 2014 yang dirilis Badan Pusat Statistik memang menyatakan bahwa kualitas demokrasi di Indonesia sedikit membaik. Laporan IDI 2014 menunjukkan Indonesia mengalami kenaikan 9,32 poin ke angka 73,04. Ini pertama kalinya IDI menembus angka 70-an. Dimana dalam kurun lima

tahun terakhir skor indeks cenderung menurun.¹⁰ Namun, walaupun indeks demokrasi ini dinilai membaik, dalam kenyataannya masih ada ancaman dari banyaknya politik uang yang terjadi dalam pemilu 2014.

Sebelumnya, hasil survei Lembaga Survey Nasional pada pemilu 2009 menunjukkan bahwa kurang dari 40% responden mengaku bersedia menerima pemberian dari caleg atau parpol. Pada pemilu 2014 hal ini meningkat menjadi 69,1% responden yang mengaku bersedia menerima pemberian dari caleg atau parpol dalam pemilu 2014 dengan berbagai alasan. Hal ini perlu menjadi perhatian khusus dalam penyelenggaraan pemilu pada khususnya, dan proses demokrasi pada umumnya.

Berdasarkan Survei Persepsi Masyarakat terhadap Integritas Pemilu (SPM Integritas Pemilu) yang dilakukan KPK pada Tahun 2013¹¹, 78.20% responden mengaku sudah mengetahui tentang apa itu politik uang, dan 71.72% responden sepakat bahwa praktik politik uang dalam pemilu merupakan hal yang umum terjadi di Indonesia. Bahkan 11,8% responden menyatakan bahwa perilaku menjanjikan/memberikan uang atau materi kepada masyarakat menjelang pemilu (politik uang) adalah perilaku yang lumrah dan 6,31% responden menyatakan hal tersebut adalah tindakan yang baik.

Khusus mengenai politik uang, dampak dari praktik politik uang yang masif dan terus meningkat ini adalah pemilu yang menghasilkan elit politik terpilih yang didasarkan oleh uang, bukan berdasarkan kepercayaan dari pemilih. Meningkatnya politik uang ini juga paralel dengan kekuasaan yang korup dan membangun relasi politik menjadi transaksional serta pragmatis. Data Puspen Kemendagri bulan agustus 2014 menunjukkan bahwa sejak 2005 - 2014 terdapat 3169 anggota DPRD dan 331 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi (Ardiles dkk : 2015 : 88).

¹⁰ Ramai Politik Uang, BPS Klaim Kualitas Demokrasi Membaik, <https://nasional.tempo.co/read/news/2015/08/13/078691576/ramai-politik-uang-bps-klaim-kualitas-demokrasi-membaik>, diakses tanggal 23 Desember 2016

¹¹ Survei ini berusaha untuk memperlihatkan gambaran persepsi, tingkat pemahaman, sikap dan kecenderungan perilaku masyarakat terhadap integritas para peserta pemilu, termasuk agenda pemberantasan korupsi. KPK menjadikan survei ini sebagai alat ukur tingkat pemahaman dan ekspektasi masyarakat mengenai pemilu yang berintegritas dan membantu kinerja KPK dalam upaya mewujudkan sistem politik yang berintegritas sebagai salah satu poin penting strategi pemberantasan korupsi di Indonesia. Survei dilakukan pada daerah yang akan dan telah melaksanakan pilkada provinsi pada tahun 2013 di Indonesia dan mewakili Indonesia bagian Barat, bagian Tengah dan bagian Timur

Pilkada serentak Sumatera Barat Periode 2015 diikuti oleh Provinsi dan 13 kabupaten/Kota. Meliputi satu Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, dua pemilihan Walikota dan Wakil Walikota (Solok dan Bukittinggi) dan sebelas pemilihan Bupati dan Wakil Bupati (Solok, Solok Selatan, Padang Pariaman, Pesisir Selatan, Pasaman, Pasaman Barat, Agam, Dharmasraya, Tanah Datar, Sijunjung, Limapuluh Kota). Periode Tahun 2017 diikuti oleh 2 daerah yaitu Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Payakumbuh dan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kepulauan Mentawai.

Walaupun secara umum berjalan lancar, Pilkada di Sumatera Barat tetap menyisakan berbagai masalah. Mulai dari masalah anggaran, sengketa pencalonan, pelanggaran kampanye, pelanggaran pada hari pemungutan suara sampai sengketa hasil pemilihan. Dari data Bawaslu Sumatera Barat, tercatat total 101 laporan dan 127 temuan yang ditangani. Laporan dan temuan tersebut terdiri atas 103 pelanggaran administrasi, 18 pelanggaran kode etik dan 45 pelanggaran pidana. 61 lainnya dinyatakan bukan pelanggaran. Pada pilkada periode Tahun 2017 yang hanya diikuti oleh Kota Payakumbuh dan Kabupaten Mentawai, terdapat 22 laporan dan 3 temuan. Laporan dan temuan tersebut terdiri dari 2 pelanggaran administrasi, 2 pelanggaran kode etik, 2 pelanggaran pidana, dan 20 lainnya dinyatakan bukan pelanggaran.

Tabel 1.1
Penindakan Pelanggaran Pilkada Serentak Sumatera Barat Tahun 2015

NO	Bawaslu/ Panwaslu	Penindakan Pelanggaran					Kajian
		Laporan	Temuan	Adm	Etik	Pidana	Bukan Pelanggaran
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Sumatera Barat	12	7	2	3	4 *	11
2.	Kota Padang	8	10	6	5	-	9
3.	Kota Bukittinggi	4	8	6	-	2* 1**	3
4.	Kota Padang Panjang	-	11	10	-	-	1
5.	Kota Pariaman	-	4	3	-	-	1
6.	Kota Payakumbuh	-	1	-	-	-	1
7.	Kota Sawahlunto	1	3	3	-	-	1

NO	Bawaslu/ Panwaslu	Penindakan Pelanggaran		Kajian			
		Laporan	Temuan	Adm	Etik	Pidana	Bukan Pelanggaran
1	2	3	4	5	6	7	8
8.	Kota Solok	4	6	7	-	-	2
9.	Kabupaten Agam	7	13	10	1	8*	1
10.	Kabupaten Dharmasraya	11	7	2	1	5*	10
11.	Kabupaten Limapuluh Kota	5	3	1	-	2*	5
12.	Kabupaten Mentawai	-	2	2	-	-	-
13.	Kabupaten Padang Pariaman	4	2	-	1	2*	2
14.	Kabupaten Pasaman	19	19	20	2	14*	-
15.	Kabupaten Pasaman Barat	7	15	16	-	3*	3
16.	Kabupaten Pesisir Selatan	2	1	1	-	-	2
17.	Kabupaten Sijunjung	-	4	3	1	-	-
18.	Kabupaten Solok	3	3	2	1	2*	1
19.	Kabupaten Solok Selatan	4	4	5	1	-	2
20.	Kabupaten Tanah Datar	10	4	4	2	2*	6
TOTAL		101	127	103	18	45	61

Sumber : Data Bawaslu Sumatera Barat

* = dihentikan

** = SP3



Tabel 1.2

Penindakan Pelanggaran Pilkada Serentak Sumatera Barat Tahun 2017

NO	Bawaslu/ Panwaslu	Penindakan Pelanggaran		Kajian			
		Laporan	Temuan	Adm	Etik	Pidana	Bukan Pelanggaran
1.	Kota Payakumbuh	16	1	2	1	2	13
2.	Kabupaten Mentawai	6	2	0	1	0	7
TOTAL		22	3	2	2	2	20

Sumber : Data Bawaslu Sumatera Barat

Jika melihat statistik dari Bawaslu maka pelanggaran administrasi adalah yang paling tinggi yang ditemui, diikuti oleh pelanggaran kode etik, dan pelanggaran pidana. Secara regulasi Bawaslu memang menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan hukum, dan hukum pemilu hanya mengenal 3 jenis pelanggaran yaitu, pertama, Pelanggaran Administrasi, meliputi pelanggaran terhadap tata cara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan pemilihan.¹² Bawaslu Propinsi dan/atau Panwaslu Kab/Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya terhadap pelanggaran administrasi, dan KPU Provinsi dan/atau KPU Kab/Kota wajib menindaklanjuti rekomendasi tersebut

Kedua, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman kepada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan.¹³ Pelanggaran kode etik ini diselesaikan oleh Dewan Kehormatan penyelenggara Pemilu (DKPP) berdasarkan Peraturan perundangan yang berlaku. Ketiga, Pelanggaran Pidana, yaitu pelanggaran atau kejahatan yang melanggar ketentuan pemilihan yang telah diatur dalam UU.¹⁴ Proses penyidikan dan penyelesaian dilakukan oleh pihak yang berwenang yaitu Kepolisian dan diteruskan ke Pengadilan Negeri.¹⁵

Namun, disadari bahwa Undang-Undang tidak dapat menjangkau seluruh bentuk pelanggaran yang terjadi dilapangan. Menurut Prof Ramlan Surbakti, hal ini setidaknya dikarenakan tiga hal, yaitu pertama, Undang-Undang memang tidak sanggup mendeteksi semua jenis pelanggaran terhadap prinsip-prinsip pemilu yang bebas, jujur dan adil kedalam rumusan undang-undang. Kedua, pembuat Undang-Undang memang sengaja tidak memasukkannya kedalam undang-undang, dan ketiga hal tersebut memang tidak diatur sehingga tidak melanggar undang-undang, padahal jika dibiarkan maka akan dapat mengganggu keamanan. (Ramlan dkk, 2014) Dalam kajian integritas pemilu, tidak cukup hanya memaknai sebatas apa yang diatur dalam undang-undang. Tetapi lebih dari itu yaitu sesuatu yang

¹² Pasal 138 UU No 1 Tahun 2015

¹³ Pasal 136 UU No 1 Tahun 2015

¹⁴ Pasal 145 UU No 1 Tahun 2015

¹⁵ Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilihan, Bawaslu Propinsi, Panwaslu Kab/Kota, Polda, Polres, Kejati, dan Kejari membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakkumdu)

menyimpang dari norma yang disepakati, dalam hal ini norma kepemiluan. (Ramlan 2014).¹⁶

Jadi membicarakan integritas pemilu dan pelanggarannya, tidak cukup hanya memaknai sebatas apa yang diatur dalam UU, tetapi lebih dari itu yaitu sesuatu yang menyimpang dari norma yang telah disepakati, dalam hal ini norma kepemiluan (ramlan, 2014). Dalam PEI (*Perception of Electoral Integrity*) yang dirancang oleh Pippa Norris, yang menjadi landasan dalam kajian integritas pemilu adalah standar internasional pelaksanaan pemilu yang bersumber dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain yang terkait.

Prinsip internasional tersebut meliputi :

1. *Rights and opportunities to participate in public affairs,*
2. *Rights and equal opportunities to vote,*
3. *Rights and opportunities to be Elected,*
4. *Periodic elections,*
5. *Universal suffrage,*
6. *Equal suffrage,*
7. *Secret ballot,*
8. *Freedom from discrimination and equality under the law,*
9. *Equality between men and Women,*
10. *Freedom of association,*
11. *Freedom of assembly,*
12. *Freedom of movement,*
13. *Freedom of opinion and Expression,*
14. *Right to security of the person,*
15. *Transparency and rights to Information,*
16. *Prevention of corruption,*
17. *Rule of law,*
18. *Rights to an effective remedy,*
19. *Right to a fair and public Hearing,*
20. *States must take necessary steps to give effect to rights.*

¹⁶ Lebih lanjut, ramlan menguraikan terdapat tiga norma yang menjadi standar dalam penyelenggaraan pemilu yaitu, pertama, norma hukum negara, yang mencakup hukum yang berlaku umum, maupun berlaku khusus untuk penyelenggaraan pemilu. Kedua, norma internasional tentang pemilu demokratis, yaitu kaidah-kaidah dasar pemilu demokratis yang diperkenalkan oleh masyarakat internasional. Ketiga, norma tata kelola pemilu yang baik, yaitu prinsip *good governance* yang menekankan pada pengaturan yang baik, partisipasi, kredibilitas, penegakan hukum dan seterusnya

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dipandang perlu untuk mengetahui tentang bagaimana sesungguhnya tingkat integritas pemilu pada pilkada serentak yang telah dilakukan di Sumatera Barat pada Periode 2015-2017. Tingkat integritas tersebut kemudian perlu dijelaskan setiap tahapan penyelenggaraan pemilunya dikarenakan permasalahan integritas penyelenggaraan pemilu ini menjadi topik yang saling *cross-cutting* antara integritas badan penyelenggara, partai politik, kandidat dan pemilih. Semuanya akan tersebar kedalam beberapa siklus dan tahapan pemilu mulai dari regulasi pemilu, pemungutan suara dan pasca pemungutan suara. Tingkat integritas pemilu pada pilkada ini penting untuk dilihat dikarenakan sampai sekarang belum ada pengukuran yang ilmiah yang tersedia dalam kajian kepemiluan dan pilkada.

Ada beberapa metode untuk mengukur suatu fenomena dalam ilmu politik yang terbagi kedalam berbagai pendekatan penelitian. Mulai dari *mass survey, expert evaluation, case study, natural/field experiment, electoral forensic, performance indices, elite interview, observer mission report, coding media* dan berbagai jenis pendekatan dan metode lainnya (Norris:2014). Semua metode dan pendekatan tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing yang harus digunakan sesuai dengan tujuan penelitian.

Mengenai melihat integritas penyelenggaraan dalam pilkada, maka pendekatan *expert judgement/evaluation* yang dirancang oleh Pippa Norris dipandang perlu untuk didalami apakah dapat dimodifikasi dan diadopsi untuk mengukur integritas penyelenggaraan pilkada. Ia menyediakan suatu dataset variabel yang lengkap yang terbagi kedalam sebelas siklus pemilu dengan 49 sub variabel untuk dapat mengukur integritas pemilu. Namun, Norris hanya mengukur pemilu nasional, sehingga wilayah pemilu lokal/pilkada belum tersentuh.

1.2 Rumusan Masalah

Di Indonesia, selain pemilu nasional juga dilakukan pemilu lokal untuk memilih kepala daerah secara langsung yang disebut sebagai pilkada. Prosedur dan standar yang digunakan dalam pilkada ini merujuk kepada prosedur dan standar penyelenggaraan pemilu. Pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4)

UUD 1945 yang menyangkut pemerintahan daerah. Hal ini diistilahkan dengan “rezim pemilu” dan “rezim pemerintahan”. Dalam ilmu politik atau ilmu pemerintahan tidak dikenal kedua istilah tersebut. Pemilu adalah persaingan dan partisipasi politik; yang besaing adalah peserta pemilu (partai politik, pasangan calon, atau calon) dan yang berpartisipasi (yang menilai dan menentukan pemenang persaingan) adalah warga negara yang berhak memilih.¹⁷

Kesimpulannya, apapun istilahnya yang dipakai untuk menyebut pilkada, pada hakikat dan kenyataanya, pilkada adalah pemilu. Dimulai dari Azaz yang digunakan sama yaitu LUBER dan JURDIL. Tahapan yang digunakan juga sama dengan pemilu, menggunakan daftar pemilih yang sama, partai politik yang sama dengan peserta pemilu, sistem penegakan hukum yang sama dan penyelenggara pemilu yang sama.

Sebelumnya telah ada kajian yang dilakukan oleh Perludem dalam mengevaluasi penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia Periode Tahun 2015. Didapati beberapa permasalahan yang dianggap dapat mengganggu integritas penyelenggaraanya. Mulai dari persoalan pembiayaan pilkada serentak dari APBD yang berdampak pada ketidakpastian pelaksanaan karena ketidaksiapan anggaran sejumlah daerah.¹⁸ Besaran anggaran pilkada tiap daerah sulit diukur objektifitasnya. Tujuan efektif dan efisiensi melalui keserentakkan menjadi jauh panggang dari api. Menjadi cenderung korup karena besaran anggaran yang diajukan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota persetujuannya ada diskresi kepala daerah yang bisa mencalonkan lagi di Pilkada.¹⁹ (Usep Hasan Sadikin:2016).

Masalah lain ada pada data administrasi kependudukan yang menjadi akar masalah tingkat akurasi daftar pemilih. Diperlukan ada konsolidasi data kependudukan yang sepenuhnya dikelola oleh KPU dan berkolaborasi dengan kemendagri dan lembaga lain yang memiliki data kependudukan. (Khairunnisa

¹⁷ Ramlan Surbakti, Pilkada Serentak yang Demokratis, Kata pengantar dalam Rambe Kamarul Zaman, Perjalanan Panjang Pilkada Serentak, 2016, PT Mizan Publika, Jakarta, hal XL

¹⁸ Dari 269 daerah, ada 66 daerah yang terlambat proses penandatanganan Nota Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) sumber <http://www.rumahpemilu.org/in/read/8988/Masih-Menanti-Kejelasan-Anggaran>

¹⁹ 278 petahana kepala daerah mencalonkan lagi di pilkada 2015, 150 berstatus sebagai kepala daerah (5 Gubernur, 118 Bupati, 27 Walikota) dan 128 sebagai wakil kepala daerah (5 wakil gubernur, 103 wakil Bupati, 20 wakil walikota). Tersebar di 223 daerah dari total 269 daerah yang menyelenggarakan pilkada 2015. (sumber rumahpemilu.org)

Agustyati,2016). Sengketa kepengurusan Partai yang berlarut-larut mengganggu berjalannya tahapan dan independensi penyelenggara pemilu. KPU mengakomodasi kepentingan partai politik dengan mengubah PKPU terkait pencalonan dan memperbolehkan partai Politik yang sedang bersengketa kepengurusan untuk mengajukan pasangan calon sepanjang pasangan calon ini disetujui dua kubu yang bersengketa. (Fadli Ramadhanil,2016).

Penyelesaian sengketa pencalonan juga berlarut-larut. Hal ini disebabkan oleh banyaknya lembaga yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa, sehingga berujung serta menumpuk di Mahkamah Konstitusi.²⁰ (Debora, Nathalia, Dewananda,2016). Fenomena baru yang tidak terprediksi sebelumnya adalah calon tunggal. Hal ini menyebabkan pelaksanaan pilkada yang diikuti oleh calon tunggal tidak didukung oleh pengaturan yang memadai.²¹ (Maharddhika dan Heroik, 2016). Pelanggaran terbanyak ada pada hari pemungutan suara, mulai dari pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, pelanggaran etika penyelenggara, ancaman kekerasan, dan persoalan logistik pilkada. (Heroik dan Debora, 2016).

Dalam mengukur integritas pemilu, *dataset* PEI yang dikembangkan oleh Pippa Norris merupakan data set baru yang dapat mengukur integritas pemilu. Pengukuran ini menggunakan teknik *expert judgement* menggunakan 49 indikator kunci yang dikelompokkan kedalam sebelas siklus pemilu. Hasil PEI ini dapat menyajikan tingkat integritas pemilu yang telah dilaksanakan dan dapat dianalisis lebih lanjut sesuai dengan kebutuhan penelitian. Pilkada serentak yang telah diselenggarakan di Sumatera Barat pada periode 2015-2017 dapat diukur dengan metode PEI ini. Tentunya dengan melakukan modifikasi agar instrumen yang ada sesuai dengan konteks penyelenggaraan pilkada di Sumatera Barat.

Pengukuran ini belum pernah dilakukan sebelumnya terhadap penyelenggaraan pilkada serentak di Sumatera Barat (bahkan di Pilkada seluruh Indonesia), sehingga

²⁰ UU No 1 Tahun 2015 telah mengatur tentang batas waktu penyelesaian sengketa pencalonan sejak dari Panwaslu Kab/Kota, Bawaslu Provinsi, PTUN dan MA. Namun batas waktu ini ternyata tidak sejalan dengan Tahapan Pilkada yang telah ditetapkan oleh KPU sehingga Pilkada tidak menjadi serentak di lima daerah karena masih menunggu penyelesaian sengketa pencalonan.

²¹ Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 hanya mengatur tentang mekanisme plebisit yang meminta pemilih menentukan pilihan setuju atau tidak setuju atas satu pasangan calon yang ada. Namun pengaturan tentang desain surat suara, metode pemberian suara, dan metode kampanye belum diatur dengan jelas.

dipandang perlu untuk melakukannya melalui riset akademik yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sekaligus untuk mengisi ruang kosong yang belum disentuh dalam kajian integritas pemilu yang telah banyak dikaji secara internasional.

Peneliti melihat bahwa karena kekurangan penelitian ilmiah dalam menjelaskan integritas penyelenggaraan pilkada serentak di Sumatera Barat, maka kita belum dapat memberikan penilaian apakah integritas penyelenggaraan pilkada di Sumatera apakah sudah baik, sedang atau masih buruk. Peneliti berasumsi bahwa tingkat integritas penyelenggaraan pemilu di Sumatera Barat belum pada level *high integrity*, namun juga tidak begitu buruk, yaitu sedang-sedang saja tetapi tetap diwarnai oleh beberapa permasalahan yang mungkin sama dengan permasalahan secara nasional, atau ada permasalahan yang hanya ada di Sumatera Barat. Peneliti melihat ada beberapa permasalahan yang dapat membuat integritas penyelenggaraan pilkada terganggu yaitu lemahnya integritas pada partai politik sebagai peserta pemilu yang masih pragmatis.

Pertanyaan penelitian ini adalah bagaimanakah tingkat integritas pemilu dalam penyelenggaraan pilkada serentak di Sumatera Barat Tahun 2015-2017 jika dilihat dari persepsi ahli (PEI)? dan bagaimanakah masing-masing indikator dalam 11 siklus pemilu itu dilihat lebih dalam lagi?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengukur tingkat integritas penyelenggaraan pilkada serentak di Sumatera Barat Tahun 2015-2017 dari perspektif *expert*
2. Untuk menganalisis tentang integritas penyelenggaraan pilkada serentak di Sumatera Barat Tahun 2015-2017 dalam setiap tahapan pemilu

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis penelitian bermanfaat untuk :

1. Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran teoritis bagi ilmu politik mengenai kajian kepemiluan, khususnya pada tema integritas pemilu.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya yang akan membahas lebih lanjut mengenai kajian kepemiluan, khususnya pada tema integritas pemilu.

1.4.2 Manfaat Empiris

Secara empiris, penelitian bermanfaat untuk :

1. Hasil penelitian ini akan bermanfaat bagi badan penyelenggara untuk memperbaiki tata kelola pemilu yang sesuai dengan standar pemilu yang universal.
2. Penelitian ini berguna untuk stakeholder terkait untuk mengambil kebijakan untuk meningkatkan integritas pemilu dan demi output pemilu yang lebih baik
3. Dapat melahirkan rekomendasi untuk masukan bagi regulasi pemilu, partai politik dan badan penyelenggara demi meningkatkan penyelenggaraan pemilu yang berintegritas

