

INTEGRITAS DAN PROFESIONALITAS PENYELENGGARA PEMILU DEMI TERWUJUDNYA PEMILU YANG DEMOKRATIS

Wilma Silalahi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta

Email: wilmasilalahi@fh.untar.ac.id

Abstrak

Salah satu cara untuk memilih pemimpin adalah melalui pemilu yang dilaksanakan secara demokratis oleh lembaga penyelenggara pemilu guna memperoleh pemilu yang berkualitas. Pemerintahan yang demokratis dapat terwujud melalui peran serta dan partisipasi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemilu, sangat dibutuhkan kesiapan dari penyelenggara pemilu. Dengan demikian, yang menjadi permasalahan yang menarik pada tulisan ini adalah bagaimana integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu demi terwujudnya pemilu yang demokratis. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian doktrinal, dengan metode analisis normatif. Pemilu yang demokratis harus dapat menciptakan suatu pemilu yang berkeadilan dan berkualitas. Salah satu indikator keberhasilan pemilu, tidak terlepas dari dukungan penyelenggara pemilu. Sehingga, sangat dibutuhkan integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu. Penyelenggaraan pemilu bertujuan demi terwujudnya pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu dituntut mempunyai tanggung jawab dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas dan meningkatkan integritas diri serta profesionalitas dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diembannya.

Kata Kunci: demokratis; integritas; penyelenggara pemilu; profesionalitas.

Abstract

One way to choose a leader is through elections that are held democratically by the election management body in order to obtain quality elections. Democratic government can be realized through the participation and participation of all Indonesian people. Therefore, in the implementation of elections, it is very necessary to prepare the election organizers. Thus, the interesting problem in this paper is how the integrity and professionalism of the election organizers are for the realization of a democratic election. This research uses a normative juridical method or doctrinal research, with a normative analysis method. A democratic election must be able to create a fair and quality election. One indicator of the success of the election, can not be separated from the support of the election organizers. Thus, the integrity and professionalism of the election organizers is very much needed. The purpose of holding elections is for the realization of democratic elections. Therefore, election organizers are required to have a responsibility in realizing quality elections and increasing personal integrity and professionalism in carrying out their duties and responsibilities.

Keywords: democratic; integrity; election organizer; professionalism.

Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis (Antari, 2018). Pemerintahan yang demokratis akan menghasilkan terpilihnya kepemimpinan sebuah negara melalui kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Selanjutnya, dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109 (UU 7/2017) bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat guna mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin.

Pemimpin yang dipilih oleh rakyat tersebut yang akan menentukan nasib dan membawa arah kemana pemerintahan akan dibawa untuk lima tahun ke depan (Wahyudi, 2007). Untuk itu, peran dari lembaga penyelenggara pemilu sangat penting dalam mewujudkan pemilu yang demokratis (Nugroho, 2020). Menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan penyelenggara pemilu, yaitu (Asshiddiqie, 2006:175): (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili

kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pemilu yang dihasilkan harus berkualitas (Solihah, 2018), dalam artian, melalui pemilu yang demokratis seharusnya menghasilkan elit baru yang jauh lebih berkualitas daripada elit yang digantikannya. Sehingga, perlu didesain kriteria untuk menghasilkan kualitas demokrasi yang dilaksanakan (Aditiyawarman, 2020). Apabila tidak dapat menghasilkan kualitas demokrasi yang lebih baik, menurut Przeworski akan menjadi sebuah ‘Demokrasi minimalis’, artinya: mengindikasikan telah dipenuhinya prosedur politik demokratis namun kualitas demokrasinya tidak dipersoalkan. Przeworski berargumentasi bahwa penyelenggara pemilu dapat saja membuat kesalahan yang menyebabkan nilai-nilai normatif demokrasi tidak dapat diwujudkan karena pemilu tidak bisa ditunda. Oleh karena itu, argumentasi tentang demokrasi minimalis tentu saja tidak dapat menghasilkan sebuah demokrasi yang berkualitas tinggi (Przewoski, 1991).

Oleh karena itu, suatu penyelenggaraan pemilu sangat penting untuk menghasilkan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam pemerintahan yang dihasilkan dari suatu pemilu yang demokratis melalui pemilu yang berkualitas. Pemilu yang berkualitas adalah pemilu yang mampu menunjukkan dipergelarkannya demokratisasi politik yang baik (*good democracy*), baik dalam prosedurnya maupun dalam dinamika politiknya (Sarman, 2015). Menurut Morlino, kategori kualitas demokrasi adalah kebebasan (*freedom*) dan kesetaraan (*equality*) yang

merupakan 2 (dua) hal pokok dalam demokrasi dan merupakan inti definisi normatif dari kualitas demokrasi (Morlino, 2002). Kedua hal inilah yang dikelompokkan dalam hak-hak politik, hak-hak sipil, dan hak-hak sosial. Hak-hak politik antara lain adalah hak untuk terlibat dalam pemilu sebagai pemilih, hak untuk terlibat dalam pemilu sebagai kandidat, dan hak untuk dipilih oleh publik. Namun, dalam sebuah demokrasi yang berkualitas baik, hak politik adalah yang utama dibanding hak-hak lainnya (Sukmajati, 2019). Adapun hak-hak sipil dapat menyangkut persolan di luar isu politik, misalnya, hak privasi. Sementara, hak sosial termasuk juga hak untuk mendapatkan pekerjaan (Morlino, 2002). Namun, hak-hak ini sangat berkaitan erat satu dengan lainnya, tidak dapat dipisahkan untuk menghasilkan pemilu yang berkualitas. Selain itu, implementasi dari kesetaraan (*equality*) dalam sebuah demokrasi juga penting (Khairunnisa, 2018). *Equality* yang dimaksudkan adalah lebih sebagai nilai yang berkaitan dengan adanya jaminan keadilan yang diterima karena setiap orang setara ketika berada di bawah hukum ((Morlino, 2002).

Morlino juga memandang 3 (tiga) dimensi lainnya, yakni aturan hukum lainnya (*rule of law*), akuntabilitas (*accountability*), dan daya tanggap (*responsiveness*) adalah dimensi prosedural yang menentukan kualitas demokrasi yang intinya terletak pada dimensi kebebasan (*freedom*) dan kesetaraan (*equality*). Hubungan ketiga dimensi pendukung itu saling pengaruh-mempengaruhi (Morlino, 2002). Diamond dan Morlino mencoba menguraikan dimensi-dimensi yang dapat digunakan sebagai alat ukur kualitas demokrasi. Selanjutnya, Morlino menguraikan bahwa kualitas demokrasi itu lebih baik dikaitkan dengan gagasan empiris yang terkait dengan apa yang paling cocok dari aturan

hukum yang diadopsi. Tolak ukur 'kualitas' harus dipahami dalam makna yang berbeda-beda, antara lain: (1) kualitas yang menyangkut aspek prosedural ~dalam pengertian produknya adalah hasil dari proses; (2) karakteristik struktural dari produk ~ yang penekanannya terutama pada konten; (3) kualitas produk ~ yang didasarkan pada kepuasan yang dinyatakan oleh pengguna. Atau dengan kata lain, Morlino menekankan, kualitas demokrasi ditentukan oleh prosedur, konten, dan hasilnya (Morlino, 2010: 50).

Pemerintahan yang demokratis terwujud melalui peran serta dan partisipasi seluruh rakyat Indonesia (Khairi, 2017). Salah satu bentuk partisipasi rakyat dalam negara demokrasi adalah dengan menggunakan hak politiknya, yakni melalui penyelenggaraan pemilu yang demokratis, integritas, dan profesional. Penyelenggaraan pemilu dimaksud adalah pelaksanaan tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di pemerintahan demi terwujudnya pemilu yang demokratis sebagaimana diamanatkan Pasal 1 angka 2 UU 7/2017. Hal ini juga sudah secara tegas diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, sehingga lembaga penyelenggara pemilu, hadir yang merupakan pemerintah konstitusi, harus dapat menyelenggarakan pemilu demokratis yang berkualitas. Oleh karena itu dibutuhkan aturan perundang-undangan yang tepat dan sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan bangsa Indonesia dan perkembangan peradaban manusia (*das sein*) guna menyelenggarakan pemilu yang berintegritas.

Penyelenggaraan pemilu yang demokratis dilaksanakan dengan asas-asas pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta hanya dapat terwujud apabila penyelenggara pemilu mempunyai

integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Selain itu, profesionalitas penyelenggara pemilu juga sangat diharapkan untuk menghasilkan pemilu yang berkualitas sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Jumaeli, 2021). Untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat dibutuhkan penyelenggara pemilu yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas.

Integritas merujuk pada sesuatu yang tidak dapat disuap atau kepatuhan yang kukuh pada pedoman nilai dan moral. Untuk dapat dikatakan seseorang memiliki integritas yang berkualitas adalah dengan mengatakan ia telah berbuat berdasarkan pedoman beretika, tidak dapat disuap dengan pertimbangan apapun. Sehingga, secara normatif, integritas atau disintegritas merupakan persoalan sosiologis yang dibebankan kepada perseorangan atau lembaga (Iqbal, 2020). Kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu merupakan salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilu yang terletak pada kesiapan dan profesionalitas penyelenggara pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemilu, sangat dibutuhkan kesiapan dari penyelenggara pemilu. Sehingga, yang menjadi permasalahan yang menarik pada tulisan ini adalah bagaimana integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu demi terwujudnya pemilu yang demokratis. Isu ini menjadi menarik, mengingat dalam setiap pelaksanaan

pemilu, tidak terlepas dari permasalahan atau sengketa pemilu termasuk bagaimana mewujudkan pemilu yang berkeadilan dan berkualitas. Sehingga, dipandang perlu untuk dikaji lebih dalam bagaimana dalam setiap pelaksanaan pemilu, penyelenggara pemilu dapat mewujudkan pemilu yang demokratis.

Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa pelaksanaan pemilu yang selama ini dilaksanakan tidak menghasilkan pemilu yang demokratis, namun justru hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Bahwa integritas dan profesionalitas dari penyelenggara pemilu merupakan salah satu komponen penting guna mewujudkan pemilu yang demokratis. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk mengetahui bahwa integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu sangat penting, agar pelaksanaan pemilu sesuai dengan amanah Pancasila dan UUD 1945. Dengan semakin banyaknya kajian-kajian mengenai permasalahan ini, dapat menjadi bahan masukan dan rujukan kepada pembuat regulasi serta penyelenggara pemilu bagaimana integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu demi terwujudnya pemilu yang demokratis terkait dengan permasalahan yang diangkat penulis.

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif, bahwa dengan integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu, dapat terwujud pemilu yang demokratis. Kajian ini menggunakan metode yuridis normative (Soekanto, 1985: 15) atau menurut Wignjosobroto adalah penelitian doktrinal (Sunggono, 1997: 42), yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh

lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat.

Hasil dan Pembahasan

Pemilu yang dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokratisasi sebagaimana amanat UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Penyelenggaraan pemilu yang demokratis ini mempunyai tujuan agar tujuan pemilu sebagai sarana dalam menyalurkan dan mewujudkan aspirasi suara rakyat dalam suatu pemilu berhasil dan sesuai dengan tujuannya. Keberhasilan pelaksanaan suatu pemilu bukan hanya milik kemenangan peserta pemilu, tetapi merupakan keberhasilan dan kemenangan bagi semua komponen bangsa. Demi terwujudnya penyelenggaraan pemilu yang demokratis, tidak terlepas dari dukungan berbagai komponen penyelenggara pemilu, yaitu meliputi: (1) regulasi yang mengaturnya; (2) penyelenggara pemilu; (3) birokrasi; (4) partisipasi politik masyarakat; serta (5) partai politik atau peserta pemilu (Solihah, 2017). Dukungan dari berbagai komponen penyelenggara pemilu ini harus memenuhi prinsip-prinsip atau parameter pemilu yang demokratis.

Pemilu yang demokratis harus dapat menciptakan suatu pemilu yang berkeadilan dan berkualitas. Sehingga, semua komponen yang terlibat dalam pemilu dapat menerima hasil maupun mengakui serta melaksanakannya. Salah satu indikator keberhasilan pemilu, tidak terlepas dari dukungan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu. Integritas pemilu merupakan aspek penting

dalam sebuah sistem demokrasi. Konsekuensi ketiadaan pemilu yang berintegritas sangatlah serius, bahkan pada titik tertentu dapat membawa kepada delegitimasi pemerintahan yang terpilih dan pada akhirnya memicu ketidakstabilan politik suatu negara (Rahmatunnisa, 2017).

Selanjutnya, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggara pemilu juga terikat dengan kode etik. Hal ini bertujuan untuk menghindari dan meminimalisir terjadinya pelanggaran maupun kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Dengan demikian, penyelenggara pemilu wajib menjunjung tinggi kode etik. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 456 UU 7/2017. Sehingga, apabila pelaksanaan pemilu sudah berjalan dengan baik, demokratis, dan berkualitas, maka pelaksanaan sistem demokrasi berjalan sesuai dengan ruh nya.

Dalam pelaksanaan pemilu, dikenal juga dengan istilah *flawed election* (pemilu yang salah). Maksudnya disini adalah, pelaksanaan pemilu tidak berjalan sesuai dengan ruh nya atau tujuannya. Adanya beberapa penyimpangan maupun kejadian yang mengakibatkan pelaksanaan pemilu tidak berjalan dengan seharusnya. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Pastor. Pastor menggunakan istilah *flawed election* (pemilu yang salah) sebagai, “*an election in which some or all of the major political parties refuse to participate in the election or reject the results*” (Pastor, 1999). Pada penyelenggaraan pemilu, peserta pemilu yang terdiri dari partai politik menolak untuk berpartisipasi atau terlibat dalam proses

pelaksanaan pemilu tersebut. Bahkan para peserta pemilu, dalam hal ini partai politik menolak mengakui hasil dari penyelenggaraan pemilu.

Sehingga, untuk menghindari *flawed election*, menurut Elkit dan Reynolds bahwa kualitas pemilu dapat dikonseptualisasikan sejauh mana aktor politik di semua tingkatan dan aliran politik yang berbeda melihat bahwa proses pemilu yang dilaksanakan adalah sah dan mengikat. Elkit dan Reynolds menyatakan, “*The quality of an election can [...] be conceptualized as the degree to which political actors at all levels and from different political strands see the electoral process as legitimate and binding*” (Elklit, 2014: 189-200). Dengan demikian, menurut Ham, konsepsi integritas pemilu dengan menggunakan kriteria khusus lebih disukai banyak ahli karena konteks yang berbeda menyebabkan setiap pemilu menjadi berbeda. Meskipun pemilu tersebut tidak memenuhi standar demokrasi yang ideal, namun jika *domestic stakeholders* dapat menerima, maka pemilu tetap absah (*legitimate*) dalam konteksnya (Ham, 2015).

Konseptualisasi integritas pemilu juga dibedakan dalam hal *process-based* atau *concept-based approach*, atau kombinasi keduanya (Ham, 2015). *Concept-based approach* mendefinisikan integritas pemilu berdasarkan standar ideal demokrasi, sedangkan *process-based approach* mempertimbangkan proses pemilu sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan (Mozaffar, 2002). Definisi yang dikemukakan oleh Mozaffar dan Schedler ini merupakan contoh yang menggunakan *process-based approach*, dengan menggunakan istilah *electoral governance* (tata kelola pemilu). Lebih lanjut, Mozafar dan Schedler menyatakan bahwa, *electoral governance*

merupakan salah satu variabel penting untuk mewujudkan kredibilitas pemilu. Memaknai *electoral governance* sebagai “*as a set of related activities that involves rule making, rule application, and rule adjudication.*” *Electoral governance* memiliki fungsi utama untuk mewujudkan dan memelihara kerangka kelembagaan pemilu secara luas pada setiap level aktivitas dimana *voting* dan kompetisi pemilu berlangsung (Mozaffar, 2002). Dengan demikian, *electoral governance* ini merupakan rangkaian kegiatan pemilu mulai dari pembuatan aturan, penerapan aturan samai dengan ajukasi aturan.

Lebih lanjut, Elklit dan Svensson menggunakan pendekatan campuran dan mengajukan definisi integritas pemilu dengan menggunakan konsep pemilu yang bebas dan adil berdasarkan kepada konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu, baik sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan suara (Elklit, 1997). Elklit dan Svensson menjelaskan bahwa integritas pemilu dilihat dari aspek penyelenggaraan yang bebas (*free*) dan adil (*fair*), tidak hanya pada saat hari pemungutan suara, akan tetapi juga pada saat sebelum dan sesudah hari pemungutan. *Process-based approach* memiliki kelebihan dalam hal memahami dan mengukur integritas pemilu secara komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek dari mulai sebelum, pada saat, dan setelah hari pemungutan (Elklit, 1997). Sehingga, mengukur integritas pemilu dapat dilakukan mulai pada saat sebelum pelaksanaan pemilu, pada saat pelaksanaan pemilu, hingga setelah hasil penghitungan suara secara nasional. Penerimaan hasil dari penyelesaian sengketa juga merupakan ukuran kriteria dalam menentukan integritas dari pemilu.

Selanjutnya, menurut Norris, integritas pemilu sebagai “*agreed upon international conventions and universal standards about elections reflecting global norms applying to all countries world wide through out the electoral cycle, including during the pre-electoral period, campaign, on polling day, and its after math*” (Norris, 2014). Integritas pemilu merupakan rangkaian dalam menyepakati konvensi internasional dan standar universal terkait dengan pemilu yang mencerminkan norma global yang berlaku untuk semua negara di seluruh dunia selama pelaksanaan siklus pemilu, dimulai dari periode pra-pemilu, pelaksanaan kampanye, pada hari pemungutan suara, penghitungan suara, dan penyelesaian sengketa apabila ada yang keberatan terhadap hasil pemilu.

Integritas pemilu penting untuk aspek legitimasi, karena melalui pemilu yang berintegritas, akan terbangun kepercayaan publik terhadap berbagai lembaga politik. Demikian juga halnya aspek perilaku politik massa, di mana integritas pemilu dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu (*voter turnout*), keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan serta mampu meredam aktivitas protes massa. Integritas pemilu dapat memfasilitasi penguatan kualitas representasi politik. Konsekuensi lainnya dari integritas pemilu adalah untuk mengatasi konflik dan keamanan dan manfaat lainnya untuk sistem politik (Norris, 2014).

Pemilu yang penuh dengan kecurangan (*flawed elections*) melemahkan kepercayaan di dalam lembaga-lembaga politik (Norris, 2014). Pada gilirannya, akan berimplikasi pada rendahnya partisipasi masyarakat pada saat pemungutan suara, dan bahkan sering kali memicu protes, kerusuhan massa dan kekerasan. Selain itu, kontestasi pemilu juga akan dapat memperburuk ketegangan antar

pendukung pemenang dan pendukung yang kalah, dan pada akhirnya melemahkan legitimasi sistem demokrasi (Birch, 2018: [p. Chapter 6]). Lebih lanjut, Norris menyatakan bahwa dalam kondisi tertentu, “*persistent and sustained public disaffection with electoral malpractices, coupled with discontent with the broader political system, have the capacity to mobilize significant reforms to the electoral process*”. Dalam pelaksanaan pemilu, ketidakpuasan publik yang terjadi terus menerus dan berkelanjutan dengan malpraktik pemilu, serta ditambah ketidakpuasan terhadap sistem politik, dapat mengakibatkan guncangan atau reaksi maupun memiliki kapasitas untuk memobilisasi reformasi dalam pelaksanaan proses pemilu.

Selain itu, Lehoucq berpendapat bahwa perlunya memfokuskan kepada kegagalan dalam mencapai pemilu yang berintegritas yang disebabkan oleh terjadinya beragam pelanggaran (*electoral fraud*) dan manipulasi suara dalam berbagai bentuk (*ballot-rigging*). Lebih lanjut Lehoucq berpendapat bahwa, kondisi tersebut dapat mengakibatkan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat, menguatnya sentimen publik yang pada gilirannya akan mengganggu stabilitas demokrasi dan mendiskreditkan pemilu. Puncaknya adalah akan mengikis dan melemahkan sistem demokrasi secara keseluruhan (Lehoucq, 2003). Beberapa ahli juga menguraikan dampak negatif yang diakibatkan oleh pemilu yang tidak berintegritas. Selain akan menghilangkan kompetisi antarpeserta pemilu, menguatnya apatisme pemilih, dan ketidakpercayaan terhadap berbagai institusi demokrasi, pemilu yang dipenuhi oleh berbagai pelanggaran pada akhirnya akan membatalkan pemilu itu sendiri sebagai sarana untuk mencapai akuntabilitas

dan legitimasi pemimpin yang terpilih (Ahmad).

Dalam mewujudkan integritas pemilu demi terwujudnya pemilu yang demokratis, juga perlu memerangi malpraktik dalam proses pemilu (*electoral malpractice*) (Darnolf, 2012). Birch menyatakan bahwa para pemimpin dapat terlibat dalam manipulasi pemilu di 3 (tiga) aspek, yaitu: (1) kelembagaan pemilu; (2) pilihan suara; atau (3) dalam administrasi pemilu dan tata cara pemilihan. Sementara, penyebab utama dari tindakan malpraktik pemilu, seringkali dipicu oleh tingkat korupsi, ketidaksetaraan (*inequality*), rendahnya tingkat urbanisasi, dan terbatasnya kebebasan pers, serta lemahnya kapasitas untuk melakukan protes (Darnolf, 2012). Dengan demikian, *electoral malpractice* ini dapat mengakibatkan tidak terwujud pemilu yang demokratis yang dapat mengakibatkan kualitas pemilu yang diselenggarakan menurun.

Terkait dengan *electoral malpractice* ini, UU 7/2017 sudah dengan tegas mengatur larangan segala bentuk *electoral malpractice* di Indonesia yang dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu. Hal ini dapat dilihat antara lain pada Pasal 551 UU 7/2017 yang menyatakan, “Anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan/atau PPS yang karena kesengajaannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).” Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemilu, integritas pemilu sangat penting. Apabila integritas pemilu tidak tercapai, *electoral malpractice* pasti akan terjadi.

Terkait dengan tindakan *electoral malpractice* sudah beberapa kali terjadi di Indonesia, antara lain dapat dilihat pada pelaksanaan pemilu 2014, terdapat Ketua dan anggota KPUD di Kabupaten Serang yang diberhentikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) akibat terbukti melakukan pelanggaran kode etik, yaitu menerima suap berupa permintaan dana keamanan (Kompas.com, Pilpres 2014). Selain itu, di pilkada 2018, Ketua Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) dan Komisioner KPU KPUD di Garut ditangkap karena menerima suap atau gratifikasi dalam bentuk uang dan mobil dari salah satu calon kepala daerah (Kompas.com, Pilkada Serentak 2018). Pada pemilu 2019, *electoral malpractice* juga terjadi, salah satu petugas anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, Yogyakarta divonis 4 (empat) bulan penjara akibat terbukti melakukan tindak pidana pemilu dengan sengaja, yaitu dengan mengubah hasil perolehan sejumlah partai sata pemilu legislatif 2019 (Merdeka.com, 2019). Oleh karena itu, integritas pemilu dapat menciptakan pemilu yang demokratis serta pemilu yang jujur dan adil. Hal ini juga berdampak terhadap tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilu.

Peran serta para pemimpin politik di negara-negara yang melaksanakan pemilu untuk menghasilkan pemilu yang demokratis membutuhkan konsolidasi dari pemerintahan yang demokratis. Bahkan dalam konteks yang tidak demokratis sekalipun, komitmen dari para pemimpin politik dapat memperkuat norma pemilu yang bebas dan adil. Dalam artian, untuk menghasilkan pemilu yang bebas dan adil, sangat dibutuhkan integritas dari penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, suatu pemilu dikatakan berkualitas dan berjalan

dengan sukses apabila dilaksanakan dengan berintegritas baik dari penyelenggara pemilu maupun dari peserta pemilu. Sehingga, integritas dalam suatu pemilu merupakan aspek yang penting. Dengan demikian, dalam tulisan ini kita dapat menggunakan teori integritas pemilu (*electoral integrity*).

Integritas merupakan cerminan penyatuan antara perkataan dan perbuatan/perilaku. Menurut Nofi Sri Utami, integritas dimaknai bahwa penyelenggaraan pemilu berdasar pada (Utami, 2018: xii):

1. Hukum pemilu dan kepastian hukum;
2. Kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara serta pembentukan daerah pemilihan;
3. Keuangan kampanye;
4. Partisipasi pemilih dalam pemilu;
5. Penyelenggara pemilu yang mandiri, kompetensi, berintegritas, efisien, dan kepemimpinan yang efektif;
6. Proses pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan asas pemilu demokratis dan transparansi serta akuntabel;
7. Pendaftaran pemilih;
8. Tidak ada kekerasan dalam proses pemilu, kekerasan pemilu adalah setiap tindakan yang menciderai orang atau ancaman menciderai orang atau barang berkaitan dengan pemilu;
9. Lembaga penyelesaian pemilu yang kompeten.

Teori integritas pemilu sangat penting dalam menghasilkan suatu pemilu yang sesuai dengan prinsip dan asas pemilu. Penyelenggara pemilu yang berintegritas adalah apabila semua unsur penyelenggaraan pemilu harus jujur, transparan, akuntabel, dan cermat, serta akurat dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Bukan hanya penyelenggara pemilu yang berintegritas, semua aspek juga harus berintegritas, baik peserta pemilu/pemilih,

lembaga terkait, serta warga masyarakat juga harus berintegritas untuk menghasilkan pemilu demokratis yang berintegritas sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945 (Wilma Silalahi, 2019: 128).

Selain itu, integritas dari penyelenggara pemilu dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang akan duduk dalam pemerintahan profesional dan amanah. Dalam artian, pada saat seorang pemimpin berintegritas, tidak akan menghasilkan konfigurasi politik otoriter dari para pemimpin, karena sebagai negara hukum, segala sesuatunya harus berdasarkan atas hukum atau aturan. Oleh karena itu, keadaan seperti ini juga dapat membantu pencegahan dalam mengurangi bahkan memberantas terjadinya *electoral fraud*.

Fabrice Lehoucq juga menguraikan penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dalam pemilu, yakni: (1) berkorelasi dengan upaya melindungi kepentingan ekonomi; (2) tingginya tingkat persaingan politik; (3) lemahnya tradisi warga terlibat dalam aktivitas kolektif, lemahnya *civil society organizations* (*social differentiation*); (4) angka kemiskinan yang tinggi; (5) rendahnya *literacy* warga sehingga lemah kapabilitasnya untuk melindungi kebebasan sipil, termasuk sistem *proportional representation* yang memberikan peluang partai politik untuk melakukan pelanggaran (Lehoucq, 2003). Masih menurut Lehoucq, argumentasi mendasar dibalik beragam pelanggaran dalam pemilu adalah “...seems to be that incumbents, parties, and machines will try to get away with anything to retain or obtain control of the state.” Sebuah perspektif tentang karakter politik dari pemilu yang sesungguhnya (Lehoucq, 2003).

Selanjutnya, untuk mewujudkan pemilu yang demokratis juga dibutuhkan

profesionalitas penyelenggara pemilu. Pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis, maka harus dipastikan adanya lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki kemandirian dengan komisioner yang mempunyai kapasitas, moralitas yang baik dan profesional. Peningkatan kualitas personal penyelenggara sebagai orang yang profesional dalam melaksanakan pemilu juga tidak dapat dilepaskan dari integritas pribadi, dengan penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas yang baik yang akan mendukung terwujudnya pemilu yang demokratis (Simanjuntak, 2016).

Penyelenggara pemilu yang profesional sangat terkait dengan adanya sikap keterbukaan terhadap publik, dimana sebagai orang yang profesional diberikan tanggung jawab untuk memberikan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu terkait dengan kebijakan publik dan proses pembentukannya. Keterbukaan informasi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas proses penyelenggaraan pemilu. Informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu tentang penyelenggaraan pemilu akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu serta dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat dan mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional (Simanjuntak, 2016).

Dalam penyelenggaraan pemilu, kemandirian lembaga penyelenggara pemilu belum sepenuhnya menunjukkan kemandirian. Hal ini sudah diatur dalam konstitusi, yakni Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan: "*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan*

umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Oleh karena itu, lembaga penyelenggara pemilu harus independen, dalam artian bahwa lembaga penyelenggara pemilu terpisah dari cabang-cabang kekuasaan negara lainnya, yaitu terpisah dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Selain itu, lembaga penyelenggara pemilu harus memiliki otonomi dan akuntabilitas finansial dan kinerja, serta anggotanya berasal dari luar lembaga-lembaga kekuasaan negara yang diseleksi secara terbuka dan melibatkan masyarakat.

Lebih lanjut, menurut Josner Simanjuntak, terjadinya ketidakmandirian dari lembaga penyelenggara pemilu, hal ini disebabkan secara institusional dan administratif masih dipengaruhi lembaga lain serta secara fungsional, komisioner kurang independen, belum imparial, dan kurang profesional (Simanjuntak, 2016). Profesionalisme penyelenggara pemilu dalam artian, pemilu yang harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan yang memiliki komitmen tinggi. Di masa transisi politik menuju era reformasi, tanggung jawab penyelenggara pemilu diserahkan kepada Presiden. Presiden membentuk KPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810, selanjutnya disebut UU 3/1999), yang terdiri atas unsur-unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah. Masing-masing partai politik mengutus seorang wakil dan pemerintah mengirimkan sebanyak 5 (lima) orang. Oleh karena partai politik saat itu berjumlah 48 (empat puluh delapan) dan ditambah dengan perwakilan dari pemerintah, maka jumlah anggota KPU secara keseluruhan adalah 53 (lima puluh tiga) orang (Alboin Pasaribu, 2019).

Jumlah komisioner yang cukup besar dan mayoritas berasal dari partaipolitik menyebabkan KPU pada periode itu gagal menyepakati hasil pemilu. Meskipun adanya faktor banyak pelanggaran yang terjadi, namun penolakan hasil pemilu sesungguhnya tidak lain karena partai yang mereka wakili tidak mendapatkan suara dalam jumlah yang dikehendaki (Surbakti, dkk., 2015: 31).Guna mencegah stagnasi, DPR dan Presiden melakukan revisi terhadap UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dengan menyusun UU Nomor 4 Tahun 2000. Revisi dilakukan untuk membenahi institusi KPU menjadi penyelenggara pemilu yang independen dan non-partisan, serta mereduksi jumlah anggota menjadi 11(sebelas) orang. Penyelenggara pemilu yang independen dan non-partisan ini sejalan dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis BesarHaluan Negara (GBHN), khususnya pada Bab IV tentang Arah Kebijakan huruf C angka 1.h (Yulianto dkk., 2010: 24).

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan UmumAnggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277), menyebutkan bahwa sifat mandiri KPU adalah bebas dari pengaruh pihak manapun dalam menyelenggarakan

pemilu disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan penyelenggaraan pemilu dapat dipengaruhi pada bagaimana lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara obyektif, berintegritas, dan profesional.Integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu juga sangat ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dihasilkan oleh lembaga legislasi, dalam rangka penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas (*das sein*).

Kesimpulan

Penyelenggaraan pemilu dilaksanakan sebagai sarana kedaulatan rakyat, dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penyelenggaraan pemilu bertujuan demi terwujudnya pemilu yang demokratis diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang berintegritas dan profesionalitas, agar tercipta pemilu yang berkepastian hukum dan berkeadilan. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu dituntut mempunyai tanggung jawab dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas dalam rangka meningkatkan integritas diri serta profesionalitas dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diembannya.

REFERENSI

- Adityawarman. (31 Mei 2020). Pembangunan Politik dan Kualitas Demokrasi. *Jurnal MODERAT*, 6(2), 397-409. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/viewFile/3516/3087>.
- Ahmad, S., M. Mustafa, A. Ullah, M. Shoaib, M. Mushtaq, W. Ali (n.d).Role of Types of Electoral Rigging, Socio-economic Status, Politics and Voting Behavior in Formation of Attitude towards Electoral Integrity, Transforming Government: People, Process and Policy.
- Antari, Putu Eva Ditayani. (Juni 2018). Interpretasi Demokrasi Dalam Sistem Mekanis Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Panorama Hukum*, 3(1), 87-104. ISSN: 2527-6654. <http://ejournal.unikama.ac.id/index.php/jph/article/download/2359/1825/>.
- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Menjaga Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jilid II.
- Birch, S. & D. Muchlinski. (2018).*Electoral Violence: Patterns and Trends*. In H.A. Garnett & M. Zavatskaya.*Electoral Integrity and Political Regimes* New York: Routledge.
- Darnolf, S. & J. Elklit. (2012).Electoral Malpractice.*Democratization*, 19(6), 1168-1172.
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino. (2004). The Quality of Democracy. *Stanford Institute on International Studies, CDDRL Working Paper*,20, 21 September 2004.
- Elklit, J. dan A. Reynolds (2014). *Judging Elections and Election Management Quality by Process*. Representation.
- Elklit, J. & P. Svensson (1997). What Makes Elections Free and Fair?*Journal of Democracy*,8(3), 32-46.
- Ham, C.V. (2015). Getting elections right?Measuring Electoral Integrity. *Democratization*, 22(4), 714-737.
- Iqbal, Muhammad, Sri Budi Eko Wardhani. (Mei 2020). Integritas Penyelenggara Pemilu Ad Hoc, Praktik Electoral Fraud oleh Panitia Pemilihan di Provinsi Sumatera Utara.*Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 1(2), 3.
- Jumaeli, Eli. (2021). Kewenangan Penyelesaian Sengketa Proses Administrasi Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Peningkatan Kualitas Pemilu. *AWASIA dan BAWASLU Provinsi Banten, Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, 1(1), 1-12. <https://jurnal.banten.bawaslu.go.id/index.php/awasia/article/download/35/22>.
- Khairi, Mawardi. (Juni 2017). Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Penegakan Hukum Peraturan Daerah Perspektif Teori Negara Hukum. *SELISIK*, 3(5), 79-102. <https://journal.univpancasila.ac.id/index.php/selisik/article/download/658/392>.
- Khairunnisa, Andi Akhirah. (Juni 2018). Penerapan Prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia Dalam Pembentukan Produk Hukum oleh Pemerintah Daerah. *Jurnal MP (Manajemen Pemerintahan)*, 5(1), 65-78. <https://ejournal.ipdn.ac.id/JMP/article/download/451/273>.
- Lehoucq, Fabrice.(2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences.*Annual Review of Political Science*,6, 233-256.
- Morlino, Leonardo. (2002).*What is a "Good" Democracy?Theory and Empirical Abalysis*. Makalah pada Conference on "The European Union, Nation State, and the Quality of Democracy, Lesson from Southern Europe". October 31-November 2, 2002. Berkeley: University of California.
- Morlino, Leonardo & G. Palombella (2010). *Rule of Law and Democracy: Inquiries into – Internal and External Issues*. Brill: Leiden-Boston.
- Mozaffar, S. & A. Schedler. (2002).The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.
- Norris, P., R.W. Frank,& F. Martinez (Oktober 2014). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataser. *Political Science & Politics*, 47(4), 789-798.

- Nugroho, Dian Ade dan Sukmariningsih, Retno Mawarini. (April 2020). Peranan Komisi Pemilihan Umum Dalam Mewujudkan Pemilu Yang Demokratis. *Jurnal Juristic*, 01(1), 22-32. <http://jurnal.untagsmg.ac.id/index.php/JRS/article/download/1449/pdf>.
- Pastor, R.A. (1999). The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, 6(4), 1-27.
- Przewoski, Adam (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rahmatunnisa, Mudiayati. (2017). Mengapa Integritas Pemilu Penting? *Jurnal Bawaslu*, 3(1), 9.
- Sarman, Mukhtar. (Agustus 2015). Menakar Kualitas Pilkada: Menstrukturkan Sebuah Kontestasi Politik Yang Berintegritas. *Jurnal ETIKA & Pemilu*, 1(2), 10.
- Simanjuntak, Josner. (November 2016). Kemandirian Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia. *Papua Law Journal*, 1(1), 135.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Solihah, Ratnia. (2017). Permasalahan dan Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi. *Jurnal Bawaslu*, 3(1), 15. ISSN: 2443-2539.
- (2018). Peluang dan tantangan pemilu serentak 2019 dalam perspektif politik. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 73-88. DOI: 10.14710/jiip.v3i1.3234.
- Sukmajati, Mada. (Desember 2019). *Pendahuluan: Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019*. Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Pelaksanaan Hak Politik. Penerbit: BAWASLU, Cetakan Pertama, 3-35. <https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/HAKPOL%20EBOOK.pdf>.
- Sunggono, Bambang. (1997). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- S., Laurensius Arliman. (2016). Keterbukaan Keuangan Partai Politik Terhadap Praktik Pencucian Uang Dari Hasil Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta*, 4(2). DOI: 10.15408/jch.v4i2.3433.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.
- Wahyudi, M. Zaid. (2007). Menjaga Pemilu Tetap Luber, *Jurdil*, Harian Kompas, 10 Maret 2007.