

# 4

## **KELEMAHAN VERIFIKASI PERSYARATAN ADMINISTRASI CALON DALAM PERSPEKTIF PEMILU BERINTEGRITAS: STUDI VERIFIKASI PERSYARATAN ADMINISTRASI CALON ANGGOTA DPRD KABUPATEN PROBOLINGGO DAN SIDOARJO PADA PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014**

**Noor Ifah**

Universitas Airlangga  
Sekretariat KPU Kabupaten Sidoarjo  
Email: noorifa2303@gmail.com

Editor: Ari Ganjar – Universitas Padjajaran

---

### **LATAR BELAKANG**

Pemilihan umum (pemilu) legislatif baik pada ranah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dimaksudkan sebagai sarana perwujudan demokrasi. Penyelenggaraan pemilu yang baik dan berintegritas dapat meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang mana keabsahannya dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu tahap awal yang sangat krusial dalam pemilu legislatif adalah tahap verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota legislatif (caleg) yang terdapat verifikasi terhadap kebenaran dan keabsahan dokumen persyaratan bakal calon anggota. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pasal 58 ayat (3) yang menyatakan bahwa KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Tahap verifikasi persyaratan caleg ini selalu menjadi pusat perhatian publik. Hal ini tak lain karena dalam proses tersebut dinilai sangat rawan kecurangan dan manipulasi data, apalagi jika diketahui ada bakal caleg yang bermasalah namun kemudian dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu. Akibatnya, hal ini menimbulkan berbagai persepsi negatif terhadap KPU yang melaksanakan proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam Pemilu Anggota Legislatif Tahun 2014, misalnya banyak ditemui laporan adanya caleg yang ternyata bermasalah tetapi lolos dalam Daftar Calon Sementara (DCS) ataupun dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Mulai dari caleg yang terlibat dalam kasus hukum, caleg yang masih menjabat sebagai pejabat publik, hingga kasus-

kasus caleg yang diduga memalsukan ijazah. Kasus-kasus caleg yang bermasalah tersebut tersebar di berbagai wilayah di Indonesia. Beberapa di antaranya penulis rangkum dari pemberitaan yang dimuat di sejumlah media massa sebagai berikut:

**Tabel 1. Kasus-kasus Caleg Bermasalah dalam Pemilu Legislatif 2014**

No.	Kriteria	Keterangan
1.	Kasus caleg terlibat masalah hukum	Caleg dalam DCS atau DCT yang diberitakan terlibat kasus hukum, antara lain, Palembang (1 kasus), Kalimantan Timur (1) dan Bali (1), selain itu menurut data dari <i>Indonesian Corruption Watch</i> ICW), sebanyak 48 calon anggota legislatif 2014-2019 terpilih tersangkut perkara korupsi. Dari 48 orang yang tersangkut korupsi, sebanyak 26 orang akan menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten/Kotamadya, 17 orang akan menjadi anggota DPRD Provinsi, dan lima orang akan dilantik sebagai anggota DPR RI. Sedangkan berdasarkan status hukum, sebanyak 32 orang berstatus tersangka korupsi, 15 orang terdakwa dan satu orang merupakan terpidana.
2.	Kasus caleg menggunakan narkoba	Caleg dalam DCS atau DCT yang diberitakan tertangkap menggunakan narkoba, antara lain di Balikpapan (2 kasus), Riau (1), Sulawesi Selatan (1), Samarinda (1), dan Palu (1)
3.	Kasus caleg masih menjabat jabatan publik	Caleg dalam DCS dan DCT yang dilaporkan masih menjabat jabatan publik/belum resmi mengundurkan diri, antara lain, di Kabupaten Ende (2) dan Kabupaten Madiun (5)
4.	Kasus caleg dilaporkan memalsukan ijazah	Beberapa laporan adanya temuan ijazah palsu caleg yang dimuat di berbagai media massa selama Pemilu Legislatif Tahun 2014, antara lain, di Aceh Tengah (4 laporan ijazah palsu), Padang Pariaman (1), Langsa (1), Kabupaten Kepulauan Anambas (1), Kabupaten Kubu Raya (1), Kabupaten Takalar, Sulsel (4), Kabupaten Barito Kuala, Kalimantan Selatan (5), Konawe Utara, Sulawesi Tenggara (1), Pasaman Barat, Sumatera Barat (1), Serang, Banten (1), Jambi (1), Saibu Rajua, NTT (1), Kerinci (1), Bekasi (1), Lembata, NTT (1) dan Tarakan, Kaltim (1). Khusus di Jawa Timur, setidaknya ada 5 Kabupaten yang tersangkut masalah ijazah palsu caleg dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014. Kelima kabupaten ini, antara lain, Sumenep (1), Situbondo (1), Sidoarjo (1), Bondowoso (1), dan Probolinggo (22).

*Sumber: berbagai sumber di media massa online Tahun 2013 s/d 2017.*

Banyaknya laporan atas bakal caleg yang bermasalah dan lolos menjadi caleg dalam DCS maupun DCT, dan bahkan menjadi anggota legislatif terpilih, tentu memprihatinkan. Banyak pihak yang lantas menyalahkan KPU karena dinilai telah lalai dan tidak profesional dalam

menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara pemilu yang melakukan verifikasi administrasi bakal calon legislatif, sehingga meloloskan caleg-caleg yang sebenarnya tidak memenuhi persyaratan. Integritas KPU sebagai penyelenggara Pemilu serta integritas dari proses yang dilakukan dalam verifikasi persyaratan administrasi calon juga dipertanyakan.

Jika menilik mekanisme verifikasi bakal calon anggota legislatif dalam perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, dapat diketahui bahwa para calon yang dapat diajukan oleh partai politik kepada KPU haruslah memenuhi berbagai persyaratan. Persyaratan yang diatur tidak hanya terkait status kewarganegaraan dan batas usia, tetapi juga mengatur persyaratan-persyaratan yang harus dilengkapi dengan bukti/dokumen administratif yang cukup ketat. Misalnya, tingkat pendidikan minimal SLTA, kondisi kesehatan, keagamaan, tidak pernah/sedang menjalani hukuman pidana di atas 5 tahun, dan status telah mengundurkan diri dari PNS atau jabatan publik atau dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Keseluruhan persyaratan tersebut dimaksudkan untuk mampu menjaring calon anggota legislatif yang benar-benar layak untuk dipilih. Selama ini, verifikasi yang dilakukan oleh KPU adalah sebatas menerima dan memeriksa kelengkapan berkas persyaratan dan keabsahan dokumen administrasi. Sesudah itu, jika seluruh berkas dinyatakan telah memenuhi syarat (MS), maka bakal calon tersebut diumumkan ke dalam DCS untuk kemudian mendapatkan tanggapan atau masukan dari masyarakat. Hal ini sesuai dengan Pasal 62 ayat (5) yang menyatakan bahwa masukan dan tanggapan dari masyarakat disampaikan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota paling lama 10 (sepuluh) hari sejak daftar bakal calon sementara diumumkan. Jika selama masa pemberian tanggapan dari masyarakat ini ternyata tidak ada pengaduan atau laporan yang masuk, bakal caleg dalam DCS dapat dinyatakan lolos ke tahap berikutnya, yakni penetapan DCT anggota DPRD Kabupaten/kota.

Dalam penerapan pasal 62 ayat (5) Undang-undang Nomor 8 tahun 2012, apabila terjadi dugaan pelanggaran selama ini masyarakat di daerah sangat jarang menyampaikannya kepada KPU beserta jajarannya. Kalaupun ada dugaan pelanggaran, sebagian besar laporan dari masyarakat justru terjadi saat caleg yang bersangkutan telah ditetapkan sebagai anggota DPRD Kabupaten/Kota terpilih. Ini artinya, pelaporan masyarakat tersebut terlambat disampaikan kepada penyelenggara pemilu atau dengan kata lain, tidak disampaikan pada saat masa tanggapan masyarakat selama tahap pengumuman DCS. Daftar Calon Sementara yang hanya terdiri dari nomor urut, nama caleg, foto, jenis kelamin dan alamat caleg dinilai kurang efektif untuk menyosialisasikan caleg kepada

masyarakat. Kelemahan ini masih ditambah dengan jangka waktu pengumuman DCS di media massa yang hanya 5 (lima) hari dan masa pemberian tanggapan/masukan dibatasi 10 (sepuluh) hari sejak diumumkan.

Berangkat dari latar belakang permasalahan yang terjadi pada saat proses verifikasi administrasi persyaratan bakal caleg DPRD Kabupaten/Kota dalam pemilu legislatif 2014, penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana prosedur verifikasi administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/kota Tahun 2014 telah efektif menyaring calon-calon yang layak dipilih, dikaitkan dengan perspektif pemilu yang berintegritas. Pemilu yang berintegritas merupakan salah satu parameter dari pemilu yang demokratis, di mana kajian integritas dalam penelitian ini secara khusus akan fokus pada proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014.

Daerah penelitian yang diteliti adalah Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo. Kabupaten Probolinggo dipilih, karena berdasarkan sejumlah pemberitaan di media massa, sekitar 22 dari total 45 orang anggota DPRD Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur, diduga menggunakan ijazah palsu dalam pencalonan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu ([beritasatu.com](http://beritasatu.com), 12 juni 2015). Sebagai pembanding, penelitian ini juga mengambil lokasi di Kabupaten Sidoarjo, di mana terdapat kasus calon terpilih yang bermasalah, yakni Wakil Ketua DPRD Kabupaten Sidoarjo Periode 2014-2019 atas nama Muhammad Rifa'i yang dilaporkan kepada kepolisian karena menggunakan ijazah palsu S1 untuk mendaftar sebagai anggota legislatif, dan kasusnya telah diputus oleh Pengadilan Negeri Sidoarjo dengan vonis 1 tahun penjara dengan masa percobaan 1 tahun.

## **PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat beberapa pertanyaan yang ingin dijawab dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana prosedur yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo dalam proses verifikasi calon anggota legislatif Tahun 2014? Kedua, apa saja kelemahan-kelemahan dalam prosedur verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota legislatif yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo, dikaitkan dalam perspektif Pemilu Berintegritas?

## **KERANGKA TEORI**

### **Demokrasi Prosedural dan Pemilu**

Demokrasi seringkali didefinisikan secara sederhana sebagai sebuah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of, by and for the people*) sesuai yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln.

Definisi yang diberikan oleh Abraham Lincoln ini mencakup ketiga perspektif berikut: rakyat sebagai sumber kekuasaan, rakyat sebagai penyelenggara kekuasaan, dan rakyat sebagai tujuan penggunaan kekuasaan. Karena demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat (rakyat sebagai pemilik seluruh tugas dan kewenangan negara atau kedaulatan berada di tangan rakyat), dan karena rakyat tidak mungkin menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan secara langsung, maka pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih para wakil rakyat dan kepala pemerintahan (Lincoln & Borritt, 2004: 5).

Perkembangan teorisasi demokrasi melahirkan dua pendekatan yang lazim digunakan apabila hendak mengkaji konsep demokrasi. Dua pendekatan tersebut, yakni pendekatan klasik-normatif dan empirik-minimalis. Pendekatan klasik-normatif memahami demokrasi sebagai sumber wewenang dan tujuan atau bagaimana demokrasi itu seharusnya, sementara pendekatan empirik lebih menekankan pada sistem politik yang dibangun atau deskripsi tentang apa demokrasi itu sekarang. Pendekatan empirik disandarkan pada gagasan Joseph Schumpeter, yaitu demokrasi sebagai metode politik. Demokrasi merupakan pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik yang di dalamnya individu-individu, melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. “Kehendak rakyat” bukanlah penggerak demokrasi melainkan hasil proses politik (Suyatno, 2008: 37).

Ilmuwan lain yang sepakat dengan Schumpeter adalah Robert Dahl. Robert Dahl memiliki semangat yang sama dengan mengedepankan kontes dan partisipasi sebagai hal yang menentukan bagi demokrasi. Dua hal itu, kontes dan partisipasi, mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik, yaitu kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul dan berorganisasi yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye pemilihan (Suyatno, 2008: 41). Namun demikian, faktor “partisipasi rakyat” dalam suatu proses demokrasi memerlukan faktor yang lain berupa faktor “terinformasi yang cukup.” Karena itu, dalam melakukan pilihan atau menyatakan suaranya dalam suatu proses demokrasi, pilihan dan suara rakyat tersebut adalah merupakan pilihan atau suara yang benar-benar diinginkan oleh rakyat tersebut.

Mirip dengan pemberian persetujuan oleh pasien di Rumah Sakit terhadap suatu tindakan dokter yang disebut dengan “*informed consent*”. Pemberian informasi yang cukup untuk rakyat sebelum rakyat menggunakan haknya merupakan kewajiban pemerintah (dalam hal ini lembaga penyelenggara Pemilu) selaku penanggungjawab terhadap jalannya proses demokrasi tersebut, di samping merupakan juga kewajiban

dari pelaksana-pelaksana demokrasi lainnya, termasuk para calon legislatif atau calon kepala daerah dalam kampanye Pemilu. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa suatu proses demokrasi tanpa partisipasi rakyat secara maksimal merupakan demokrasi yang lumpuh, sedangkan suatu proses demokrasi tanpa pemberian informasi yang cukup kepada rakyat merupakan demokrasi yang buta (Fuadi, 2010: 32).

Hasil Pemilu menjadi dasar bagi partai untuk menjalankan pemerintahan yang merupakan mandat dari pemberian legitimasi oleh pemilih. Prinsip kewenangan dan legitimasi dalam sistem politik demokrasi bersifat prosedural (*rule of law*) yang diatur dalam konstitusi. Artinya, penguasa mendapatkan kewenangan berdasarkan prosedur yang disusun dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan, sedangkan anggota masyarakat menaati kewenangan penguasa karena penguasa dipilih atau diangkat berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan (Surbakti, 2010: 292).

Teori demokrasi prosedural sangat relevan dengan penelitian ini, di mana tahap verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota merupakan salah satu tahapan yang sangat krusial dalam Pemilu Legislatif, bukan hanya karena tahapan ini menentukan peserta/kontestan yang akan berkompetisi dalam Pemilu Legislatif, namun dalam pelaksanaannya juga terdapat unsur penilaian dari rakyat terhadap calon-calon wakil rakyat yang akan dipilih dan hasil dari proses pencalonan akan sangat menentukan kualitas dan legitimasi dari hasil Pemilu Legislatif itu sendiri.

### **Pemilu yang Berintegritas**

Konsep yang paling komprehensif untuk mendefinisikan *Electoral Integrity* (Integritas Pemilu) hingga saat ini masih terus diperdebatkan oleh banyak ahli politik. Salah satu konsep yang sangat berpengaruh adalah konsep yang ditawarkan oleh Global Commission on Election, Democracy and Security dalam *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide* (September 2012), di mana Integritas Pemilu diartikan sebagai suatu pemilu yang berdasarkan pada prinsip-prinsip demokratis *universal suffrage* (umum) dan *equality* (kesetaraan) sebagaimana yang dianut dalam standar dan perjanjian internasional, profesional, tidak memihak, serta transparan dalam persiapan maupun penyelenggaraannya di seluruh siklus pemilu (The Report of the Global Commissions on Elections, Democracy and Security, 2012 : 6)

Dalam *Electoral Management Design*, The International IDEA Handbook, menyebutkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang baik, setidaknya harus memenuhi kriteria: (a) *Integrity*/ integritas, yang berarti kemampuan untuk bertindak dengan cara yang non-partisan dan

independen, tidak menguntungkan kepentingan politik dan/atau sistem yang korup, mengikuti semua peraturan perundang-undang pemilu dan kode etik. (b) *Impartiality*/ ketidakberpihakan, yaitu kemampuan untuk bersikap adil dan mampu memperlakukan pemangku kepentingan dengan adil dan jujur pada tingkat “arena permainan”, dan kemampuan untuk memperlakukan semua pemangku kepentingan dengan seimbang dengan cara yang non-partisan. (c) *Independence*, berarti kemampuan untuk melaksanakan pekerjaan tanpa pengaruh atau berada di bawah kendali dari kekuatan eksternal, seperti pemerintah atau partai yang berkuasa. (d) *Transparency*, mengacu pada kemampuan Penyelenggara Pemilu untuk terbuka dan jujur, dan ketersediaan informasi kepada para pemangku kepentingan yang tepat waktu dan akses terhadap data Penyelenggara Pemilu; (e) Efisiensi, yang berarti bahwa penggunaan segala jenis sumber daya secara optimal, bahwa dana pemilu digunakan secara bijaksana, kegiatan dirancang dan dilaksanakan secara berkelanjutan dan hemat biaya; (f) *Serviced-Mindedness*, berorientasi pada layanan, berarti memastikan bahwa semua aktivitas ditujukan terhadap pelayanan berkualitas yang tinggi kepada semua pemangku kepentingan; (g) Profesionalisme, yang berarti ketelitian dan akurasi dari prosedur pemilihan sebagai elemen kunci untuk menghasilkan pemilu yang kredibel (Wall, Alan, et.al.,2006: 6).

Sementara itu, Ramlan Surbakti dalam artikel berjudul Pemilu Berintegritas dan Adil, menyatakan bahwa Pemilu yang berintegritas dan adil ditandai oleh adanya 7 kriteria, yakni : (1) Kesetaraan antarwarga Negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam hal alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan dapil; (2) Kepastian hukum yang berdasarkan asas pemilu yang demokratis; (3) Persaingan bebas dan adil antarkontestan pemilu; (4) Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian tahapan penyelenggaraan tahapan pemilu; (5) Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial; (6) Integritas pemungutan, penghitungan, rekapitulasi, tabulasi dan pelaporan suara pemilu; dan (7) Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu (Kompas, 14 Februari 2014).

Berdasarkan beberapa definisi mengenai aspek-aspek pemilu yang berintegritas tersebut, jika dikaitkan dengan pelaksanaan proses verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPR dan DPRD dalam Pemilu Legislatif, maka ada 4 (empat) aspek penting yang berkorelasi langsung dengan proses verifikasi administrasi persyaratan calon legislatif. Pertama, aspek kepastian hukum yang berdasarkan asas pemilu yang demokratis, dimana ketentuan hukum/peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif telah mengatur dengan sedemikian rupa sehingga tidak ada

kekosongan hukum (tidak ada persoalan dalam verifikasi yang belum diatur), konsisten, tidak multitafsir dan dapat dilaksanakan. Kedua, aspek penyelenggara pemilu yang profesional, mandiri, berkompeten dan berintegritas, di mana penyelenggara Pemilu dituntut untuk mampu melaksanakan verifikasi secara profesional, teliti/cermat, dan tidak terpengaruh oleh kepentingan pihak-pihak lain. Ketiga, aspek partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam tahap verifikasi persyaratan administrasi calon. Keempat, aspek transparansi, di mana aspek ini berkaitan erat dengan keterbukaan informasi mengenai bakal calon kepada publik agar mendapatkan tanggapan atau dapat dikritisi oleh masyarakat. Aspek transparansi ini juga dapat diartikan bahwa KPU mampu menjelaskan apa yang sedang dikerjakan KPU atau mengapa KPU tidak mengerjakan sesuatu dalam proses verifikasi administrasi serta bertanggungjawab secara vertikal kepada pemerintah dan pemilih serta kepada partai politik peserta pemilu dan bakal calon anggota legislatif. Keseluruh aspek ini penting, bukan hanya untuk menumbuhkan kepercayaan pemangku kepentingan terhadap KPU, melainkan juga berpengaruh signifikan terhadap integritas dan legitimasi hasil Pemilu.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, bertujuan untuk memperoleh kedalaman informasi dan pemahaman yang otentik melalui wawancara terhadap narasumber, dalam hal ini Komisioner dan Sekretariat KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo, Ketua LSM Probolinggo *Watch*, Ketua Panwaslu Kabupaten Probolinggo dan Ketua Panwaslu Kabupaten Sidoarjo, mantan calon anggota legislatif Kabupaten Probolinggo Tahun 2014, serta *Liaison Officer* (LO) partai politik peserta pemilu legislatif tahun 2014. Lokasi penelitian adalah KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo, dengan ruang lingkup atau batasan masalah dalam penelitian ini adalah proses verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPRD Kabupaten Probolinggo dan Sidoarjo dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data Primer diperoleh melalui lapangan atau daerah penelitian. Data ini berasal dari hasil wawancara dengan informan dan turun langsung ke daerah penelitian untuk mengumpulkan data tertulis terkait proses verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Penulis juga melakukan telaah pustaka, yaitu mengumpulkan data dari buku, jurnal, atau media massa cetak dan elektronik, mengenai verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota serta sumber informasi lainnya yang berkaitan dengan masalah penelitian ini. Penulis menggunakan teknik pengumpulan data



berupa : 1) Observasi Partisipan yang dilakukan oleh peneliti selama proses tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 dengan keterlibatan peneliti sebagai pelaksana di Sub Bagian Hukum KPU Kabupaten Sidoarjo. 2) Wawancara dengan narasumber. Waktu wawancara ini dilakukan dalam rentang waktu antara bulan Januari-Maret 2018. 3) Dokumentasi. Dokumen yang dimaksud adalah dokumen tentang verifikasi administrasi persyaratan bakal calon anggota DPRD Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo.

Proses analisis data ini dilakukan melalui tiga alur kegiatan. *Pertama*, reduksi data merupakan langkah melakukan klasifikasi dan identifikasi data yang dinilai penting dimasukkan, sementara yang dinilai tidak penting tidak dipakai. *Kedua*, penyajian data merupakan cara bagaimana data ditampilkan setelah dianalisis. Data dideskripsikan dalam bentuk narasi yang rinci dan mendalam. Deskripsi data kemudian disusun berupa paragraf kalimat yang disesuaikan alur pikir dalam penelitian. *Ketiga*, penarikan kesimpulan dan verifikasi dari hasil analisa data penelitian.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan penelitian terhadap proses verifikasi persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Tahun 2014 di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo, dapat diketahui persyaratan dan mekanisme dalam proses verifikasi bakal calon anggota legislatif Tahun 2014, sebagai berikut :

### **Persyaratan Calon Anggota Legislatif**

Persyaratan menjadi calon legislatif dapat dipilah menjadi dua, yaitu persyaratan kesetiaan pada konstitusi negara sebagai tujuan, dasar dan pedoman perilaku bernegara, dan persyaratan yang menyangkut kapasitas jiwa, raga dan pikiran. Sebagian persyaratan ini perlu diatur secara rinci dalam pasal-pasal yang terkandung dalam Undang-Undang Pemilu, sebagian lagi mungkin lebih tepat diserahkan penilaiannya kepada “pasar” atau masyarakat pemilih. Di sejumlah negara demokrasi maju, keagamaan, tingkat pendidikan ataupun kesehatan calon tidak menjadi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang, tetapi diserahkan penilaiannya kepada para pemilih. Namun sejumlah Negara yang baru saja memasuki iklim demokrasi, ketiga hal tersebut justru dijadikan persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Salah satunya adalah Indonesia (Surbakti, dkk, 2008: 94).

Jika dikaitkan dengan persyaratan calon anggota legislatif yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan Peraturan KPU Nomor 07 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis, Tata Cara Pendaftaran, Verifikasi, dan

Penetapan Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat rigid dalam mengatur persyaratan seorang bakal calon anggota legislatif.

Persyaratan yang diatur tidak hanya terkait status kewarganegaraan dan batas usia, namun juga mengatur persyaratan-persyaratan yang harus dilengkapi dengan bukti/dokumen administratif lainnya, antara lain, berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau pendidikan lain yang sederajat (yang dibuktikan dengan ijazah/sertifikat/sahadah yang dikeluarkan oleh institusi Pendidikan berwenang); tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih (dibuktikan dengan surat keterangan dari Pengadilan Negeri dan/atau surat keterangan catatan kepolisian); sehat jasmani dan rohani (yang dibuktikan dengan hasil pemeriksaan kesehatan di Puskesmas/Rumah Sakit milik pemerintah); terdaftar sebagai pemilih (yang dibuktikan dengan surat keterangan sebagai Pemilih dari Ketua PPS); mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali; bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara; serta menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu (dibuktikan dengan Kartu Anggota Partai Politik).

#### **Mekanisme Verifikasi Administrasi Bakal Calon Anggota Legislatif Tahun 2014**

Sesuai dengan mekanisme dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, rangkaian proses verifikasi bakal calon anggota legislatif Kabupaten/Kota dimulai setelah partai politik mengajukan nama-nama bakal calon legislatif Kabupaten/Kota dilengkapi dengan dokumen persyaratan bakal calon anggota legislatif kepada KPU Kabupaten/Kota.

KPU Kabupaten/Kota selanjutnya akan memeriksa seluruh dokumen persyaratan tersebut, baik persyaratan pencalonan maupun persyaratan

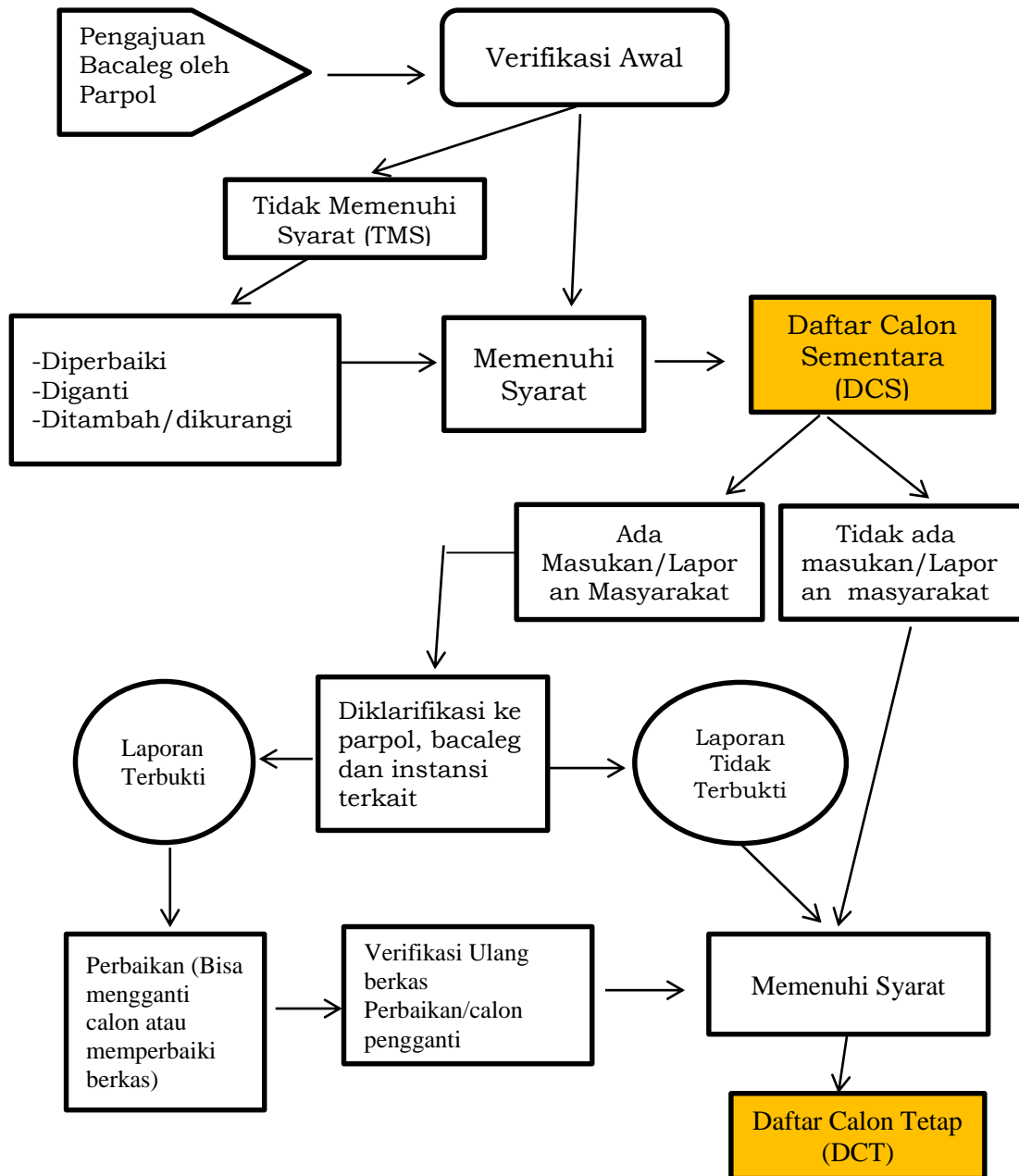
calon. Selain itu, KPU Kabupaten/Kota juga melakukan verifikasi atas persyaratan jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Tahap ini disebut dengan tahap verifikasi administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Verifikasi dilakukan selama 14 hari, dengan meneliti kelengkapan dan keabsahan persyaratan administrasi bacaleg berkaitan dengan surat keterangan dan surat pernyataan. Apabila dalam tahap awal ini dokumen bacaleg yang diajukan masih belum memenuhi syarat, maka parpol diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan. Yang dimaksud dengan Perbaikan disini bisa berupa melengkapi berkas administrasi bakal calon yang masih salah atau kurang, serta mengganti nama bakal calon ataupun menambah nama bakal calon.

Setelah dilakukan perbaikan, KPU Kabupaten/Kota selanjutnya akan kembali meneliti dan melakukan verifikasi administrasi atas dokumen bakal calon tersebut. Hasil verifikasi pada perbaikan tahap 1 (satu) tersebut, lantas ditetapkan sebagai Daftar Calon Sementara (DCS). DCS kemudian diumumkan kepada masyarakat selama 5 hari. Masyarakat dapat memantau, sekaligus mengoreksi DCS tersebut. Sebab, tidak menutup kemungkinan ada bacaleg yang tidak memenuhi persyaratan administrasi, tetapi luput dari pencermatan penyelenggara Pemilu. Masukan dan tanggapan dari masyarakat disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota paling lama 10 (sepuluh) hari sejak DCS diumumkan.

Dari masukan/tanggapan masyarakat tersebut, KPU Kabupaten/Kota akan melakukan klarifikasi kepada parpol dan bacaleg yang bersangkutan, maupun kepada instansi terkait. Bacaleg yang tidak memenuhi syarat akan dicoret dari DCS. Partai politik pengusulnya dapat mengajukan nama bacaleg baru untuk mengganti bacaleg yang tidak memenuhi syarat.

Proses perbaikan ini dibatasi hingga masa pengumuman DCT. Bakal calon yang tidak memenuhi syarat, masih dapat dilakukan pergantian dengan calon lain dalam jangka waktu tersebut. Dalam tahap ini, KPU Kabupaten/Kota kembali meneliti dan memverifikasi administrasi berkas persyaratan bakal calon. Jika telah memenuhi syarat, maka dinyatakan MS (Memenuhi Syarat) dan ditetapkan menjadi Daftar Calon Tetap (DCT), atau dalam tahap ini, “bakal calon” menjadi “calon tetap” dan berhak untuk maju sebagai peserta Pemilu. Setelah dilakukan penetapan DCT, maka partai politik tidak diberikan hak lagi untuk mengajukan perbaikan atau mengganti bakal calonnya.

**Gambar 1. Mekanisme Verifikasi Administrasi Bakal Calon**



Selanjutnya, berdasarkan hasil temuan data terhadap proses verifikasi persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Tahun 2014 di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo, peneliti kemudian menganalisa kelemahan-kelemahan yang muncul dalam proses verifikasi dikaitkan dengan 4 (empat) aspek Pemilu Berintegritas, sebagai berikut:

#### **Aspek Kepastian Hukum yang Dirumuskan Berdasarkan Asas-asas Pemilu Demokratis**

Menurut peneliti, aspek kepastian hukum dalam proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif ini masih belum

terpenuhi. Hal ini dapat dilihat dari proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif Tahun 2014, di mana ternyata masih ada ketidakseragaman tata cara dalam melaksanakan verifikasi. Salah satu contohnya, ketika KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo berbeda dalam menafsirkan ketentuan PKPU Nomor 7 Tahun 2013, dalam hal pelibatan instansi lain. Ada yang melibatkan langsung personil diknas/kemenag dan ada yang hanya melibatkan kedua instansi tersebut untuk klarifikasi jika ditemukan kejanggalan.

Untuk memeriksa berkas ijazah semua bakal calon legislatif, KPU Kabupaten Probolinggo melibatkan 2 (dua) orang personil dari instansi lain, yakni 1 orang personil dari Dinas Pendidikan dan 1 orang personil dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Probolinggo sejak awal proses pemeriksaan berkas/dokumen persyaratan ijazah bakal calon. Sedangkan di KPU Kabupaten Sidoarjo, Pokja Pencalonan tidak melibatkan personil dari kedua instansi tersebut. Pokja Pencalonan hanya melibatkan diknas atau kemenag dalam bentuk permintaan klarifikasi jika ditemukan adanya suatu keraguan/kejanggalan atas keabsahan ijazah bacaleg.

Perbedaan tata cara verifikasi persyaratan administrasi bacaleg juga muncul dalam hal penanganan terhadap laporan/tanggapan masyarakat yang masuk, terkait kesehatan jasmani dan rohani bacaleg, di mana KPU Kabupaten Probolinggo mensyaratkan tes kesehatan ulang, sedangkan KPU Kabupaten Sidoarjo tidak mensyaratkan tes kesehatan ulang. Hal ini dapat dilihat pada saat KPU Kabupaten Sidoarjo mendapatkan laporan dari masyarakat terkait kesehatan bacaleg atas nama H. Malik Ashary, Pokja KPU Kabupaten Sidoarjo hanya meminta klarifikasi kepada LO Partai Demokrat, yang kemudian dijawab oleh Partai Demokrat melalui surat yang menyatakan bahwa DPC Partai Demokrat tidak akan mencabut pencalonan H. Malik Ashary.

Sedangkan di KPU Kabupaten Probolinggo, untuk kasus laporan tentang kondisi kesehatan bacaleg atas nama Ana Maria, ditindaklanjuti oleh TRC Kabupaten Probolinggo dengan memanggil bacaleg bersangkutan dan LO Partai Demokrat untuk klarifikasi yang diikuti dengan tes kesehatan ulang atas bacaleg bersangkutan.

Perbedaan tata cara dalam proses verifikasi administrasi persyaratan bacaleg ini, menurut analisa peneliti, disebabkan karena prosedur (SOP) yang mengatur tata cara verifikasi administrasi persyaratan bacaleg tidak diuraikan secara rinci di Petunjuk Teknis Verifikasi Administrasi Bakal Calon Anggota Legislatif. Akibatnya, masih ada 'lubang' kekosongan aturan atas beberapa persoalan yang membuat KPU Kabupaten/Kota menafsirkan sendiri tata cara penyelesaiannya.

Sebenarnya, tugas Pokja Pencalonan terhadap persyaratan pencalonan dan pengajuan bakal calon telah diatur dalam Surat Edaran KPU Nomor 229/KPU/IV/2013 tanggal 6 April 2013 perihal Petunjuk

Teknis Tata Cara Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Namun sayangnya, masih ada beberapa persoalan teknis yang belum diatur secara terinci dalam Juknis tersebut.

Persoalan-persoalan teknis yang belum diatur tersebut, antara lain ; (1) Perlu/tidaknya melibatkan personil Dinas Pendidikan dan Kantor Kementerian Agama dalam proses verifikasi berkas ijazah bacaleg; (2) Apa saja yang harus dicek atau diperhatikan di berkas ijazah bacaleg (3) Apa saja yang harus dicermati ketika bacaleg melampirkan ijazah kejar paket A, paket B, dan paket C (tidak mungkin bacaleg bisa memperoleh ijazah paket A, B dan C secara bersamaan dalam waktu kurang dari 2 tahun); (4) Apa saja yang harus dicermati ketika bacaleg tersebut berstatus PNS dan dalam Masa Persiapan Pensiun (MPP) ketika mendaftar? (5) bagaimana dengan bacaleg anggota DPRD yang mencalonkan diri sebagai anggota dewan, namun berpindah partai politik? (perlu/tidak melampirkan Surat Pemberhentian dari parpol sebelumnya dan Surat Keterangan Dalam Proses Pemberhentian) (6) Surat Keterangan Sehat Jasmani dan Rohani dari Rumah Sakit Umum milik Pemerintah (untuk kesehatan rohani, perlu ada hasil pemeriksaan dari psikolog Rumah Sakit Umum milik Pemerintah atau perlu ditambah dengan Surat Keterangan dari Rumah Sakit Jiwa milik pemerintah. Ini untuk mengantisipasi kemungkinan kasus bacaleg yang kesehatan jiwanya terganggu terulang kembali.) (7) Bagaimana jika Surat Keterangan dari Lembaga Pemasyarakatan (LP) atau Kejaksaan Negeri bagi bacaleg yang pernah dijatuhi hukuman pidana/percobaan berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman 5 tahun atau lebih masih belum diterbitkan?

Untuk mengatasi persoalan-persoalan teknis yang masih belum diatur secara rinci di dalam Juknis KPU tentang Verifikasi Administrasi Bacaleg Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014, menurut peneliti, sebaiknya perlu dilakukan revisi/penyempurnaan terhadap Juknis tersebut dengan menambahkan prosedur teknis yang menyangkut hal-hal yang belum diatur sebelumnya. Misalnya saja, tata cara dalam melakukan verifikasi administrasi terhadap bacaleg yang menyertakan ijazah kejar paket A, paket B, dan paket C bacaleg. Untuk diketahui, Ijazah Paket A (setara SD), Paket B (setara SMP), dan Paket C (setara SMA) masing-masing setidaknya membutuhkan waktu 2 tahun (4 semester) untuk dapat dinyatakan lulus. (wikipedia.org, diakses 21 April 2018) Sehingga tidak mungkin jika seseorang bisa memperoleh ijazah kejar paket A, B dan C secara bersamaan dalam waktu 1 tahun. Hal ini yang seringkali luput dari perhatian Pokja Pencalonan ketika melakukan verifikasi administrasi ijazah bacaleg.

Untuk mengantisipasi hal ini, prosedur verifikasi yang ada saat ini perlu disempurnakan dengan memperketat pemeriksaan terhadap berkas-berkas bacaleg yang rawan manipulasi, misalnya, ijazah bacaleg. Hal ini

dapat dilakukan oleh Pokja Pencalonan tanpa harus menunggu adanya tanggapan/masukan dari masyarakat. Pokja Pencalonan dalam melakukan verifikasi administrasi bacaleg dapat melakukan pengklasifikasian khusus atas ijazah bacaleg untuk selanjutnya dicermati atau diklarifikasi ke instansi terkait. Klasifikasi ini bisa dilakukan ke dalam 6 kategori, yakni:

1. Ijazah/Surat Keterangan lulus setingkat SLTA di Kabupaten/Kota setempat dan dilegalisir di sekolah yang bersangkutan;
2. Surat Keterangan Lulus setingkat SLTA di wilayah Kabupaten/Kota setempat dan dilegalisir oleh Dinas Pendidikan setempat;
3. Ijazah/Surat Keterangan Lulus setingkat SLTA di luar wilayah Kabupaten/Kota dan dilegalisir di sekolah yang bersangkutan;
4. Surat Keterangan Lulus setingkat SLTA di luar wilayah Kabupaten/Kota dan dilegalisir oleh Dinas Pendidikan di luar wilayah tersebut;
5. Surat Keterangan Lulus setingkat SLTA di luar wilayah Kabupaten/Kota namun dilegalisir oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota setempat;
6. Ijazah Kejar Paket C.

Setelah dilakukan pengelompokan berdasarkan jenisnya (klasifikasi jenis ijazah) seperti di atas, Pokja Pencalonan dapat melakukan:

- (1) *Screening* atau pencermatan dengan mencocokkan nama bacaleg yang tercantum di ijazah dengan nama yang tercantum di KTP, jika ada perbedaan nama, maka perlu dilakukan klarifikasi ke instansi terkait. Selanjutnya, perlu dilihat juga tanda tangan di legalisir ijazah, apakah ada perbedaan tanda tangan dan nama kepala sekolah yang tercantum di ijazah dengan yang dilegalisir. Jika ada perbedaan, maka perlu dilakukan klarifikasi ke instansi terkait. Selain itu, untuk ijazah di atas tingkat SLTA, perlu dilakukan pengecekan langsung ke aplikasi portal pangkalan data pendidikan tinggi dari Dikti. Jika tidak ditemukan datanya di aplikasi tersebut, maka harus dilakukan klarifikasi ke instansi terkait.
- (2) Jika ada bacaleg yang tidak melampirkan ijazahnya (bisa jadi karena hilang atau alasan lainnya) dan hanya melampirkan Surat Keterangan Lulus dari instansi berwenang, maka perlu dilakukan klarifikasi ke instansi yang berwenang tersebut.
- (3) Khusus untuk seluruh ijazah kejar paket C, perlu ada perlakuan khusus, yakni perlu dilakukan klarifikasi langsung ke instansi yang mengeluarkan ijazah tersebut dan klarifikasi ke dinas pendidikan yang berwenang.

Dengan prosedur pemeriksaan yang lebih ketat, diharapkan potensi kecurangan atau manipulasi data bacaleg bisa diminimalkan sehingga mampu menghasilkan output caleg-caleg yang benar-benar memenuhi syarat dan layak untuk maju sebagai peserta Pemilu.

### **Aspek Penyelenggara Pemilu yang Profesional, Mandiri, Berkompeten, dan Berintegritas**

Jika dikaitkan dengan proses verifikasi persyaratan administrasi caleg, maka aspek ini menuntut penyelenggara Pemilu untuk mampu melaksanakan verifikasi secara professional, teliti/cermat, dan tidak terpengaruh oleh kepentingan pihak-pihak lain. Selain itu, sesuai dengan pernyataan Prof. Ramlan Surbakti, badan penyelenggara pemilu yang kompeten atau professional, berarti melaksanakan seluruh tugas dan kewenangan berdasarkan keahlian tentang Tata Kelola Pemilu dan bidang keahlian lainnya, termasuk di dalamnya melaksanakan, mengkoordinasi, monitoring dan mengendalikan pelaksanaan semua tahapan dan non-tahapan (program, anggaran, logistik, personel) pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan KPU tentang tahapan dan sistem pendukung penyelenggaraan Pemilu, dan perencanaan strategis dan operasional. Sementara itu, penyelenggara Pemilu yang berintegritas, berarti bahwa semua unsur penyelenggara harus jujur, transparan, akuntabel, cermat dan akurat dalam melaksanakan tugas dan kewenangan.

Dari sisi kemandirian, aspek ini cukup terpenuhi. Dibuktikan dengan ketegasan KPU Kabupaten Probolinggo untuk mencoret Partai PKPI karena terlambat mengajukan nama-nama bakal calon anggota legislatif. KPU Kabupaten Sidoarjo juga membuktikan kemandiriannya dengan melakukan pencoretan terhadap salah satu bacaleg PAN yang terbukti memalsukan ijazahnya saat proses verifikasi. Namun, dari segi aspek profesionalitas dan kompetensi, aspek ini belum sepenuhnya terpenuhi, mengingat tingkat profesionalitas dan kompetensi dari personel KPU Kabupaten Probolinggo maupun KPU Kabupaten Sidoarjo yang masih belum memadai dalam pelaksanaan proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif Tahun 2014. Selain karena kurang pemahaman terhadap prosedur verifikasi, tingkat kecermatan dan ketelitian pada saat melakukan verifikasi juga masih kurang optimal. Verifikasi persyaratan administrasi yang dilakukan cenderung sekedar formalitas belaka, yakni hanya melakukan pengecekan lengkap atau tidaknya dokumen persyaratan, tanpa meneliti lebih jauh keabsahan masing-masing dokumen kelengkapan persyaratan administrasi. KPU Kabupaten terkesan pasif dan menunggu adanya masukan/tanggapan masyarakat. Hal ini juga ditambah dengan kurangnya koordinasi dengan instansi terkait serta penggunaan teknologi informasi yang masih minim dalam mendukung pelaksanaan verifikasi. Meskipun Tim Reaksi Cepat (TRC) Kabupaten Probolinggo telah melibatkan personil dari Dinas Pendidikan Kabupaten Probolinggo dan Kemenag Probolinggo, namun peran mereka kurang efektif karena hanya formalitas belaka, dan tidak



melakukan verifikasi keabsahan ijazah ke database Diknas ataupun Kemenag.

### **Aspek Partisipasi Seluruh Pemangku Kepentingan**

Aspek ini berkaitan erat dengan adanya peran serta aktif atau partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan dalam rangkaian proses tahapan pemilu. Dalam konteks verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif Tahun 2014, pemangku kepentingan antara lain partai politik, calon anggota legislatif, media massa, pemantau pemilu dan masyarakat. Menurut peneliti, aspek partisipasi dari pemangku kepentingan (*stake holder* pemilu) dalam proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif pada Pileg 2014 di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya minat pemilih atau masyarakat pada umumnya untuk melapor atau memberikan masukan terhadap calon-calon yang diumumkan di DCS atau DCT. Kalaupun ada masyarakat yang menyampaikan laporan, laporan tersebut justru seringkali terlambat disampaikan kepada KPU karena calon yang bersangkutan terlanjur terpilih dalam Pemilu. Seperti dalam kasus Rifai'I di Kabupaten Sidoarjo dan kasus 22 calon terpilih yang diduga ijazahnya palsu di Kabupaten Probolinggo. Minimnya minat masyarakat juga disebabkan karena kekhawatiran/ketakutan tertentu untuk melapor, sehingga menurut hemat peneliti, KPU perlu membuka ruang/mekanisme untuk laporan/masukan masyarakat tanpa harus mencantumkan identitas jelas.

Dari pihak *stake holder* pemilu, mungkin hanya partisipasi dari media massa yang masih dapat diharapkan mampu mengawal proses verifikasi caleg di Kabupaten Probolinggo maupun Kabupaten Sidoarjo. Toh, peran media massa di Kabupaten Probolinggo maupun di Sidoarjo dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014 masih belum seaktif sebagaimana media massa di negara demokrasi yang telah mapan lainnya. Peran pemantau pemilu sendiri juga kurang begitu kuat dalam hal memantau proses verifikasi, karena terkendala oleh peraturan mengenai keterbatasan akses atas Informasi Publik yang diatur oleh UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

### **Aspek Transparansi**

Dalam konteks pelaksanaan verifikasi administrasi persyaratan caleg, aspek ini berkaitan erat dengan keterbukaan informasi mengenai bacaleg kepada publik agar mendapatkan tanggapan atau dapat dikritisi oleh masyarakat. Aspek transparansi ini juga selaras dengan teori yang dikemukakan oleh Robert Dahl, di mana partisipasi rakyat sebagai salah satu faktor penting negara demokratis memerlukan faktor lain berupa faktor "terinformasi yang cukup". Pemberian informasi yang cukup untuk

rakyat sebelum rakyat menggunakan haknya merupakan kewajiban pemerintah (dalam hal ini lembaga penyelenggara Pemilu) selaku penanggungjawab terhadap jalannya proses demokrasi tersebut, di samping merupakan juga kewajiban dari pelaksana-pelaksana demokrasi lainnya, termasuk para calon legislatif atau calon kepala daerah dalam kampanye Pemilu.

Dalam pelaksanaan verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif Tahun 2014, KPU telah berupaya mewujudkan aspek transparansi dengan melakukan uji publik, yakni dengan mengumumkan Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap (DCT) kepada masyarakat. Sayangnya, Daftar Calon Sementara (DCS) yang diumumkan oleh KPU tidak banyak memberikan informasi yang berguna bagi masyarakat, karena hanya terdiri dari nomor urut, nama, foto, jenis kelamin dan alamat bacaleg. Jangka waktu pengumuman DCS yang ditetapkan oleh PKPU Nomor 7 Tahun 2013 hanya 5 hari dan masa tanggapan hanya 10 hari, sangat tidak efektif. Di lain pihak, jumlah bakal calon yang diumumkan dalam DCS sangatlah banyak, mencapai antara 400-500 orang caleg. Informasi tentang caleg yang diunggah oleh KPU melalui SILON (Sistem Informasi Calon) juga masih terkesan 'formalitas' karena hanya berupa Daftar Riwayat Hidup (*Curriculum Vitae*) saja, dan itupun hanya dapat diakses oleh kalangan masyarakat tertentu (karena membutuhkan jaringan internet) sehingga kurang efektif. Sosialisasi yang dilakukan oleh KPU beserta jajarannya cenderung mengarah pada sosialisasi pemilih tentang pencoblosan surat suara, belum mengarah pada sosialisasi tentang nama calon-calon anggota legislatif yang akan bertarung dalam Pemilu. Kurangnya sosialisasi tentang caleg ini pada gilirannya berimbas pada minimnya minat masyarakat untuk aktif memberikan masukan dan tanggapan pada saat Masa Pengumuman dan Penerimaan Masukan Masyarakat.

Menurut analisa peneliti, untuk lebih mengefektifkan Tahapan Penerimaan Tanggapan Masyarakat, KPU harus mencari cara alternatif mensosialisasikan kepada masyarakat tentang DCS. Meskipun KPU sudah formal mengumumkan di koran dan di website KPU perihal DCS dan DCT, tapi pengumuman DCS tersebut hanya dibaca konsumen yang terbatas sehingga tidak efektif. Salah satu langkah alternatif sosialisasi DCS adalah dengan membagi DCS per dapil. Hal ini bisa dilakukan dengan koordinasi dan kerjasama antara KPU Kabupaten dan jajarannya di tingkat kecamatan dan desa (PPK dan PPS) untuk membantu mensosialisasikan. Misalnya saja, di dapil 1, ada 3 kecamatan, maka PPK/PPS wajib mensosialisasikan caleg-caleg yang akan bertarung di dapil 1 ke masyarakat di 3 kecamatan tersebut untuk diuji publik di kantor kecamatan atau balai desa dengan mengundang warga. Dengan cara ini, warga dapat melihat secara langsung siapa saja calon-calon di dapil

tersebut yang akan mewakilinya dan diharapkan masyarakat di dapil tersebut bisa lebih aktif untuk mengkritisi atau memberikan masukan kepada KPU Kabupaten bila ditemukan adanya bacaleg yang bermasalah atau tidak layak untuk ditetapkan menjadi peserta Pemilu.

Dalam konteks verifikasi persyaratan administrasi caleg, aspek transparansi juga berkaitan erat dengan kemampuan KPU untuk menjelaskan apa yang sedang dikerjakan KPU atau mengapa KPU tidak mengerjakan sesuatu dalam proses verifikasi administrasi persyaratan caleg, serta bertanggungjawab secara vertikal kepada pemerintah dan pemilih serta kepada partai politik peserta pemilu dan bakal calon anggota legislatif.

Aspek ini, menurut peneliti, cukup terpenuhi. Dalam pelaksanaan verifikasi persyaratan administrasi caleg di Kabupaten Probolinggo, misalnya, TRC Kabupaten Probolinggo selalu menyampaikan laporan kepada Panwas Kabupaten Probolinggo mengenai aduan/tanggapan masyarakat yang diterima oleh KPU Kabupaten Probolinggo. TRC Kabupaten Probolinggo juga aktif dalam memberikan penjelasan kepada pihak pengadu/pelapor terkait kasus-kasus bacaleg yang dipermasalahkan beserta penyelesaiannya. Demikian pula dengan KPU Kabupaten Sidoarjo, yang selalu menyampaikan laporan secara berkala kepada Panwas Kabupaten Sidoarjo terkait perkembangan proses verifikasi caleg dan memberitahukan hasil verifikasi kepada parpol. Bahkan, ketika ada panggilan dari pengadilan negeri atau dari kejaksaan terkait caleg terpilih yang ternyata ijazahnya bermasalah, komisioner KPU Kabupaten Probolinggo maupun KPU Kabupaten Sidoarjo bersedia untuk hadir sebagai saksi dan memberikan penjelasan kepada pengadilan.

Selain empat aspek Pemilu Berintegritas tersebut di atas, peneliti juga menyimpulkan bahwa ada beberapa hal penting lainnya yang berkaitan erat dengan studi kelemahan verifikasi administrasi calon anggota legislatif, antara lain, sebagai berikut:

### **Peranan Partai Politik**

Rangkaian panjang prosedur dan mekanisme pencalonan dalam Pemilu Legislatif 2014 yang ternyata masih belum mampu secara efektif menjaring calon-calon yang berkualitas dan memenuhi aspek pemilu berintegritas, sesungguhnya bermuara dari prosedur awal pencalonan, yakni rekrutmen caleg, di mana partai politik berkewajiban melaksanakan seleksi dan penyaringan internal atas calon-calon yang layak dan berkualitas untuk diajukan kepada KPU.

Sayangnya, partai politik gagal menjadikan dirinya sebagai “jembatan” bagi aspirasi dan kepentingan rakyat. Hal ini ditandai dengan adanya proses rekrutmen yang tidak berlangsung secara demokratis karena hanya ditentukan oleh segelintir elit parpol. Selain itu, rekrutmen yang dilakukan

oleh parpol terkesan asal-asalan tanpa sistem rekrutmen yang jelas, dan cenderung berlaku hukum transaksi ekonomi di mana calon yang memiliki modal saja yang dapat diajukan sebagai caleg. Tidak ada lagi pertimbangan mengenai kualitas ataupun kapabilitas calon. Sistem rekrutmen yang tidak jelas juga dapat dilihat dari prosedur rekrutmen calon perempuan, di mana proses rekrutmen hanya sekedar formalitas demi memenuhi persyaratan pemenuhan 30 persen keterwakilan perempuan. Menurut analisa peneliti, diperlukan perubahan pola rekrutmen calon anggota DPRD yang dilakukan oleh partai politik. Pola rekrutmen tersebut harus dilakukan secara lebih ketat dan terukur untuk menghasilkan calon anggota berkualitas yang layak dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Sudah saatnya partai politik di Indonesia melaksanakan pola rekrutmen caleg menggunakan sistem demokrasi yang modern, misalnya dengan sistem *scoring* (peringkat), dimulai dari popularitas (tingkat pengenalan pemilih terhadap calon), elektabilitas (kehendak pemilih memilih calon), integritas/moralitas calon (kesesuaian perilaku calon dengan norma masyarakat dan kejujuran calon), pengalaman berorganisasi di masyarakat dan tingkat pendidikan. Semakin tinggi jumlah nilai dalam *scoring* tersebut, maka semakin besar kesempatan calon yang bersangkutan untuk dipilih dan diajukan oleh parpol dalam Pemilu Legislatif.

Selain itu, perlu dipertimbangkan pula untuk membuat terobosan baru dengan mengubah regulasi yang ada sedemikian rupa sehingga peran partai politik dalam proses pencalonan tidak sekedar formalitas. Misalnya, dalam hal pengaturan tentang cek kesehatan calon, peraturan yang ada disamakan dengan peraturan dalam Pilkada, di mana calon-calon wajib mengikuti tes kesehatan secara menyeluruh yang dilaksanakan oleh KPU. Namun, jika hal tersebut tidak dapat dipenuhi karena keterbatasan anggaran, maka seharusnya ada upaya yang lebih tegas dengan mengharuskan partai politik peserta Pemilu untuk melakukan cek kesehatan secara menyeluruh terhadap calon-calon yang akan diajukannya, berupa pemeriksaan kesehatan jasmani di RSUD milik pemerintah dan pemeriksaan kesehatan rohani yang dilakukan oleh psikolog atau RS Jiwa.

Dari segi regulasi, maka perlu ada penguatan regulasi dengan mempertegas sanksi terhadap partai politik yang calon-calonnya terbukti melakukan pemalsuan dokumen pencalonan. Jadi bukan hanya calonnya saja yang dikenai sanksi, namun juga partai politik pengusungnya, misalnya saja dengan pemberian sanksi berupa larangan bagi partai politik yang bersangkutan untuk ikut serta sebagai peserta Pemilu pada Pemilu legislatif berikutnya. Dengan demikian, partai politik diharapkan akan lebih berhati-hati dan tidak asal-asalan ketika melakukan rekrutmen atau seleksi bakal calon yang akan diajukan sebagai calon-calon anggota legislatif dalam Pemilu.

### **Peran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Tanggungjawab sebagai penyelenggara Pemilu bukan hanya tertumpu pada KPU saja, melainkan juga Bawaslu. Dalam konteks ini, tidak hanya KPU yang bertanggung jawab untuk memastikan proses Pemilu berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu demokratik, Bawaslu juga harus mampu menjadi aktor yang mensinergikan seluruh potensi dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan berintegritas.

Memang dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014, Panwas Kabupaten/kota masih bersifat lembaga penyelenggara adhoc. Sehingga Setelah pemilu selesai, tugas dan kewenangan panwas pun juga selesai. Ada momen baru dengan munculnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, di mana Panwaslu Kabupaten berubah menjadi lembaga permanen Bawaslu Kabupaten. Sehingga pemeriksaan atas kasus-kasus pemilu bisa dilakukan secara simultan atau kontinyu, terutama untuk kasus-kasus pelanggaran Pemilu yang baru dilaporkan saat hasil Pemilu telah ditetapkan. Panwas akan jadi semacam pengadilan pemilu, yang mengadili persoalan baik pra Pemilu sampai dengan pasca pemilu.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, nantinya Bawaslu beserta jajarannya di tingkat Kabupaten/Kota memiliki kewenangan besar, tidak hanya sebagai pengawas, melainkan juga sebagai eksekutor hakim pemutus perkara. Dengan kewenangan yang lebih kuat, Bawaslu bisa menerima, memeriksa sekaligus memutuskan kasus sengketa. Termasuk jika ada laporan dari masyarakat tentang ijazah. Nanti bisa langsung ditindaklanjuti panwas dan bisa langsung diputus oleh panwas. sehingga temuan Bawaslu tidak hanya bersifat rekomendasi, melainkan putusan yang harus dijalankan dan ditaati oleh semua pihak.

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil temuan data dan analisa terhadap proses verifikasi persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Tahun 2014 di Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Sidoarjo, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat kelemahan-kelemahan terutama jika dikaitkan dalam upaya untuk menghasilkan calon-calon berkualitas dalam perspektif pemilu yang berintegritas.

Dengan kata lain, walaupun persyaratan caleg dan mekanisme verifikasi bacaleg dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014 telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun PKPU, namun proses verifikasi persyaratan administrasi calon anggota legislatif yang dilaksanakan tersebut masih belum memenuhi aspek-aspek penjabaran Pemilu yang berintegritas. Merujuk hasil evaluasi, KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo sudah cukup baik dalam aspek transparansi, namun masih lemah dalam 3 aspek lainnya, yaitu aspek kepastian hukum yang

dirumuskan berdasarkan pada asas-asas Pemilu demokratis, aspek penyelenggara pemilu yang professional, mandiri, berkompeten dan berintegritas, serta aspek partisipasi seluruh pemangku kepentingan.

Masih belum terpenuhinya aspek-aspek pemilu berintegritas dalam proses pencalonan dan verifikasi bakal calon yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Probolinggo dan KPU Kabupaten Sidoarjo tersebut dapat dilihat dari masih adanya kelemahan-kelemahan, di antaranya, kurang optimalnya kinerja Sumber Daya Manusia (SDM), ketidakseragaman tata cara dan prosedur verifikasi, tidak efektifnya Uji Publik dalam sosialisasi Daftar Calon Sementara (DCS), kelemahan prosedur pelaporan dari masyarakat, serta kurangnya pemanfaatan teknologi dalam proses verifikasi. Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi penyebab masih banyaknya caleg dengan dokumen bermasalah yang lolos tahap verifikasi administrasi dan dinyatakan memenuhi syarat sebagai calon peserta dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014. Hal ini menegaskan pula bahwa prosedur verifikasi administrasi bacaleg yang diterapkan pada Pemilu Legislatif Tahun 2014 masih jauh dari ideal dalam menghasilkan anggota legislatif yang berkualitas dan berintegritas, sehingga KPU perlu segera melakukan evaluasi dan langkah-langkah perbaikan, apalagi menghadapi Pemilu Serentak yang akan digelar pada Tahun 2019.

## **SARAN**

KPU perlu merumuskan kembali prosedur tata cara pendaftaran dan verifikasi bakal calon anggota legislatif yang lebih efektif dan terinci dalam mengatur persoalan-persoalan teknis yang kerap kali muncul dalam proses verifikasi bacaleg. Berdasarkan hasil dari penelitian, peneliti membuat rekomendasi kepada KPU sebuah draft Revisi Juknis Tata Cara Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam upaya mengoptimalkan tahap penerimaan masukan dari masyarakat (uji publik), KPU perlu melakukan alternatif sosialisasi DCS dengan membagi DCS per dapil. Peneliti juga merekomendasikan agar KPU lebih meningkatkan pemanfaatan teknologi informasi aplikasi dari Dikti dalam proses verifikasi administrasi ijazah bacaleg.

Dalam rangka mewujudkan proses verifikasi administrasi persyaratan calon anggota legislatif agar dapat memenuhi aspek-aspek pemilu yang berintegritas, maka diperlukan peran penting dari aktor-aktor politik lainnya selain KPU, yakni partai politik dan Bawaslu, untuk mampu menjadi aktor yang mensinergikan seluruh potensi dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan berintegritas. Oleh karena itu, diperlukan komitmen kuat dari parpol untuk memperbaiki diri terutama dalam proses rekrutmen calon, serta memperkuat peran Bawaslu untuk tidak hanya memberi rekomendasi, namun juga menyelidiki dan memutus perkara dalam proses pencalonan hingga penetapan calon terpilih.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Fuady, M. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Lincoln, A., & Borritt, G. S. 2004, *Lincoln on Democracy*. New York: Fordham University Press.
- Suyatno. 2008. *Menjelajahi Demokrasi*. Bandung: Humaniora.
- Surbakti, R., Supriyanto, D., & Santoso, T. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan.
- Surbakti, R. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Wall, A. et.al. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

### **Jurnal dan Sumber Pustaka Lainnya**

- The Report of the Global Commissions on Elections, Democracy and Security, (September, 2012), *Deepening Democracy : A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*.
- Surbakti, R. 2014. *Pemilu Berintegritas dan Adil*. Kompas, 14 Februari 2014.

### **Internet :**

- <http://www.beritasatu.com/nasional/281874-22>  
anggotadprdkabupatenprobolinggo-diduga-berijazah-aspal.html,  
diakses tanggal 7 Januari 2018
- <https://id.m.wikipedia.org/wiki/kelompokbelajar>, diakses tanggal 21 April 2018.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Surat Edaran KPU Nomor 229/KPU/IV/2013 tanggal 6 April 2013 perihal Petunjuk Teknis Tata Cara Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD.