



Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

REFLEKSI PEMILU SERENTAK DI INDONESIA

Editor : Eko Agus Wibisono

Penulis:

Abdul Aziz - Bambang Eka Cahya Widodo
Kuskridho Ambardi - Sri Nuryanti
Syamsuddin Haris - Wirdyaningsih

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Penerbit



BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

TIM PENYUSUN

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina

Gunawan Suswanto

Penanggung Jawab

Ferdinand Eskol Tiar Sirait
La Bayoni
D. Adhi Santoso

Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz

Wakil Ketua

Ilham
Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
R. Alief Sudewo
Masmulyadi
Bre Ikrajendra

Asisten Peneliti

Syah Rizal
Rury Uswatun Hasanah
Anjar Arifin
M. Qodri Imadudin
Dina Dwi Rahyu
Gusti Ayu Indah Lestari
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi
Dinnar Safa Angraeni
Taufiequrrohman
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah
Adriansyah Pasga Dagama

Desain dan Tata letak

Ade Candra
Insan Azzamit

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



www.bawaslu.go.id

Cetakan Pertama Desember 2019

ISBN 978-623-92376-3-9



9 786239 237639

TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Editor:

Eko Agus Wibisono

Penulis:

Abdul Aziz

Bambang Eka Cahya Widodo

Kuskridho Ambardi

Sri Nuryanti

Syamsuddin Haris

Wirnyaningsih



Kata Pengantar

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 sebagai pemilihan umum lima kotak yang memilih Presiden, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD secara serentak. Putusan tersebut didasari pada beberapa asumsi yang dibangun oleh Mahkamah Konstitusi dengan beberapa penilaian terhadap untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial; efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum dari sisi anggaran, manajemen konflik, dan waktu; dan meningkatkan kecerdasan pemilih (*political efficacy*). Putusan MK tersebut merupakan bentuk rekayasa electoral (*electoral engineering*) yang dimaksudkan untuk membangun keterkaitan antar sistem pemilihan. Namun dengan keserentakan tersebut, apakah asumsi-asumsi dasar dari putusan MK tersebut terbukti?

Pertanyaan mendasar tersebut perlu dibuktikan dengan serangkaian penelitian yang dilakukan sepanjang tahapan pemilu 2019 yang dimaksudkan sebagai upaya evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu serentak di Indonesia. Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum tentu saja harus memosisikan sebagai pihak yang terdepan dalam melakukan evaluasi setiap penyelenggaraan tahapan pemilu. Sehingga Bawaslu merasa perlu untuk melakukan penyusunan dokumen evaluasi pemilu serentak 2019 yang dirancang secara komprehensif tidak saja mendasarkan pada setiap tahapan berjalannya pemilu, namun juga merangkum beberapa isu strategis maupun teknis penyelenggaraan pemilu serentak tersebut.

Bawaslu berharap evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019 yang telah tersusun dalam dokumentasi hasil riset berbentuk buku serial evaluasi penyelenggaraan pemilihan umum serentak 2019 sebanyak 6 jilid dengan masing-masing topik evaluasi yaitu : (1) Perihal Pelaksanaan Hak Politik; (2) Perihal Penyelenggaraan Kampanye; (3) Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara; (4) Perihal Penegakan Hukum Pemilu; (5) Perihal Para Penyelenggara Pemilu; (6) Perihal Partisipasi Masyarakat.

Keenam topik evaluasi pemilu serentak 2019 itu tersusun dalam serial buku yang masing-masing buku tersebut ditulis oleh banyak pihak yang mewakili pendekatan akademis dan praktis. Setidaknya telah melibatkan Ketua dan anggota Bawaslu RI; anggota KPU RI; anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); Tenaga Ahli dan Tim Asistensi Bawaslu RI; 33 kontributor dari Bawaslu Provinsi; dan 34 kontributordari jaringan akademisi dan pegiat kepemiluan di Indonesia.

Serial evaluasi pemilu serentak 2019 tersebut kemudian dicoba diabstraksikan atau direfleksikan oleh beberapa pakar ilmu politik dan hukum yang memahami tentang kepemiluan sebagai upaya untuk menarik benang merah persoalan penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 dan menyusun sejumlah rekomendasi kebijakan tata kelola pemilu dan perbaikan sistem pemilu di Indonesia. Hasil refleksi tersebut kini hadir ditangan pembaca yang Budiman dalam bentuk buku penutup dari keenam buku serial sebagai suatu bagian yang tak terpisahkan.

Akhirnya, saya mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi sebagai peneliti dan penulis buku serial evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak 2019, kepada Tim Riset sekaligus para editor buku-buku yang luar biasa ini, kepada jajaran Sekretariat Jenderal Bawaslu RI khususnya Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran yang telah mendesain dan memfasilitasi kegiatan riset evaluasi pemilu serentak 2019 ini.

Selamat Membaca.

Abhan
Ketua Bawaslu RI

Daftar Isi

| | |
|-----------------|-----|
| Tim Penyusun | I |
| Tim Penulis | II |
| Daftar Isi | III |
| Daftar Pustaka | 161 |
| Biodata Penulis | 173 |

| | |
|--|---|
| Evaluasi Kampanye Pemilu Serentak: Problematika Teknis Dan Pengawasan Dana Kampanye (<i>Sri Nuryanti</i>) | 3 |
|--|---|

| | |
|---|----|
| Mau Dibawa Ke Mana Penegakan Hukum Pemilu Kita? (<i>Wirdyaningsih</i>) | 33 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu Sebuah Refleksi (<i>Bambang Eka Cahya Widodo</i>) | 63 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Refleksi Pemilu Serentak 2019: Aspek Kelembagaan Penyelenggara Pemilu (<i>Abdul Aziz</i>) | 89 |
|---|----|

| | |
|---|-----|
| Rekayasa Pemilu Serentak, Perilaku Pemilih, Dan Perilaku Elit (<i>Kuskridho Ambardi</i>) | 111 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Sistem Pemilu Serentak 2019: Evaluasi Dan Refleksi (<i>Syamsuddin Haris</i>) | 137 |
|--|-----|

Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Evaluasi Kampanye Pemilu Serentak: Problematika Teknis dan Pengawasan Dana Kampanye

Sri Nuryanti

I. Pendahuluan

Pemilu Serentak tahun 2019 telah usai. Namun demikian, pemilu Serentak 2019 banyak mendapatkan tantangan yang berasal dari sisi teknisitas maupun upaya untuk membuktikan apakah Pemilu Serentak sebagaimana yang diselenggarakan di Indonesia tahun 2019 mampu membuktikan keunggulan-keunggulan yang selama ini menjadi alasan dibalik perubahan tatacara memilih dari yang sifatnya pemilu anggota legislatif yang terpisah dari pemilu presiden wakil presiden dan pemilu kepala daerah. Kajian LIPI mengatakan bahwa sebaiknya pemilu serentak dilakukan dengan pemilahan antara pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak, sehingga diharapkan mampu menghasilkan sistem pemilu yang efektif dari segi kelembagaan politik maupun munculnya efek ekor jas (*coattail effect*) yang mampu memperkuat sistem presidensial.⁽¹⁾ Dalam penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 ini banyak memunculkan sorotan dari yang sifatnya pilihan sistem pemilu, kelembagaan dan relasi penyelenggara pemilu, serta teknisitas penyelenggaraan yang kompleks.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam satu siklus kepemiluan satu hal yang menjadi sorotan yakni masa kampanye Pemilihan Umum tahun 2019 resmi ditetapkan KPU RI tanggal 23 September 2018 hingga 13 April 2019. Apabila dilihat dari segi waktu, maka waktu hampir 7 bulan,

¹ Lihat LIPI-ERI, Kertas Posisi Pemilu Serentak Nasional, 2016

waktu ini cukup panjang untuk kampanye Pemilu Tahun 2019 tidak hanya menyita sumber daya dan sumber dana peserta pemilu, tetapi juga menyita perhatian pengawas pemilu. Dalam kaitannya dengan tugas pengawasan pemilu adalah didedikasikan untuk memunculkan kampanye yang memuat pendidikan politik masyarakat. Tentu banyak yang merespon soal panjangnya waktu kampanye. Meskipun tidak sepanjang kampanye pemilu 2009 yang masa kampanye pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD selama 9 bulan, pada pemilu serentak ini selama 6 bulan, 3 minggu. Bagi peserta maupun penyelenggara, durasi kampanye yang panjang memunculkan tantangan tersendiri. Mengingat luas wilayah Indonesia, harapannya, pengaturan masa kampanye dalam waktu yang lama ini dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden dan calon legislatif (caleg) melalui partai politik (parpol) pendukung dan tim kampanye masing-masing. Kondisi Indonesia yang luas, diharapkan dengan tersedianya waktu kampanye yang panjang ini akan menjangkau seluruh lapisan warganegara untuk melakukan sosialisasi visi, misi dan rencana program pembangunan pada lima tahun ke depan. Namun sayangnya, yang terjadi di lapangan, kampanye lebih cenderung untuk mencari pendukung yang benar-benar memilih kandidat tersebut pada hari pemilu, sehingga pendidikan politik diabaikan. Philip Denter menyebutkan bahwa dalam kampanye cenderung ada anomali dari tujuan kampanye, yaitu pendidikan politik. Kampanye lebih cenderung untuk memunculkan pencitraan diri yang ditunjukkan agar konstituen memilih mereka.⁽²⁾

Keena Lipsitz mengatakan bahwa dalam kampanye ada 3 unsur yang selalu ada yaitu: adanya kompetisi politik, kesetaraan politik dan deliberasi.⁽³⁾

Schumpeter mengatakan bahwa *free competition for a free vote* sehingga Schumpeter menyebutkan ada dua kecenderungan dalam kampanye yaitu pertama biasanya terjadi

² Philip Denter, *A theory of Communication in Political Campaign*, Universitas St. Gallen, Discussion Paper No.2013-02, 2013

³ Lihat Keena Lipsitz, *Democratic Theory and Political Campaign*, The Journal of Political Philosophy, Volume 12, Number 2, 2004, pp.163189

hal-hal yang tidak kompetitif yang harus ditolerir dan adanya kompetisi antar pihak.⁽⁴⁾ Hal ini yang menyebabkan, apapun yang diatur oleh penyelenggara pemilu, ada pelaksanaan kampanye yang tidak kompetitif karena memanfaatkan sumber daya yang dipunyai oleh masing-masing kontestan yang tidak sama. Konsekuensinya, kontestan yang mempunyai sumber daya lebih besar, mampu memaksimalkan sumber daya tersebut. Hal ini dapat dicontohkan misalnya oleh kontestan yang mempunyai akses terhadap kepemilikan media masa, mampu memaksimalkan penggunaannya sehingga secara substansial menjadikan kampanye tidak kompetitif. Dalam hal ini, ada kontestan yang setiap saat melakukan sosialisasi partainya melalui media televisi berupa penayangan lagu partainya.⁽⁵⁾ Memang apabila dilihat dari waktu tayang yang diluar waktu kampanye, maka materi tayang ini tidak menjadi ranah pengawasan pemilu. Namun substansinya, pengaruh atas penayangan mars partai yang sudah tayang jauh hari, dalam kerangka analisa Schumpeter menyumbangkan kondisi tidak kompetitif atas kompetisi dalam kampanye.

Secara teoritis, kampanye sebenarnya diharapkan menjadi ajang sosialisasi dan pengenalan kandidat yang pada gilirannya diharapkan mampu mempengaruhi pilihan para konstituen ke kandidat tersebut. Dalam hal ini, perlu disadari bahwa konstituen bisa dikategorikan sebagai kader dan non kader. Konstituen yang sudah menjadi kader partai biasanya secara otomatis sudah menunjukkan loyalitasnya kepada partai dengan cara memilih calon yang diusung partai tersebut. Sementara itu, ada konstituen yang berasal dari bukan kader, sehingga hal ini memberi peluang partai politik maupun kontestan untuk merebut suaranya.⁽⁶⁾ Untuk itu, kampanye tidak mesti diarahkan hanya untuk kader suatu partai tertentu, tetapi secara teori menysasar ke seluruh

4 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harpers and Brothers, 1942

5 Lihat reportase Aqwan Fiazmi Hanifan, Menancapkan Mars Perindo lewat Stasiun TV Milik Pribadi, pada tirta.id, 15 Februari 2016

6 Lihat David Pietraszewski and John Tooby, Constituents of Political Cognition: Race, party politics and the alliance detection system, *Cognition*, Volume 140, July 2015, pages 24-39

konstituen. Diharapkan setelah konstituen paham program kerja maupun misi dan visinya, pada saat pemilihan para konstituen akan memilih kandidat tersebut. Namun demikian, ada algoritma umum, mengapa kampanye cenderung untuk mendapatkan dukungan yang nantinya akan memilih kandidat tersebut pada hari pemilu. Kampanye secara teoritis dari sisi partai politik maupun kontestan pemilu, biasanya mereka akan mengembangkan struktur sedemikian rupa sehingga mampu menopang kebutuhan untuk mencari dukungan, baik yang berupa penyewa konsultan untuk mengembangkan strategi memperoleh dukungan, untuk mendukung *political canvassing* dan *door to door campaign*, sampai mengembangkan berbagai tehnik yang berupa iklan politik, propaganda, perencanaan kampanye dan politainment (*political entertainment*).⁽⁷⁾

Untuk merespon hal tersebut, dalam hitung-hitungan tim sukses yang dihitung adalah bagaimana agar kampanye menghasilkan dukungan kepada kandidat yang kemungkinan diperoleh dari dukungan yang secara random. Dalam posisi itu, ada kalkulasi-kalkulasi yang menyangkut kandidat, baik menyangkut program maupun isu yang diangkatnya. Semua kegiatan semata-mata ditujukan untuk mencari dukungan kepada caleg ketimbang untuk pendidikan politik masyarakat. Skema dibawah ini menunjukkan hal itu.

7 Dalam hal ini Aaron Burr, Modern Open Campaign Method, 1800 telah mengatakan bahwa kampanye politik biasanya dilakukan dengan berbagai cara, untuk memenangkan pemilu. Lihat Mark Mancini,¹⁴ Surprising Fact about Aaron Burr, 6 Februari 2018, www.mentalfloss.com

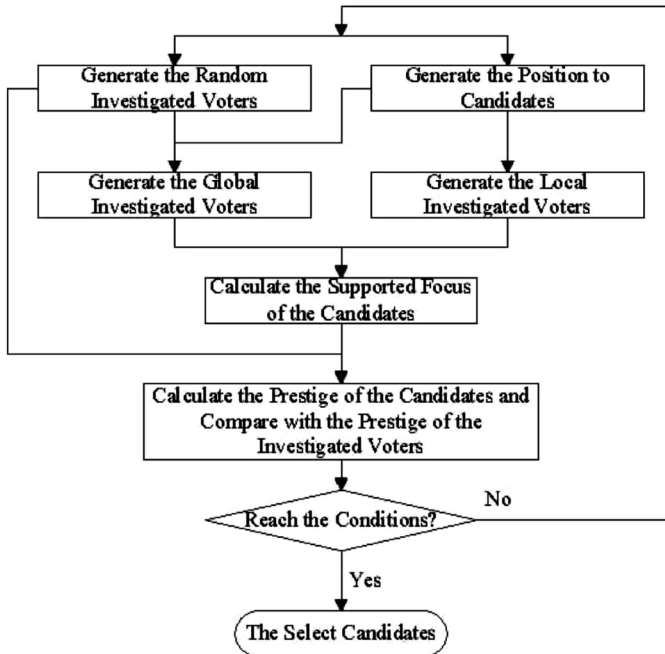


Figure 2. Flow scheme of election campaign algorithm

Dari pendapat Riker (1996) mengatakan bahwa apabila kandidat mempunyai suatu isu khusus yang diangkat, maka biasanya kandidat tersebut akan bekerja pada isu yang sama. Sementara kandidat yang tidak mempunyai isu strategis yang akan diangkat, maka kandidat tersebut akan menggunakan isu-isu yang dirasa akan menjadi tren. Hal ini yang membuat kandidat melakukan berbagai cara untuk memenangkan kandidat. Motivasi utama sebagaimana yang dikatakan Riker ini seharusnya menjadi perhatian pembuat kebijakan maupun pengawasannya. Dalam hal ini yang dapat ditangkap adalah adanya kecenderungan bagi peserta kampanye untuk memanfaatkan hampir segala cara agar mampu memenangkan kontestasi. Disinilah muncul berbagai konsekuensi yang seharusnya diatur.⁽⁸⁾

8 William H. Riker, *Strategy of Rhetoric*, Yale University Press, 1996

1. Meskipun kampanye adalah upaya untuk mempromosikan kandidat dan upaya mempengaruhi konstituen, kampanye sebaiknya memuat unsur pendidikan politik agar kampanye mampu menjadi ajang munculnya konstituen yang mempunyai pengetahuan yang baik tentang pentingnya pemilu dan demokrasi
2. Karena masing-masing kontestan mempunyai kecenderungan untuk menggunakan segala sumber dayanya, maka perlu pengaturan mengenai mobilisasi sumberdaya yang bila tidak dibatasi akan membahayakan upaya perlindungan hak politik warga negara.
3. Karena kampanye menggunakan tatacara yang konvensional dan modern, maka perlu ada pengaturan yang melindungi hak politik warga negara.
4. Untuk melindungi hak politik warga negara, maka penatakelolaan dana kampanye perlu mendapatkan perhatian.

Dalam hal ini KPU mempunyai tugas untuk melakukan pengaturan turunan atas undang-undang pemilu dan Bawaslu melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang pemilu dan peraturan KPU itu khususnya dalam hal kampanye.

Tulisan ini akan menganalisis mengenai permasalahan kampanye yang muncul salam penyelenggaraan pemilu serentak 2019 untuk menjawab beberapa pertanyaan mendasar menyangkut pengaturan kampanye dan permasalahan lapangan, pengawasan dan perlindungan hak politik, penatakelolaan dana kampanye dan model kampanye ideal.

II. Tantangan Pengaturan Kampanye

Pengaturan kampanye yang termuat di undang-undang menempati posisi kunci dalam dinamika kampanye pada setiap pemilu. Kampanye mempunyai kedudukan sangat penting dalam proses pemilu selain untuk metode sosialisasi dan pengenalan kandidat, juga harus dilihat sebagai instrumen atau sarana pendidikan politik masyarakat. Dalam konteks partai politik (parpol), sebagaimana didefinisikan Rogers dan Storey (1987), kampanye merupakan serangkaian tindakan

yang dilakukan terencana, yang diharapkan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak dan dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu.⁽⁹⁾ Sementara itu, dalam pandangan Atkin dan Rice, kampanye adalah sepadan dengan kerangka marketing sosial karena cenderung untuk memperoleh tujuan-tujuan pragmatis.⁽¹⁰⁾

Selain itu, kampanye menjadi instrumen efektif guna meraih dukungan konstituen pada umumnya dan pemilih dalam pemilu. Oleh karenanya, kampanye pemilu harus diatur sedemikian rupa sehingga mampu menjalankan fungsinya untuk sosialisasi program atau issue yang hendak diangkatnya, yang bisa juga dianggap sebagai bagian dari pendidikan politik, bisa juga dipakai sebagai ajang untuk mempengaruhi pilihan konstituen ketika pemilih menghadapi surat suara.⁽¹¹⁾ Jika mencermati implementasi UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu terkait kegiatan kampanye, ada peluang munculnya pelanggaran yang menyebabkan pemilu bisa diklaim bermasalah dan tidak mempunyai integritas. Hal ini disebabkan karena adanya sejumlah pengaturan kampanye yang tidak jelas yang dimanfaatkan oleh parpol maupun peserta Pemilu 2019. Pengaturan dimaksud misalnya terkait implementasi Pasal 276 UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu ayat a, b, c dan d yang mengatur, kampanye baru bisa dilaksanakan setelah ditetapkan Daftar Calon Tetap untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pasangan Calon untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sampai dimulainya masa tenang. Dalam hal ini, PKPU No. 5 tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu 2019 yang menyebutkan, kampanye baru bisa dilaksanakan sejak 23 September 2018 - 13 April 2019.

Dalam hal kampanye pemilu di Indonesia telah terjadi pergeseran metode secara signifikan. Apabila sekilas dibandingkan, kampanye pemilu Orde baru diwarnai mobilisasi

9 Rogers, E.M and Storey, J.D, *Communication Campaign*, 1987

10 Charles K. Atkin dan Ronald E. Rice, *Theory and Principles of Public Communication Campaigns*, <https://www.sagepub.com>

11 Philip Denter, *A theory of Communication in Political Campaign*, Universitas St. Gallen, Discussion Paper No.2013-02, 2013

masa, dikuasai oleh Partai Golkar, dan 'mobilisasi' birokrasi untuk memenangkan partai tertentu. Hal tersebut berubah signifikan sejak bergulirnya era reformasi dimana kampanye diwarnai kegembiraan (*euphoria*). Pada era reformasi, partai banyak bermunculan, dan pada masa kampanye, diwarnai keriuhan pemasangan alat peraga kampanye yang berupa baliho, spanduk, bendera maupun berbagai atribut partai. Pada era terkini, terjadi pergeseran yang signifikan dimana kampanye tidak hanya dilakukan secara konvensional maupun menggunakan metode dan media modern termasuk media sosial.

Sebagaimana dalam ketentuan undang-undang, terdapat pengaturan pelaksanaan kampanye yang mengatur mengenai tatacara pelaksanaan kampanye sebagaimana dalam Pasal 275 (1) Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 dapat dilakukan melalui:

- a. pertemuan terbatas;
 - b. pertemuan tatap muka;
 - c. penyebaran bahan kampanye Pemilu kepada umum;
 - d. pemasangan alat peraga di tempat umum;
 - e. media sosial;
 - f. iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;
 - g. rapat umum;
 - h. debat Pasangan Calon tentang materi kampanye Pasangan Calon; dan
 - i. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye , Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, huruf f, dan huruf h difasilitasi KPU, yang dapat didanai oleh APBN.

Teknikalitas penyelenggaraan kampanye pada pemilu serentak tahun 2019 perlu diberikan catatan khusus dimana ada alat peraga kampanye yang difasilitasi pengadaannya oleh KPU dan partai politik hanya memasangnya ditempat-tempat strategis. Selain itu, yang permasalahan lapangan yang muncul lebih banyak terkait kampanye di media sosial dan munculnya pertarungan politik identitas. Dalam

kampanye di media sosial, metode yang digunakan dapat berupa email, website, podcast, twitter, facebook, buzzers, bentuk media sosial lain dan SEME (*Search engine manipulation effect*). Keberagaman metode kekinian ini, memunculkan tantangan tersendiri dalam meregulasikannya maupun untuk mengawasi penggunaannya.

Kesempatan kampanye idealnya diisi dengan hal-hal substansi maupun pertarungan ide dan gagasan antar kandidat serta timnya, untuk mencerdaskan warga negara dalam menentukan pilihan yang tepat. Namun faktanya dalam masa kampanye yang panjang ini, para kandidat maupun tim kampanye menggunakan berbagai cara untuk kampanye. Hal inilah yang menyebabkan kampanye sangat beragam praktiknya. Apalagi kenyataannya hanya ada dua pasang kandidat yang bertarung pada pemilu presiden. Hal ini yang menyebabkan kampanye pemilu 2019 lebih diwarnai kontestasi para kandidat presiden-wakil presiden ketimbang kampanye pemilu legislatif. Nuansa kontestasi *head to head* ini memunculkan jargon-jargon sinis yang berasal dari kontestasi Pilpres. Munculnya kontestasi “kecebong” versus “kampret” merupakan bentuk nyata bagaimana kontestasi pilpres mendominasi politik pemilu serentak 2019.

Dalam penyelenggaraan pemilu 2019, terdapat kasus deklarasi dukungan Aparat Sipil Negara kepada calon tertentu. Sebagai bukti misalnya dukungan 11 (sebelas) Kepala Daerah di Provinsi Riau dan Camat-camat di Kota Makassar kepada Pasangan calon Presiden Dan Wakil Presiden Nomor urut 01 Ir. H. Joko Widodo dan Prof. K.H. Ma’ruf Amin pada Pemilu tahun 2019. Hal ini menunjukkan pelanggaran terhadap ketentuan lain mengenai ASN. Mobilisasi aparat birokrasi selama orde baru sangat kentara. Meskipun pada era reformasi, ada larangan keterlibatan aparat birokrasi dalam kontestasi pemilu. Namun, pada praktiknya, pemilu serentak 2019 ini diwarnai insiden yang menunjukkan keterlibatan parsial aparat ASN tersebut yang dianggap mencederai proses demokrasi di tingkat daerah.

Tantangan pengaturan kampanye selain mengenai keterlibatan ASN dan penggunaan metode kampanye

sebagaimana dalam pasal 275 UU 17/2017, juga mengenai penggunaan media baru. Memang dalam pengaturan pasal 275 sudah disinggung mengenai penggunaan media baru seperti internet, namun dalam pengaturannya memunculkan tantangan tersendiri mengingat begitu beragamnya metode dan hal yang harus diatur, agar jangan sampai pengaturan kampanye tidak melindungi hak politik warga Negara.

III. Problematika Teknis Pelaksanaan Kampanye

a. Problematika Substansi dan Keterbatasan Pengaturan Undang-Undang

Terkait dengan keterlibatan ASN, Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2 huruf f disebutkan bahwa netralitas adalah salah satu asas dalam penyelenggaraan dan kebijakan manajemen ASN. Di dalam penjelasan UU ASN menyebutkan "asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun". Dalam kedudukannya sebagai ASN, sebagaimana yang terdapat dalam UU ASN Pasal 9 butir 2 disebutkan "pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik"; menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak sebagai prinsip nilai dasar (Pasal 4 huruf d, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN); melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat 2 huruf d, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN). Dalam melaksanakan tugasnya, ASN harus mengikuti perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintah (Pasal 5 ayat 2 huruf e, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN). Hal ini mengakibatkan ASN harus bisa melaksanakan tugasnya dengan menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya (Pasal 5 ayat 2 huruf h, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN); Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik (Pasal 9 butir 2, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN).

Adapun berbagai larangan terkait pemilu bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2011 tentang Disiplin PNS, adalah sebagai berikut:

1. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :
 - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye;
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara (Pasal 4 Angka 12 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)
2. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara :
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat (Pasal 4 Angka 13 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil).
3. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan (Pasal 4 Angka 14 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil);

4. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.
(Pasal 4 Angka 15 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)

Adapun larangan terkait pemilu bagi ASN berdasarkan Surat Edaran Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), serta Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN, 2018) adalah sebagai berikut:

1. Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, share, berkomentar, like, dll);
2. Menghadiri deklarasi calon;
3. Ikut sebagai panitia/pelaksana kampanye;
4. Ikut kampanye dengan atribut PNS;
5. Ikut kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
6. Menghadiri acara partai politik (parpol);
7. Menghadiri pengerahan dukungan parpol ke pasangan calon (paslon);
8. Mengadakan kegiatan mengarah keberpihakan (melakukan ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang)
9. Memberikan dukungan ke caleg/calon independent kepala daerah dengan memberikan KTP;

10. Mencalonkan diri dengan tanpa mengundurkan diri;
11. Membuat keputusan yang menguntungkan/merugikan paslon;
12. Menjadi anggota/pengurus partai politik;
13. Mengerahkan PNS untuk ikut kampanye;
14. Pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain;
15. Menjadi pembicara/narasumber dalam acara papol;
16. Foto bersama paslon dengan mengikuti symbol tangan/geraan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.

Dari review kebijakan tersebut di atas, maka regulasi menegaskan bawah ASN tidak berpihak dan tidak memihak kepada pengaruh atau kepentingan apapun dan siapapun, bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan dan etika pemerintah, dan ASN melaksanakan tugasnya dengan menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan.

c. Waktu dan Metode Kampanye

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia melaksanakan pengawasan terhadap tahapan kampanye Pemilihan Umum Tahun 2019. Pengawasan dilakukan terhadap setiap kegiatan kampanye peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta Pemilu dalam hal meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau menyampaikan citra diri peserta pemilu. Selama tahapan kampanye, Peserta Pemilu dapat melakukan kegiatan kampanye dengan metode pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga kampanye di tempat umum, media sosial, iklan media cetak, media elektronik dan media dalam jaringan, rapat umum, debat pasangan calon presiden dan wakil presiden serta kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Sejak tahapan kampanye berlangsung, 23 September 2018 (selama 75 hari), Bawaslu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye melalui pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, pemasangan alat peraga dan iklan kampanye di media cetak dan elektronik.⁽¹²⁾

Berdasarkan hasil pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum di seluruh Indonesia terhadap tahapan kampanye Pemilu 2019, didapatkan hal-hal sebagai berikut:

Kampanye dengan metode pertemuan langsung yang dicatat dari hasil pengawasan Pemilu sebanyak 12.643 kegiatan, dengan rincian pertemuan terbatas sebanyak 4.586 kegiatan (36 persen), pertemuan tatap muka sebanyak 6.248 kegiatan (49 persen) dan kegiatan lainnya sebanyak 1.809 kegiatan (14 persen). Metode kampanye yang paling banyak dilakukan peserta pemilu adalah pertemuan tatap muka dengan menggelar kampanye di luar ruangan yang lokasinya lebih memudahkan untuk berkampanye yaitu dengan mengunjungi pasar, tempat tinggal warga, komunitas warga dan sejenisnya. Kampanye dalam bentuk lain sepanjang tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dipilih oleh peserta pemilu dalam bentuk kegiatan kebudayaan, kegiatan olahraga dan kegiatan sosial. Kegiatan kampanye dalam bentuk lain yang dilakukan oleh peserta pemilu untuk semakin menarik perhatian pemilih.⁽¹³⁾

Kampanye dengan cara pemasangan alat peraga kampanye (APK) menjadi pilihan calon dari partai politik, anggota DPD serta presiden dan wakil presiden. Alat peraga kampanye yang dipasang oleh peserta Pemilu berupa baliho, billboard, spanduk dan/atau umbul-umbul dan alat peraga lainnya dengan desain dan ukuran yang bervariasi. Bawaslu melakukan pengawasan dan penertiban terhadap pelanggaran yang mencakup tiga hal. *Pertama*; APK yang melanggar ketentuan perundang-undangan yaitu APK yang diletakkan di lokasi yang dilarang, yaitu di tempat ibadah termasuk halaman, rumah sakit atau tempat pelayanan kesehatan,

¹² Bawaslu RI, 2018, Hasil Pelaksanaan Pengawasan Tahapan Kampanye Pemilu Kampanye Pemilu 2019

¹³ Ibid

gedung milik pemerintah dan lembaga pendidikan. *Kedua*; APK yang mengandung materi kampanye yang dilarang yaitu mempersoalkan dasar negara dan melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan NKRI, melakukan penghinaan berdasarkan SARA dan melakukan hasutan serta mengadu domba perseorangan atau kelompok. *Ketiga*; APK yang dipasang di kendaraan umum. Sebagian besar pelanggaran terkait APK adalah pemasangan di tempat yang dilarang yaitu sebanyak 176.493 kegiatan (92 persen), APK yang mengandung materi dan informasi yang dilarang sebanyak 14.255 kegiatan (7 persen) dan APK yang ditempel di kendaraan angkutan umum sebanyak 1.381 kegiatan (1 persen).⁽¹⁴⁾

Kampanye dalam bentuk iklan kampanye di media cetak dan media elektronik berupa tulisan, suara, gambar dan/atau gabungan dari tulisan, suara, dan/atau gambar yang bersifat naratif, grafis, karakter, interaktif atau tidak interaktif, serta yang dapat diterima melalui perangkat penerima pesan. Sesuai dengan ketentuan pasal 276 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, metode kampanye dalam bentuk iklan media massa cetak, media massa elektronik dan media dalam jaringan dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dimulainya masa tenang. Ketentuan ini menunjukkan pelaksanaan kampanye dalam bentuk iklan media massa cetak dan elektronik dapat dilaksanakan sejak 24 Maret 2019. Bawaslu mencatat terdapat dugaan pelanggaran pemasangan iklan kampanye di media massa cetak dan elektronik sebanyak 414 iklan kampanye. Rinciannya yaitu dugaan iklan kampanye di media massa cetak sebanyak 249 iklan (60 persen), dugaan pelanggaran iklan kampanye di media elektronik sebanyak 153 iklan (37 persen) dan dugaan pelanggaran iklan kampanye di radio sebanyak 12 iklan (3 persen).

Bawaslu menemukan dugaan pelanggaran terhadap kegiatan kampanye dan pemasangan alat peraga kampanye yang berlangsung selama 75 hari. Dugaan pelanggaran terjadi dalam ketentuan larangan kampanye dan pemasangan APK. Dalam mengurangi potensi pelanggaran

¹⁴ Ibid

selama kampanye, peserta pemilu wajib mematuhi peraturan dan menghindari larangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dengan melakukan konsultasi dan koordinasi kepada penyelenggara Pemilu tentang ketentuan kegiatan kampanye. Demikian juga, Peserta Pemilu wajib menyampaikan izin tertulis kepada kepolisian dengan menembuskan kepada KPU dan Bawaslu sebelum melaksanakan kegiatan kampanye.

Peserta pemilu perlu meningkatkan prinsip kampanye dengan mengedepankan prinsip kejujuran, keterbukaan dan dialog sebagai perwujudan pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggungjawab untuk meningkatkan partisipasi dalam Pemilu. Peserta Pemilu memperbanyak materi kampanye sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yaitu meningkatkan kesadaran hukum, memberikan informasi yang benar dan menghormati perbedaan SARA dalam masyarakat. Peserta Pemilu meningkatkan penyampaian kampanye dengan cara yang sopan, tertib, mendidik dan tidak bersifat provokatif.

IV. Pengawasan dan Perlindungan Hak Politik Warga Negara

Dilihat dari data, maka pada pemilu 2019, jumlah Caleg DPR RI sebanyak 7.068 orang; calon DPD RI sebanyak 807 orang; ribuan calon DPRD Provinsi yang merebut 2.207 kursi; serta puluhan ribu calon DPRD Kab/Kota yang memerlukan 17.610 kursi. Sedangkan untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, terdapat dua pasang kandidat yaitu pasangan Joko Widodo-KH. Makruf Amin dan pasangan Prabowo Subianto –Sandiaga Salahudin Uno. Dari keseluruhan kontestan tersebut, masing-masing mempunyai kesempatan untuk melakukan kampanye. Hal ini yang menjadi tantangan Bawaslu yaitu untuk mengawasi pelaksanaan Kampanye yang mungkin sekali diikuti oleh seluruh kontestan pemilu. Dari segi jumlah tentu membuat pengawasan mempunyai tantangan agar pelaksanaan kampanye dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketentuan Pasal 492 UU 7 Tahun 2017 yang menentukan: "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk setiap Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)." Frasa melakukan kampanye pemilu diluar jadwal dalam ketentuan ini merujuk pada Pasal 276 ayat (2) UU 7 Tahun 2017 yang menentukan: "Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 275 ayat (1) huruf f iklan media massa elektronik, dan internet dan huruf g dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya Masa Tenang."

Menurut UU No 7 Tahun 2017, pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu. Yang dimaksud dengan pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan (dikutip dari Perbawaslu No. 2 Tahun 2015). Tujuan pengawasan pemilu adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh; mewujudkan pemilu yang demokratis; dan menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil pemilu.

Terlebih jika dikaitkan dengan objek pengawasan pemilu, maka sumber daya manusia pengawas pemilu tidak seimbang dengan jumlah objek pengawasan pemilu tersebut. Perlu diingat bahwa pada Pemilu 2019, Partai Politik Peserta Pemilu Nasional dan Lokal ada sebanyak 20 partai yang akan memperebutkan 575 kursi DPR RI, 2.207 kursi DPRD Provinsi, 17.610 kursi DPRD Kabupaten/Kota dan 136 kursi DPD. Apabila semua parpol mencalonkan sesuai dengan jumlah kursi, maka ada ratusan ribu caleg. Dengan kekurangan sumber daya manusia pengawas pemilu tersebut, maka perlu ada strategi untuk dapat meng-cover seluruh objek pengawasan dengan

melibatkan partisipasi masyarakat.

Dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemilu, saat ini lembaga pengawas pemilu (Bawaslu) mempunyai struktur organisasi yang berada pada tingkat nasional hingga sampai kepada TPS yang mempunyai tugas pengawasan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan tingkatannya. Bawaslu RI terdiri dari 5 orang anggota, Bawaslu Provinsi 5 atau 7 orang anggota, Bawaslu Kabupaten/ Kota 3 atau 5 orang anggota, Panwaslu Kecamatan 3 orang anggota, Panwaslu Kelurahan/ Desa 1 orang anggota dan Pengawas TPS 1 orang anggota pada setiap TPS. Jumlah sumber daya manusia pengawas pemilu yang ada saat ini, dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya telah mengalami peningkatan yang signifikan. Namun, apabila dikaitkan dengan tugas, fungsi, dan kewajiban kelembagaan maka sumber daya pengawas pemilu saat ini masih kurang dari yang diharapkan. Belum lagi untuk mengawasi pelaksanaan kampanye yang beragam baik tatacara maupun praktiknya di lapangan.

Terkait dengan iklan kampanye pemilu merupakan salah satu instrumen Kampanye Pemilu yang wajib digunakan oleh Peserta Pemilu dalam metode kampanye melalui iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet. Pengaturan mengenai iklan kampanye pemilu dalam UU 7 Tahun 2017 diatur dalam Bab VII mengenai Kampanye Pemilu, Bagian Keenam mengenai Pemberitaan, Penyiaran dan Iklan Kampanye, Paragraf 4 mengenai Iklan Kampanye, Pasal 291, Pasal 292, Pasal 293, Pasal 294, Pasal 295, Pasal 296, dan Pasal 297. Di Antara pasal-pasal tersebut, Pasal 291 dan Pasal 297 merupakan pasal yang perlu dianalisis lebih lanjut, karena terkait dengan variabel penelitian ini.

Pasal 291 ayat (1) menentukan: "Iklan Kampanye Pemilu dapat dilakukan oleh Peserta Pemilu di media massa cetak, media daring, media sosial, dan/atau lembaga penyiaran dalam bentuk iklan komersial dan/atau iklan layanan untuk masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (2)."⁽¹⁵⁾ Sedangkan Pasal 297 menentukan: "Ketentuan lebih lanjut

¹⁵ Pasal 276 ayat (2) UU 7 Tahun 2017 menentukan: "Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 275 ayat (1) huruf f dan huruf g

mengenai pemberitaan, penyiaran, dan iklan Kampanye diatur dengan Peraturan KPU.” Berdasarkan Pasal 297 ini, ditemukan sebuah pengaturan mendasar yang bersifat delegatif bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai iklan kampanye diatur dengan PKPU. Hal ini berkonsekuensi bahwa pengawasan terhadap iklan kampanye pemilihan umum oleh Bawaslu dilakukan mengacu atau berdasarkan pengaturan mengenai iklan kampanye pemilihan umum yang diatur dalam PKPU terlebih dahulu.

Iklan kampanye sendiri sebagai salah satu instrumen Kampanye Pemilu pengaturan materi muatannya terikat pada ketentuan dalam Pasal 274 ayat (1) UU 7 Tahun 2017 yang menentukan: “Materi kampanye meliputi: a. visi, misi, dan program Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; b. visi, misi, dan program partai politik untuk Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota; dan c. visi, misi, dan program yang bersangkutan untuk kampanye Perseorangan yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD.” Berdasarkan ketentuan ini, dapat disimpulkan bahwa seluruh metode kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 275 ayat (1) UU 7 2017, termasuk pula di dalamnya kampanye melalui melalui iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet, materi muatan kampanyenya, paling sedikit wajib menggunakan/ berisikan “visi, misi, dan program” Peserta Pemilu. Patut dicatat, ketentuan Pasal 275 ayat (1) di atas tidak satupun menyebutkan frasa “citra diri,” melainkan hanya disebutkan frasa “visi, misi, dan program.” Ketentuan Pasal dimaksud tidak sejalan pengaturannya dengan pengertian kampanye pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 35 UU 7 Tahun 2017 yang mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu. Dengan demikian, seharusnya keseluruhan materi kampanye berisi visi, misi, dan program. Hal itu

dilaksanakan selama 21 (dua puluh satu) hari dan berakhir sampai dengan dimulainya Masa Tenang”.

dimengerti secara kumulatif sehingga Bawaslu mengalami kesulitan untuk memberikan sanksi mengenai hal ini.

Pengaturan mengenai unsur iklan kampanye pemilu, dalam konteks penegakan hukum Pemilu Serentak 2019 memiliki dualitas pengaturan berbeda, yang oleh KPU arah pengaturannya bersifat kumulatif, sedangkan Bawaslu arah pengaturannya bersifat alternatif. Dampak strategis dari dualitas tersebut mempengaruhi secara langsung secara negatif upaya penindakan pelanggaran kampanye pemilihan umum melalui iklan kampanye di media massa cetak, media daring (online), media sosial, dan lembaga penyiaran oleh Bawaslu, karena keberlakuan citra diri tidak dapat diterapkan pada peristiwa hukum konkrit kepemiluan. Potensi penegasian upaya penegakan hukum pemilu sebagaimana dimaksud di atas dapat terjadi melalui penayangan iklan politik nonkampanye di berbagai media selama masa kampanye Pemilu Serentak 2019, karena secara normatif, berdasarkan UU 7 Tahun 2017, seluruh materi iklan kampanye pemilu di media apapun yang tidak memuat visi, misi, dan program Peserta Pemilu tidak dapat dikategorikan atau tidak memenuhi unsur sebagai iklan kampanye pemilu, meskipun secara substantif materi muatan iklan tersebut sebenarnya mengandung sustansi pengenalan citra diri kepada Pemilih.

Akar permasalahan dualitas pengaturan di atas terletak pada kelalaian pembentuk undang-undang dalam menormakan citra diri Peserta Pemilu dalam ketentuan Pasal 274 ayat (1) UU 7 Tahun 2017, mengingat PKPU dan Perbawaslu sebagai produk hukum dari lembaga penyelenggara pemilu yang berkedudukan setara, di bawah UU 7 Tahun 2017. Ketentuan Pasal dimaksud tidak sejalan pengaturannya dengan pengertian kampanye pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 35 UU 7 Tahun 2017 yang mendefinisikan Kampanye Pemilu sebagai kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu. Penyajian materi kampanye pemilu untuk meyakinkan Pemilih, seharusnya tidak hanya berisikan visi, misi, program semata, tetapi dapat pula berupa citra diri Peserta

Pemilu ataupun kedua duanya. Untuk itu, solusi yang tepat untuk mengatasi permasalahan dimaksud adalah melalui Perubahan atau Amandemen sedemikian rupa terhadap Pasal 274 ayat (1) UU 7 Tahun 2017.⁽¹⁶⁾

Penggunaan media baru dalam kampanye, memerlukan pengaturan dan pengawasan tersendiri. Dalam hal ini KPU dihadapkan pada dilema otoritas pengaturan karena KPU hanya mempunyai kewenangan untuk membuat aturan turunan apabila ketentuan undang-undang mengisyaratkan hal yang sama. Keterbatasan ini yang antara lain diduga menyebabkan peraturan KPU tidak memberikan pengaturan yang lebih rinci mengenai ketentuan kampanye melalui penggunaan media baru, baik yang berupa penggunaan platform media sosial ataupun metode –metode baru yang berkembang di masyarakat untuk memenangkan kontestasi pemilu.

V. Evaluasi Pengelolaan Dana Kampanye

Kampanye bagi peserta pemilu menjadi sarana untuk menarik dan meyakinkan pemilih; sedangkan bagi pemilih, kampanye merupakan wadah untuk mengenal lebih dalam terhadap peserta pemilu yang pantas di pilih. Untuk dapat melakukan kampanye tentunya membutuhkan banyak dana, semakin massif dan intensif kampanye yang dilakukan, maka akan semakin besar dana yang dibutuhkan. Dengan kemampuan pendanaan yang besar, peserta pemilu mempunyai kesempatan lebih banyak dalam meyakinkan pemilih sehingga peluang mendapatkan suara semakin besar.

Peraturan telah mengatur bagaimana pendanaan Parpol dan pendanaan kampanye untuk memastikan transparansi dan menjaga independensi Parpol atau peserta terpilih dari dampak uang yang dikeluarkan oleh para donatur. Pengaturan pendanaan kampanye sendiri tidak dimaksudkan

¹⁶ Gunawan A. Tauda, 2019. Problematika Dualitas Pengaturan Unsur Iklan Kampanye Pemilihan Umum (Keberlakuan Frasa ' Visi, Misi dan Program' Dalam PKPU 23 Tahun 2018, Versus Citra Diri dalam Perbawaslu 28 Tahun 2018. Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 16 No. 3 - September 2019 : 278-288.

untuk melarang Parpol dan kandidat menerima donasi akan tetapi mengatur keabsahan sumber dana sehingga Parpol dan kandidat masih memiliki fleksibilitas untuk mengumpulkan dana kampanye dan tetap dapat mempertahankan kemandiriannya untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Menurut PKPU No. 24 Tahun 2018 Tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum pasal 6 ayat 16 menyatakan bahwa "dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan Pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden serta dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan Kampanye Pemilihan". Pengaturan dana kampanye bertujuan untuk: *Pertama*, memastikan terwujudnya kontestasi yang adil dan sehat. *Kedua*, mencegah munculnya pertimbangan pragmatisme pemilih dalam memutuskan pilihan. *Ketiga*, memastikan kesempatan yang sama bagi peserta pemilu untuk bertarung dan kesempatan yang lebih luas bagi pemilih untuk melihat opsi yang berbeda dalam pemilu. *Keempat*, mencegah agar kebijakan yang dibuat oleh pejabat terpilih tidak dikendalikan oleh penyumbang kampanye. *Kelima*, menjamin calon yang baik (meskipun tidak memiliki banyak uang tetapi dapat terpilih) dalam pemilu.

Pada Pemilu serentak tahun 2019, pengaturan mengenai dana kampanye diatur melalui Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 24 Tahun 2018 Tentang Dana Kampanye. Hal-hal pokok yang diatur pada regulasi dana kampanye yaitu;

1. Pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye,
2. Pengaturan Sumber Pendanaan,
3. Pembatasan Jumlah Sumbangan,
4. Laporan Dana Kampanye,
5. Audit Dana Kampanye,
6. Penerapan Sanksi Administrasi.

Pembukaan rekening khusus dana kampanye dilakukan untuk mengakomodasi seluruh penerimaan dana kampanye, maka pasangan calon wajib untuk membuka

¹⁷ Lihat UU 17/2017 tentang Pemilihan Umum

rekening khusus, dimana rekening khusus ini terpisah dari rekening Paslon atau Parpol. Paslon atau Parpol hanya boleh menggunakan 1 (satu) rekening penampung dana kampanye. Jika aturan ini di implementasikan secara konsisten dan benar baik oleh Paslon maupun Parpol, maka hal itu akan memudahkan bila dilakukan audit dana kampanye dan penggunaannya.

Dalam regulasi pemilu, telah diatur sumber-sumber dana kampanye yang sah. Dimana sumber dana tersebut berasal dari: *pertama*, pribadi paslon dan Parpol atau gabungan Parpol; *kedua*, sumbangan dari pihak lain yang sah dimata hukum. Secara eksplisit yang dimaksud dengan pihak lain adalah perseorangan atau kelompok atau badan hukum swasta. Sumbangan tersebut dapat diberikan dalam 3 (tiga) bentuk yaitu uang, barang, dan jasa. Sumber yang tidak sah yaitu sumbangan dari: *pertama*, segala sesuatu yang bersumber negara asing, seperti badan swasta asing, LSM asing maupun dari warga negara asing; *kedua*, pemberi bantuan ataupun penyumbang tanpa identitas jelas; *ketiga*, Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan *keempat*, perusahaan milik negara seperti BUMN, BUMD, dan sebutan lainnya.⁽¹⁸⁾

Menyangkut pembatasan dana kampanye diatur pada PKPU No. 24 Tahun 2018, dengan rincian sebagai berikut: *Pertama*, Dari Parpol atau Gabungan Parpol, tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000. *Kedua*, Dari sumbangan pihak lain perseorangan, tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000 *Ketiga*, Dari sumbangan pihak lain kelompok atau badan hukum swasta, tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000. Untuk memastikan sumbangan tidak berasal dari sumber yang tidak jelas, maka para penyumbang wajib menyertakan identitas lengkap seperti identitas Pribadi, Kelompok, Parpol, swasta serta identitas lainnya seperti NPWP, NIK Dan lain-lain lebih rinci dapat dilihat pada pasal 16 PKPU No. 24 Tahun 2018.

Namun demikian, kecenderungan yang terjadi, sumbangan untuk dana kampanye yang berupa '*in kind*' atau barang dan jasa yang diterimakan langsung, banyak yang tidak dihitung sebagai bagian dari bantuan kampanye. Hal ini

¹⁸ UU 17/2017

terbukti dari penggunaan gedung yang difasilitasi oleh orang perorangan, terkadang tidak dilaporkan sebagai bagian dari penerimaan bantuan/sumbangan kampanye.

Laporan Dana Kampanye, sebagai Penggunaan dana publik harus di pertanggungjawabkan melalui suatu laporan keuangan dengan sejumlah kewajiban yang harus dilakukan oleh Paslon, seperti membuka daftar donasi dan identitas donatur serta menyiapkan laporan dana kampanye dengan mencantumkan semua pendapatan dan pengeluaran kampanye. Pengeluaran kampanye dari paslon juga seharusnya dicatat.

Tujuan membuka daftar donatur dan laporan dana kampanye adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, dengan memastikan tanggung jawab dari Paslon dan Parpol pendukung. Agar dana yang diterima dan dikeluarkan sesuai dengan kaidah dan etik hukum yang berlaku. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam manajemen dan pengelolaan dana kampanye dapat dibuat dari tiga sisi: *pertama*, Pendapatan atau Penerimaan, *kedua*, Belanja atau Pengeluaran, dan *ketiga*, Pelaporan. Untuk mempermudah Paslon dalam menyusun pertanggungjawaban dana kampanye, KPU telah membuat format-format khusus, yang mana format-format tersebut dapat di lihat dalam lampiran PKPU No. 24 Tahun 2018. LADK wajib di laporkan ke KPU paling lambat 1 (satu) hari setelah masa kampanye berakhir. Laporan dana kampanye yang wajib diserahkan Paslon di bagi menjadi 3 (tiga) laporan yaitu: 1) Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) dimana laporan ini wajib di serahkan ke KPU paling lambat 1 (satu) hari sebelum memasuki masa kampanye; 2) Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), Paslon di larang menerima sumbangan 1 (satu) hari sebelum LPSDK di laporkan ke KPU; 3) Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Laporan dana kampanye dari pasangan calon perlu di lakukan audit, guna memastikan apakah laporan tersebut memenuhi aspek kepatuhan atau tidak yaitu dengan menilai kesesuaian antara laporan yang di serahkan dengan aturan dana kampanye. Inilah yang menjadi bagian dari Audit Dana

Kampanye. KPU Provinsi/Kota/Kabupaten tentu tidak memiliki kapasitas untuk mengaudit laporan dana kampanye, untuk itu KPU Provinsi/Kota/Kabupaten menunjuk Kantor Akuntan Publik (KAP) yang telah memenuhi kualifikasi yang telah ditentukan. Adapun laporan yang di periksa adalah LPPDK. Dalam melakukan audit, KAP di berikan waktu 14 (hari) untuk memeriksa asersi (Asersi adalah pernyataan yang dibuat oleh Pasangan Calon yang digunakan untuk keperluan audit) Paslon dan laporan dana kampanye sejak hari laporan dana kampanye di serahkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk di audit. Hasil laporan audit dana kampanye kemudian di serahkan kepada Paslon oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota maksimal 3 (hari) setelah diterima dari KAP. Hasil Audit Dana Kampanye juga kemudian di umumkan di papan pengumuman serta website sebagai bagian dalam keterbukaan informasi publik.

Dari sini masyarakat (kostituen) juga bisa menilai transparansi dan akuntabilitas dari Paslon dalam pendanaan kampanye. Penerapan Sanksi Administrasi adalah untuk menjamin Independensi, Imparsialitas, Profesionalisme melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan KPU mengenai dana kampanye telah diatur sanksi dalam upaya mendorong agar Paslon memberikan laporan yang transparan dan akuntabel. Adapun sanksi pelanggaran dalam penggunaan dan pelaporan dana kampanye adalah sebagai berikut: *Pertama*, Paslon yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar pada laporan dana kampanye; *Kedua*, perolehan sumbangan yang melebihi batasan tetapi tidak menyetorkan kelebihan sumbangan tersebut kepada negara dan tidak menyampaikannya ke KPU; *Ketiga*, melanggar ketentuan pembatasan pengeluaran dana kampanye; *Keempat*, keterlambatan dalam menyampaikan LPPDK ke KPU; *Kelima*, menggunakan sumber dana yang dilarang baik oleh paslon maupun parpol pengusung. Atas pelanggaran tersebut maka paslon dapat dikenakan sanksi berupa diskualifikasi sebagai pasangan calon atau pembatalan sebagai pemenang pemilu.

Setidaknya terdapat dua celah yang biasa di gunakan oleh Paslon agar dana kampanye yang digunakan tidak terdeteksi pada laporan dana kampanye. *Pertama*,

sumbangan tanpa melalui rekening khusus dana kampanye. Hal ini dimaksudkan agar sumber pendanaan kampanye yang digunakan tidak terdeteksi, apakah itu berasal dari sumbangan yang dilarang maupun sumber dana yang tidak legal. *Kedua*, Sumbangan melalui uang tunai. Penerimaan sumbangan dalam bentuk tunai akan sulit terdeteksi oleh penegak hukum karena tidak tercatat secara resmi pada sistem keuangan. Jika pun ada indikasi penggunaan uang tunai akan sulit dalam menelusuri aliran dana tersebut, baik sumber dana maupun ke absahan uang tersebut, padahal modus seperti ini bisa dikategorikan sebagai tindak pencucian uang.

Celah di atas dimanfaatkan Paslon untuk mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya tanpa perlu mengikuti aturan mengenai pembatasan ataupun sumber yang sah atas pendanaan kampanye, karena dengan menggunakan mekanisme tersebut penerimaan dan pengeluaran dana kampanye tidak akan tercatat pada rekening khusus sehingga paslon tidak perlu bersusah payah untuk mencatat setiap transaksi pada laporan dana kampanye. Celah di atas juga mengindikasikan bahwa masih terdapat kelamahan dalam pengawasan dan sanksi yang diterapkan pada Paslon terkait penggunaan dana kampanye. Kelemahan lain adalah audit yang dilakukan berdasarkan pada seluruh transaksi keuangan yang tercatat melalui rekening khusus dana kampanye, termasuk sumbangan dalam bentuk uang tunai wajib di setor ke rekening khusus tersebut. Akan tetapi pada praktiknya banyak sekali modus donasi tanpa melalui transaksi bank sehingga hal ini yang tidak terdokumentasi dan tidak terdeteksi. Penggunaan uang tunai dalam transaksi keuangan dari orang perorang secara langsung, otomatis akan memutus hubungan (*nexus*) antara pelaku kejahatan dengan tindak pidana dan aset kejahatan. Dengan demikian, tujuan menyamarkan atau menghilangkan asal usul harta hasil kejahatan secara sempurna dapat dilakukan. Banyaknya transaksi-transaksi mencurigakan yang terjadi pada masa kampanye menjadi bukti bukti lemahnya fungsi pengawasan. Ditambah lagi adanya modus baru *money politic* dalam bentuk *e-money* maupun modus dengan asuransi jiwa dan kecelakaan, yang sekarang ini banyak ditempuh

paslon ataupun caleg-caleg 'nakal'.

Dalam konteks pengawasan sendiri Bawaslu hanya memperoleh peran yang sangat sempit dimana dalam PKPU No. 24 Tahun 2018, Bawaslu hanya diberikan wewenang untuk memperoleh akses data terhadap laporan dana kampanye bukan pada proses aliran dana masuk dan keluar. Ini jelas pekerjaan rumah untuk Bawaslu dan penegak hukum memastikan dana kampanye berasal dari sumber yang legal. Pembatasan sumbangan dana kampanye menjadi aspek penting membangun kesetaraan sesuai dengan prinsip pemilu yang demokratis dan adil. Langkah pembatasan sumbangan yang diatur melalui regulasi sudah sangat baik akan tetapi masih terdapat kekurangan yaitu belum adanya batasan sumbangan dari kantong pribadi masing-masing Paslon, Paslon berkantong tebal bisa melakukan kampanye lebih massif dan intensif dibandingkan peserta lainnya sehingga prinsip kesetaraan yang coba dibangun menjadi bias.

VI. Model Kampanye Ideal

Dari penyelenggaraan kampanye selama penyelenggaraan pemilu, perlu kiranya diusulkan model kampanye ideal, sbb:

| Pembuat Undang - Undang | Undang-undang | KPU | Peserta Pemilu | Bawaslu |
|--|---|---|--|---|
| Pembuat UU mempunyai visi yang jelas mengenai kampanye politik sebagai upaya untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, melindungi hak pilih warga Negara dan untuk memberikan bobot substantif atas demokrasi prosedural sehingga pembuat UU mampu merumuskan ketentuan UU | -Mengatur ketentuan mengenai muatan materi kampanye yang harus mengandung pendidikan politik ke masyarakat. -Muatan materi kampanye minimal berupa visi, misi, dan program partai. - Memberikan pengaturan mengenai metode dan tatacara kampanye baik melalui metode konvensional maupun metode | -Membuat pengaturan turunan mengenai kampanye - Memberikan batasan dalam pelaksanaan kampanye berupa juklak dan juknis kampanye -Memberikan pengaturan turunan mengenai muatan kampanye ideal yang harus memuat unsur pendidikan politik kepada konstituen -Bersama-sama dengan Bawaslu menyepakati pengaturan bersama mengenai metode | - Melaksanakan seluruh ketentuan kampanye dan tidak melakukan pelanggaran - Materi kampanye harus berisi muatan pendidikan politik -Materi kampanye tidak bertentangan dengan UU, tidak menyangkut isu-isu SARA -Melakukan pendidikan politik dalam kampanye -Melaporkan penatakelolaan dana kampanye yang transparan, akuntabel dan dapat diaudit | - Melakukan pengawasan pelaksanaan kampanye dengan efektif, terukur dan terkendali -Melakukan kerjasama dengan stakeholder terkait untuk memudahkan pengawasan pelaksanaan kampanye melalui media massa (cetak dan online) - Melakukan komunikasi aktif dengan berbagai pihak untuk mendukung pelaksanaan |

| | | | | |
|--|---|--|--|---|
| <p>yang menjamin terpenuhinya visi itu sekaligus merumuskan pengaturan yang memadai bagi terciptanya kompetisi yang bebas dan adil.</p> <p>-Merumuskan pengaturan penatakelolaan dana kampanye dan bantuan kampanye yang berupa uang, barang dan jasa yang dipergunakan untuk kampanye</p> | <p>kekinian</p> <p>-Memberikan pengaturan mengenai penatakelolaan dana dan bantuan kampanye berupa uang, barang dan jasa sekaligus memberikan pengaturan mengenai tatacara pertanggung jawaban yang transparan, akuntabel dan dapat diaudit</p> | <p>palaksanaan kampanye, hal-hal substantif yang harus ada di dalam kampanye dan hal-hal yang dianggap pelanggaran, untuk memudahkan pelaksanaan dan pengawasan kampanye</p> <p>-Memberikan pengaturan mengenai penatakelolaan pelaporan, pertanggungjawaban administrative atas penerimaan dana dan bantuan kampanye berupa uang, barang dan jasa</p> | <p>sumber dana dan penggunaan dana kampanye</p> <p>-Melaporkan perolehan 'bantuan kampanye' berupa uang barang dan jasa yang dipergunakan untuk kepentingan kampanye</p> <p>-Melakukan pencatatan atas penerimaan dan penggunaan dana dan bantuan kampanye</p> <p>-Memberikan laporan penerimaan dan penggunaan dana dan bantuan kampanye berupa uang, barang dan jasa secara berkala dan dapat di audit setiap saat</p> | <p>kampanye yang memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.</p> <p>-Melakukan penegakan hukum pemilu secara efektif</p> <p>- Mengawasi penggunaan dana dan bantuan kampanye sehingga mampu memberikan peringatan dan sanksi kepada partai politik yang dalam penggunaan dana dan bantuan kampanye melanggar ketentuan pengaturan yang berlaku</p> |
|--|---|--|--|---|

Sebagai catatan penutup, dalam hal penatakelolaan kampanye, memerlukan evaluasi yang menyeluruh baik dari kewenangan yang dijalankan oleh pembuat undang-undang, proses yang ditempuh dalam pembuatan undang-undang, penerjemahan dalam pengaturan turunan oleh KPU, pelaksanaan ketentuan undang-undang dan pengaturan itu oleh peserta pemilu dan pengawasan yang menyeluruh oleh Bawaslu. Kampanye harus dimaknai sebagai upaya untuk melakukan pendidikan politik kepada masyarakat, memberikan bobot substantif atas demokrasi yang cenderung prosedural dan sekaligus melindungi hak politik warga negara dengan cara menciptakan masyarakat yang mempunyai pemahaman baik dalam politik.

Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

MAU DIBAWA KE MANA PENEGAKAN HUKUM PEMILU KITA?

Dr. Wirduyaningsih, S.H., M.H. ⁽¹⁾

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi rakyat Indonesia untuk memilih Anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, Wakil Presiden serta memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.⁽²⁾ Penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil, dan Demokratis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam penyelenggaraan Pemilu rakyat diberikan hak untuk menentukan kebijakan ke depan melalui pemimpin atau wakil rakyat yang dikehendaki.⁽³⁾

Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penyelenggaran Pemilu merupakan salah satu cara untuk

¹ Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Anggota Panwaslu Kota Depok, 2004, Anggota Badan Pengawas Pemilu Periode 2008-2012, Anggota Tim Pemeriksa Daerah DKPP Jawa Barat 2019-2020, Panitia Seleksi Anggota Bawaslu DKI, Anggota KPU DKI dan Anggota Panwaslih Kabupaten Kota Aceh 2017-2018.

² Lihat Ramlan Surbakti, *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Kemitraan, 2008, hal.15 yang menyatakan "Simbol pelaksanaan demokrasi di berbagai belahan dunia saat ini ditandai dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum."

³ Lihat *Democracy in Brief*, Bureau of Information Program US Departments of State, <http://usinfo.state.gov>, hal.1, Demokrasi itu sendiri adalah *Democracy*, which derives from the Greek word "demos," or "people," is defined, basically, as government in which the supreme power is vested in the people.

mengisi organisasi jabatan publik. Sebagai cara untuk mengisi jabatan publik, penyelenggaraan Pemilu sangat dekat dengan pusaran kekuasaan para pihak yang berkepentingan. Sehingga perlu dibuat ketentuan yang mengatur penyelenggaraan Pemilu dapat dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, dan Adil serta Demokratis.

Penyelenggaraan Pemilu dalam sebuah negara demokratis menurut Freedom House haruslah mencerminkan Free and Fair. Sub indeks dari suatu negara yang menganut demokrasi menurut Freedom House, sebagai berikut: ⁽⁴⁾

1. *free and fair election;*
2. *open, accountable, and responsive government;*
3. adanya promosi dan perlindungan hak asasi manusia yang berkelanjutan, terutama hak-hak sipil dan politik;
4. adanya masyarakat sipil maupun lembaga-lembaga politik yang merefleksikan adanya masyarakat yang percaya diri (*a society of self-confident citizens*).

Berdasarkan UU No.7/2017 Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Pemilu dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Saat ini Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu sudah memiliki kewenangan lebih dibandingkan saat baru berdiri pada tahun 2008 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU No.7/2017). Namun kekuatan ini masih menjadi pertanyaan bagi banyak pihak seolah belum yakin dengan diperluasnya tugas dan kewenangan Bawaslu akan mengawal proses demokrasi dalam penegakan hukum Pemilu. Perkumpulan untuk Pemilihan Umum dan Demokrasi (Perludem) menilai pembaruan penegakan hukum Pemilu yang dilakukan selama 2017 belum optimal. Padahal, peran tersebut menjadi bagian penting untuk mewujudkan Pemilu yang

⁴ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>, diakses 1 Mei 2010

demokratis.⁵ Permasalahan ini semakin bertambah dengan diselenggarakannya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif dan Dewan Perwakilan Daerah secara serentak. Pasal 347 UU No. 7/ 2017, mengamanatkan bahwa pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) berdasarkan survey pada tahun 2018 terhadap 145 orang para ahli politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam dari 11 (sebelas) provinsi di Indonesia itu telah memprediksi potensi masalah dalam Pemilu Serentak 2019. Potensi masalah paling besar adalah politik uang (89 persen), kemudian sengketa hasil Pemilu (76,6 persen), ketidaknetralan birokrasi (66,2 persen), pemilih yang tidak menggunakan hak suara (53,1 persen), intimidasi dalam Pemilu (46,2 persen), dan penggunaan kekerasan dalam Pemilu (32,4 persen).⁶

Dalam kenyataannya, pelaksanaan Pemilu pada tanggal 17 April 2019 yang baru saja selesai meninggalkan banyak permasalahan.⁷ Proses pemungutan suara dan penghitungan suara paling banyak disoroti karena menimbulkan banyak korban jiwa dan kecurigaaan bagi penyelenggara Pemilu. KPU dan Bawaslu beserta jajarannya menjadi sasaran tembak anggota masyarakat yang sangat mengharapkan proses demokrasi di Indonesia berjalan sesuai dengan Undang-Undang.

Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu yang telah diberi kekuatan dan keluasan tugas dan kewenangan pun harus berjuang untuk menegakkan hukum Pemilu. Namun saat ini diskusi berkembang dengan kebutuhan penegakan hukum Pemilu yang dilakukan oleh suatu lembaga peradilan Pemilu. Ini

⁵ Ilham Wibowo, "Pembaruan Penegakan Hukum Pemilu Dinilai belum Optimal", Rabu, 27 Des 2017, 18:16 WIB, <http://mediaindonesia.com/read/detail/138128-pembaruan-penegakan-hukum-Pemilu-dinilai-belum-optimal> diakses 10 April 2019.

⁶ <https://beritagar.id/artikel/berita/masalah-dan-potensi-masalah-menjelang-Pemilu-2019> diakses 10 April 2019.

⁷ Lihat <http://www.tribunnews.com/nasional/2019/02/28/permasalahan-Pemilu-2019-mulai-dari-penyusunan-dpt-hingga-penyebaran-hoaks> lihat juga <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1142301-Pemilu-2019-banyak-masalah-kpu-saran-Pemilu-serentak-dipisah-jadi-dua> , diakses pada tanggal 7 Mei 2019.

menjadi tantangan bagi Bawaslu untuk membuktikan sebagai lembaga yang independen mampu menegakkan hukum Pemilu.

Beberapa evaluasi yang telah dilakukan dan dituliskan oleh penyelenggara Pemilu Pemilu, pengamat Pemilu, akademisi, dan ahli Pemilu menunjukkan masih banyak yang menjadi catatan untuk perbaikan penegakan hukum Pemilu ke depan. Penanganan penindakan pelanggaran Pemilu oleh Bawaslu berdasarkan UU No. 7/ 2017 tentang Pemilihan Umum terekam dari kumpulan tulisan dalam klaster penegakan hukum Pemilu. Adapun catatan yang muncul dalam penyelesaian sengketa dan penegakan hukum Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu adalah sebagai berikut.

Masalah praperadilan dalam penanganan tindak pidana Pemilu tahun 2019 dengan Studi Kasus di Provinsi Gorontalo menunjukkan upaya hukum berupa praperadilan dalam kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu masih tidak pernah terpikirkan oleh pembuat Undang-Undang, namun ini terjadi.⁽⁸⁾ Terdapat problem kekosongan hukum, karena masalah ini tidak diatur dalam UU Nomor 7 tahun 2017 yang secara khusus mengatur prosedur beracara dalam penanganan pelanggaran sehingga bersifat *lex-specialis*. Belum lagi problematika faktual empirik yang dihadapi oleh Bawaslu dan Sentra-Gakkumdu di wilayah kepulauan yang diwarnai oleh tantangan geografis dan keterbatasan sarana transportasi dan komunikasi, sehingga menyebabkan batasan waktu penanganan pelanggaran yang diatur secara nasional menjadi sulit untuk diterapkan.⁽⁹⁾ Peraturan Perundang-undangan memberikan satu ketentuan waktu yang terbatas bagi pengawas Pemilu untuk menangani pelanggaran baik untuk pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana Pemilu serta sengketa Pemilu. Sementara untuk pelanggaran pidana Pemilu masih bergantung pada Sentra Gakkumdu yang terdiri dari pengawas Pemilu, Polisi dan Jaksa. Kendala koordinasi sentra Gakkumdu yang selalu

8 Lihat tulisan Jaharudin Umar dkk, Praperadilan Penanganan Tindak Pidana Pemilu Tahun 2019, "Studi Kasus di Provinsi Gorontalo", 2019.

9 Lihat tulisan T. Wakano dan Astuti Usman, Efektifitas Penegakan Pidana Pemilu di Wilayah Kepulauan, 2019.

terjadi sejak Bawaslu periode pertama pada tahun 2008 hingga kini, walau berbagai rapat, koordinasi, bimbingan teknis telah dilakukan. Kendala ini bertambah besar bila di jajaran pengawas Pemilu tidak ada SDM baik di jajaran anggota maupun sekretariat yang memiliki latar belakang hukum.

Selain waktu, pengawas Pemilu dalam hal pelanggaran pidana Pemilu juga tidak memiliki kewenangan untuk menahan, menggeledah, menyita, dan memanggil paksa seseorang dalam mencari data dan bukti untuk memperkuat dugaan pelanggaran pidana yang terjadi. Bahkan dalam beberapa kasus tertangkap tangan, Pengawas Pemilu terpaksa melepaskan terlapor dan tidak mau menahan yang bersangkutan dikarenakan termasuk pidana Pemilu sehingga harus dilaporkan terlebih dahulu kepada Panwaslu.

Permasalahan terkait ketidakjelasan penanganan pelanggaran administrasi Pemilu terlihat antara lain dalam hal batasan wewenang pada tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara. Meskipun UU Pemilu memisahkan secara tegas tahapan rekapitulasi hasil perolehan suara dengan perselisihan hasil Pemilu, namun kedua tahapan ini dalam prakteknya beririsan dalam konteks waktu penyelenggaraannya, maka sangat dimungkinkan hasilnya bertubrukan dengan proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Padahal terbuka kemungkinan putusan dari kedua lembaga ini tidak sama atau simetris, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.⁽¹⁰⁾

Bawaslu saat ini memiliki kewenangan penuh dalam menyelesaikan sengketa Pemilu dan pelanggaran administrasi. KPU umumnya segera mengakomodir putusan Bawaslu terkait pelanggaran administrasi. Namun perlu dipikirkan mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi yang menguatkan pencapaian keadilan prosedural sebagai upaya mewujudkan Pemilu yang adil, efektif dan efisien.⁽¹¹⁾

Peran Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa juga terlihat

¹⁰ Lihat tulisan Muhammad Yasin, *Efektivitas Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu oleh Bawaslu*, 2019

¹¹ Lihat tulisan Faisal Riza, Mohammad dan Ruhermansyah, *Pelanggaran Administrasi Bawaslu Pasca Rekapitulasi dan Putusan MK : Konsekuensi dan Problematikanya*, 2019

ketika ia menjadi mediator. Pengalaman empirik jajaran Bawaslu dalam menyelesaikan sengketa proses Pemilu yang melibatkan peserta Pemilu dengan KPU Kabupaten/Kota dengan mengedepankan pendekatan mediasi menunjukkan efektifitas hasil penyelesaian sengketa dapat menjadi opsi proses penyelesaian sengketa. Mediasi merupakan hasil kesepakatan antar pihak yang bersengketa sehingga lebih mudah dilaksanakan oleh para pihak hasil kesepakatannya.⁽¹²⁾

Selain itu perlu juga diperhatikan bahwa peran dan posisi Bawaslu dalam PHPU di MK menjadi sangat penting. Meskipun posisi Bawaslu hanya sebagai Pemberi Keterangan (dan bukan sebagai bagian dari para Pihak) namun kualitas keterangan yang diberikan sangat lengkap dan rinci, sehingga banyak dijadikan bahan pertimbangan oleh majelis hakim. Posisi Bawaslu yang netral dalam proses pemeriksaan di persidangan mempengaruhi pandangan dan keyakinan majelis.⁽¹³⁾

Penegakan etika penyelenggara Pemilu merupakan instrumen penting dalam rangka mewujudkan integritas Pemilu, karena kecacatan etis penyelenggara Pemilu akan berdampak kepada kepercayaan para pemangku kepentingan Pemilu terhadap proses dalam penyelenggaraan dan hasil Pemilu. Salah satu catatan dalam penegakan etik berupa kasus yang belum tersentuh oleh DKPP yaitu terhadap penyelenggara Pemilu yang bersifat tidak tetap (*ad hoc*). Wewenang penagakannya saat ini diserahkan kembali kepada KPU dan Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan UU Nomor 7 tahun 2017 (setelah sebelumnya diletakkan di bawah wewenang DKPP).

Berdasarkan berbagai catatan tersebut di atas, perlu dipikirkan desain sistem penegakan hukum Pemilu. Saat ini terdapat tumpang tindih putusan berbagai lembaga peradilan baik terkait pelanggaran pidana maupun administrasi Pemilu. Sistem "*too many rooms to justice*" menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum yang dapat berujung pada delegitimasi proses dan hasil Pemilu. Hal ini karena kurang tegasnya

¹² Lihat tulisan Heru Cahyono, *Mediasi Pemilu Dalam Kasus Administrasi Pencalonan di BAWASLU Jawa Tengah*, 2019.

¹³ Lihat tulisan Hifdzil Alim, *Urgensi Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2019*

pengaturan tentang asas *lex-specialis* dalam sistem penegakan hukum Pemilu, sehingga kasus-kasus terkait pelanggaran Pemilu masih ditangani melalui prosedur penegakan hukum di luar Pemilu (umum). Belum lagi ditambah dengan keinginan peserta Pemilu dan kuasa hukumnya untuk mencoba segala upaya hukum untuk membela kepentingannya, serta kurang konsistennya para penegak hukum dalam menerapkan hukum.⁽¹⁴⁾ Oleh karena itu berbagai pilihan penguatan kewenangan kelembagaan Bawaslu perlu lebih dikembangkan lagi, dan diletakkan dalam konteks dan diskursus pencarian format kelembagaan peradilan khusus Pemilu.⁽¹⁵⁾

Tulisan ini mencoba untuk melakukan refleksi dari perjalanan panjang penegakan hukum Pemilu yang telah berproses sejak pengaturan penegakan hukum diatur dalam Pemilu di Indonesia hingga pelaksanaan Pemilu saat ini. Hasil refleksi ini dapat menjadi bahan diskusi untuk penyusunan *road map* pengembangan penegakan hukum Pemilu ke depan. Dari berbagai diskusi dan evaluasi yang berkembang, terdapat dua hal pokok yang penulis bahas yaitu terkait dengan prinsip-prinsip pengaturan penegakan hukum Pemilu dan kedudukan Bawaslu dalam penegakan hukum Pemilu

II. PEMBAHASAN

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).⁽¹⁶⁾ Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut

¹⁴ Lihat tulisan Agus Riewanto, *Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu*, 2019.

¹⁵ Lihat tulisan Fritz Edward Siregar, *Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu*, 2019.

¹⁶ Lihat Friedman Lawrence M, *Law and Society An Introduction*, (New Jersey: Prentice Hall Inc Kusumaatmadja, 1977).

dalam suatu masyarakat. Dikaitkan dengan sistem hukum Pemilu di Indonesia, teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum Pemilu di Indonesia.

Penegak hukum adalah bagian dari struktur bersama dengan lembaga penyelesaian sengketa dan penegakan hukum. Interaksi antar komponen pengabdian hukum yang menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, peraturan dari hukum penegakan Pemilu, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Berbicara soal hukum Pemilu pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas hukum Pemilu yang terdiri atas fundamental hukum Pemilu dan sistem hukum Pemilu. Beberapa fundamental hukum Pemilu diantaranya legislasi Pemilu, penegakan dan peradilan Pemilu. Sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.

A. Prinsip-prinsip substansi pengaturan penegakan hukum Pemilu

Aspek penegakan hukum Pemilu di berbagai negara beragam model pengaturannya. Hal ini biasanya berdasarkan pemerintahannya memberlakukan peraturan perundangan sesuai dengan hukum masing-masing. Yang penting, semua pendekatan struktural dan undang-undang yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan Pemilu diperhitungkan agar asas-asas *fairness* dapat dijamin keberlangsungannya.⁽¹⁷⁾

Salah satu syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem Pemilu yang jujur dan adil. Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur

¹⁷ International IDEA, *International Standards Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, IDEA (2002) hal. 13.

proses pelaksanaan Pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, Pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan Pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan Pemilu tersebut.

Untuk memastikan terjaminnya prinsip-prinsip penegakan hukum Pemilu ini, International IDEA memberikan empat *cek list* terhadap materi kerangka hukum yang akan mengatur penyelenggaraan Pemilu, yaitu sebagai berikut:⁽¹⁸⁾

- a. Apakah peraturan perundangan Pemilu mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk keperluan penegakan hukum Pemilu?
- b. Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu secara jelas menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan Pemilu? Apakah juga dijelaskan proses untuk pengajuan pengaduan tersebut?
- c. Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara Pemilu ke pengadilan yang berwenang?
- d. Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur batas waktu pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas pengaduan?

Pertanyaan *cek list* ini bila diterapkan pada kerangka hukum Pemilu di Indonesia yang berlaku saat ini jawabannya adalah semua sudah diatur. Namun bila dievaluasi lebih mendalam maka ke empat poin pertanyaan ini belum maksimal diterapkan. Oleh karena itu dapat dikatakan kerangka hukum Pemilu di Indonesia saat ini masih belum mengacu pada *cek list* tersebut di atas.

¹⁸ International IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004, hal. 103.

Betul peraturan perundangan Pemilu di Indonesia telah mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum untuk keperluan penegakan hukum Pemilu, namun belum efektif. Masih banyak catatan terkait mekanisme penyelesaian dan penegakan hukum Pemilu dalam pelaksanaannya justru menimbulkan permasalahan baru. Misalnya banyaknya lembaga yang menjadi bagian dari penyelesaian penegakan hukum Pemilu menjadikan mekanisme tersebut berbelit-belit dan bertambah panjang.

Benar, peraturan perundang-undangan Pemilu telah menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan Pemilu. Namun para subyek hukum sebagai pengadu atau pelapor menjadi dipertanyakan oleh penegak hukum lainnya ketika Bawaslu dengan fungsinya sebagai pengawas melaksanakan hasil pengawasannya menemukan pelanggaran dan kemudian melaporkannya.

Undang-Undang Pemilu di Indonesia telah mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara Pemilu ke pengadilan yang berwenang. Namun pengaturan tersebut justru menimbulkan ketidakpastian dalam penegakan hukum. Pengajuan banding ini dibuka terlalu lebar di berbagai kamar penegakan hukum sehingga para pencari keadilan Pemilu memasuki pintu-pintu tersebut untuk mencari kepastian hukum. Hal ini justru menjadi tidak pasti ketika kamar penegakan hukum tersebut memutuskan yang berbeda-beda.

Pengaturan batas waktu terkait pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas pengaduan telah dibatasi dan disesuaikan dengan sempitnya waktu penetapan hasil Pemilu. Namun pengaturan tersebut tidak melihat kondisi wilayah geografis Indonesia yang berbeda-beda. Ditambah lagi ketika para pencari keadilan hukum Pemilu mengajukan penyelesaian hukum melalui lembaga-lembaga yang berbeda-beda. Batas akhir kepastian hukum tersebut justru menjadi tidak jelas.

Menurut Refli, kualitas penegakan hukum dalam rangka mewujudkan keadilan Pemilu memerlukan pembenahan

regulasi, khususnya norma-norma terkait masalah hukum Pemilu dan hukum acara tindak pidana Pemilu. Salah satu aspek penting dalam keadilan Pemilu adalah semua proses harus didasarkan pada ketentuan hukum Pemilu. Dalam hal terjadi persoalan-persoalan hukum dalam Pemilu, hukum pun menyediakan ruang untuk menyelesaikannya sehingga hak pilih warga negara tetap dapat dijaga dari kemungkinan adanya kecurangan dan pelanggaran Pemilu.⁽¹⁹⁾

Untuk membuat pengaturan tentang penegakan hukum Pemilu maka sejak awal sudah ditentukan konsep model penanganan pelanggaran Pemilu yang sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia, sehingga segala peraturan terkait akan mengacu pada model penanganannya. Beberapa hal yang harus disepakati antara lain sebagai berikut:⁽²⁰⁾

1. Tipe-tipe pelanggaran
Sebagian besar undang-undang Pemilu memuat bagian-bagian yang lebih rinci mengenai bentuk pelanggaran Pemilu serta pemberian sanksinya. Apakah akan dibedakan perbuatan melawan hukum dan praktek politik uang (korupsi), ketentuan dana kampanye, yang sanksinya berbeda-beda.
2. Penyelidikan dan Penyidikan
Perlu ditetapkan lembaga yang bertanggungjawab atas bentuk keberatan dan penentuan apakah sebuah tindakan melawan hukum telah terjadi atau tidak.
3. Penuntutan
Peraturan harus memberikan kewenangan kepada lembaga yang disepakati untuk mengusut kasus-kasus terkait Pemilu secara tuntas.
4. Hukuman
Pemberian sanksi yang tegas dan jelas harus dapat diberikan kepada pelanggar Undang-undang Pemilu dan pidana Pemilu.

19 Refli Harun, "Mendesain Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu", makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Penegakan Hukum Pemilu yang diselenggarakan pada 28 November 2019 di Jakarta.

20 Topo Santoso dkk., *Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu (2009-2014)*, (Jakarta: Perludem, 2006), hal. 26-2

Praktik penegakan hukum Pemilu di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa persoalan ketaatan hukum dan penegakan peraturan Pemilu masih banyak kekurangan dan kelemahan. Oleh sebab itu, perlu dibangun suatu sistem penegakan hukum Pemilu yang lebih baik dan sesuai dengan standar Pemilu demokratis. Selain belajar dari pengalaman sendiri, pembangunan sistem itu perlu juga belajar pada pengalaman negara-negara lain yang menghadapi masalah yang sama. Berdasarkan evaluasi dan pelaksanaan empiris dari pelaksanaan Pemilu 2019, terdapat beberapa rangkuman masukan terkait peraturan tentang penegakan hukum Pemilu yang harus diperbaiki.

1. Peraturan perundang-undangan harus memperjelas mekanisme yang lebih memberikan rasa keadilan kepada para pihak dalam penyelesaian pelanggaran Pemilu. Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran UU Pemilu. Setiap ketentuan pasal yang dibentuk untuk keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan Undang-Undang. Misal, salah satu tujuan penegakan hukum Pemilu adalah upaya perlindungan integritas Pemilu. Oleh karena itu pembuat Undang-Undang harus mengatur secara tegas praktik curang atau pelanggaran pidana Pemilu dengan melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi Pemilu yang bebas dan adil.⁽²¹⁾
2. Pada pelanggaran pidana Pemilu, perlu disesuaikan nomenklatur hukum pidana. Perlu diganti istilah 'pelanggaran pidana Pemilu' dengan istilah 'tindak pidana Pemilu'. Tindak pidana Pemilu merupakan kejahatan yang harus dihukum berat karena menyangkut penggunaan hak pilih dan hak memilih warga negara, bukan sekadar pelanggaran yang hanya menyimpang atau menyalahi ketentuan-ketentuan peraturan perundangan. Pengaturan pidana Pemilu hanya fokus pada tindak pidana Pemilu.
3. Peraturan perundang-undangan Pemilu ke depan harus memperjelas kembali pengertian pelanggaran administrasi

²¹ Kemitraan, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011

Pemilu. Pelanggaran administrasi dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar, yang dilihat dari dampak terhadap proses pelaksanaan Pemilu atau hasil Pemilu, yakni pelanggaran administrasi ringan dan pelanggaran administrasi berat. Dampaknya mempengaruhi sanksi yang akan diberikan.

4. Perlu diatur secara khusus limitasi waktu penanganan pelanggaran baik administrasi dan tindak pidana Pemilu agar tidak menyebabkan dilema bagi lembaga penegak hukum dalam menerima, memeriksa, memutuskan perkara pelanggaran pada tahapan rekapitulasi penghitungan hasil perolehan suara.
5. Peraturan pelanggaran Pemilu tidak hanya melindungi peserta Pemilu, namun juga lembaga pelaksana dan pemilih. Ketentuan tentang pelanggaran Pemilu ditujukan untuk melindungi proses Pemilu dari segala bentuk pelanggaran. Oleh karena itu perlu diatur agar setiap ancaman pidana yang terkait dengan Pemilu dihubungkan dengan sanksi administrasi dalam rangka meningkatkan efek jera kepada para pelaku.
6. Politik hukum dalam penyusunan desain sistem penegakan hukum Pemilu perlu diarahkan pada mengoptimalkan koreksi administrasi terhadap akibat yang muncul dari tindakan pelanggaran hukum Pemilu guna memulihkan hak-hak peserta Pemilu dan masyarakat serta mengembalikan integritas proses dan hasil Pemilu; mengoptimalkan munculnya efek jera; serta mendorong munculnya sistem penegakan hukum Pemilu yang sederhana, cepat, dan berbiaya murah.
7. Mendorong prioritasasi pendekatan sanksi administrasi dalam penegakan hukum Pemilu dalam rangka memulihkan hak peserta Pemilu dan masyarakat serta meningkatkan efek jera bagi para pelanggarnya. Bentuk sanksi diarahkan kepada hukuman yang bersifat mengurangi hak peserta Pemilu dalam mengikuti tahapan-tahapan tertentu, menghilangkan hak kepesertaan dalam Pemilu, hak untuk ditetapkan sebagai calon terpilih, bahkan hak untuk mengikuti Pemilu berikutnya. Prioritasasi pendekatan

sanksi administratif ini bukan berarti menghilangkan ketentuan ancaman pidana, melainkan menyederhanakan ketentuan pidana dan memberlakukan hukum acaranya di bawah rezim KUHAP. Dengan demikian proses penegakan hukum pidana dalam Pemilu tidak perlu lagi dibatasi oleh tenggat waktu yang ketat.

8. Agar proses penyelesaian pelanggaran Pemilu selesai dengan cepat, final dan mengikat maka perlu ditetapkan bahwa lembaga yang terlibat dalam penyelesaian masalah hukum Pemilu tidak usah terlalu banyak. Oleh karena itu pengaturan penegakan hukum Pemilu mendorong penyatuan sistem peradilan Pemilu di bawah otoritas satu lembaga saja, dan sebagai konsekwensinya menghilangkan kompetensi lembaga peradilan lainnya untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan Pemilu. Tentunya sistem peradilan yang dimaksudkan di sini adalah sistem peradilan di luar penyelesaian perselisihan hasil Pemilu yang telah diatur dalam UUD 1945. Sehingga perlu ada pengaturan dan definisi yang lebih jelas dan tegas di dalam Undang-undang Pemilu tentang konsep dan kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilu.
9. Dalam setiap tahapan Pemilu, perlu diinventarisir pelanggaran serius yang dapat dibuat normanya menjadi pelanggaran Pemilu atau tindak Pemilu. Pelanggaran serius antara lain adalah: manipulasi data pemilih pada tahap pendaftaran pemilih; manipulasi data pendukung, data calon pada tahap pendaftaran dan penetapan peserta Pemilu; kekerasan, ancaman, intimidasi, penyuapan (politik uang), penghinaan, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas untuk kepentingan kampanye, penyimpangan dana kampanye pada tahapan kampanye; memilih dua kali, menyebabkan hilangnya hak memilih, melakukan kecurangan dalam penghitungan, menghalangi pemilih, melakukan kekerasan, ancaman, intimidasi agar orang memilih atau tidak memilih, politik uang, menyuap penyelenggara Pemilu dan manipulasi penghitungan suara. Yang perlu dikaji lebih mendalam adalah pendekatan sanksi dalam sistem penegakan hukum Pemilu saat ini

masih dominan dalam bentuk sanksi pidana, padahal sanksi pidana tidak mampu secara efektif memunculkan efek jera. Selain itu konstruksi desain sistem penegakan hukum pidana Pemilu masih sangat rumit, berlapis-lapis dan terkesan saling mengunci. Oleh karena itu perlu dikaji bagaimana agar pelanggaran serius tersebut sanksinya berdampak jera bagi yang melakukan pelanggaran.

B. Kedudukan dan Peran Lembaga Pengawas Pemilu dalam struktur penegakan hukum Pemilu

Kedudukan Lembaga Pengawas Pemilu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berada di luar cabang-cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang mempunyai tugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Sehingga peran lembaga Pemilu dalam proses transisi ketatanegaraan Indonesia mempunyai arti yang sangat penting dalam mengawasi peralihan kekuasaan.

Proses penguatan kelembagaan Bawaslu sejak masa reformasi telah melalui perjalanan panjang. Pada tahun 2008 Bawaslu dilahirkan dari rahim KPU yang masih jauh dari mandiri. Sejak diputuskan oleh MK yang menguatkan kedudukan Bawaslu sebagai lembaga mandiri, Undang-Undang tentang Pemilu hingga saat ini mengikuti putusan MK tersebut.⁽²²⁾ Bahkan Bawaslu bersifat tetap hingga level Kabupaten/ Kotamadya, persis seperti KPU dan jajarannya. Di dalam struktur lembaga pengawas Pemilu, Bawaslu memiliki kedudukan tertinggi di dalam struktur tersebut.⁽²³⁾ Sebagai struktur tertinggi, munculnya Badan Pengawas Pemilu sebagai Badan yang Mandiri, Tetap, dan Independen merupakan salah satu prestasi terbesar dalam penguatan kelembagaan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dimaksudkan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

²² Lihat Putusan MK No.11/PUU-VIII/2010.

²³ Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, No.7 Thn. 2017, LN.182, TLN. 6109, Ps1 91 menyatakan "Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara".

Sebagai sebuah lembaga pendukung, Bawaslu harus mampu menunjukkan diri sebagai organ yang memiliki kewibawaan dan disegani dalam percaturan penyelenggaraan Pemilu. Format kelembagaan demokrasi Bawaslu yang didesain di dalam Undang-Undang tersebut, sangat memungkinkan lembaga ini bersifat Mandiri, Tetap, dan Independen.

Kelembagaan Bawaslu sebagai organ pendukung atau biasa disebut sebagai *Auxillary Organ* yang bersifat Nasional, Tetap, dan Mandiri dalam pengawasan penyelenggaraan Pemilu, merupakan kemajuan bagi konsepsi negara hukum yang dialami bangsa Indonesia. Jimly Asshidiqie menyebutkan salah satu ciri salah satu negara hukum adalah keberadaan lembaga organ pendukung yang bersifat Independen. Ciri negara hukum yang diungkapkan oleh Jimly sebagai berikut:⁽²⁴⁾ Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*), Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*), Asas Legalitas (*Due Process of Law*), Pembatasan Kekuasaan, Organ-Organ Pendukung yang Independen, Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*) dan Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*).

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia adalah dengan model Mandiri. Model ini digunakan di negara-negara yang Pemilu-Pemilunya dikelola dan diatur oleh lembaga penyelenggara Pemilu yang mandiri dan otonom secara institusi dari lembaga pemerintah; anggotanya tidak dari lingkaran eksekutif. Di bawah penyelenggaraan Pemilu model mandiri, penyelenggara Pemilu mempunyai dan mengelola anggarannya sendiri, serta tidak bertanggung jawab terhadap kementerian atau departemen pemerintah. Penyelenggara Pemilu dapat bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, lembaga peradilan atau kepala negara. Penyelenggara Pemilu dengan model mandiri dapat menikmati berbagai tingkatan otonomi dan akuntabilitas keuangan, serta berbagai level akuntabilitas kinerja. Banyak negara yang demokrasinya baru

²⁴ Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009, hal.108-112.

terbentuk memilih model penyelenggara Pemilu yang mandiri.

(25)

Bawaslu dalam menjalankan tugasnya memiliki jajaran di tingkat Provinsi sampai dengan tingkat desa yaitu Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota yang bersifat permanen serta Panwascam, dan Pengawas Pemilu Lapangan bersifat Ad Hoc yang keberadaannya didasarkan pada adanya penyelenggaraan Pemilu. Dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu, pengawas Pemilu memiliki tugas, kewenangan dan kewajiban. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah mengaturnya secara detail. Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan yang lebih luas dan memiliki jajaran di tingkat bawah yang permanen hingga Kabupaten Kota.

Sebagaimana yang disyaratkan oleh IDEA International, bahwa hak untuk mendapat keadilan (*right to justice*) dan kepastian hukum dalam proses penyelesaian sengketa Pemilu menjadi prasyarat yang harus ada dan terus diikhtiarkan dalam sistim Pemilu yang ideal. Oleh karena itu perlu dibuat model ideal penegakan hukum Pemilu guna menciptakan keadilan dan kepastian hukum. IDEA International menyebut setidaknya ada empat institusi yang dapat dijadikan alternative penyelesaian sengketa Pemilu, yaitu:

1. Badan administratif, yaitu badan penyelenggara Pemilu
2. Badan Peradilan, yaitu peradilan umum atau pengadilan mandiri seperti MK, PTUN atau Pengadilan Khusus Pemilu yang tidak berada di bawah kekuasaan legislative, eksekutif, atau kehakiman.
3. Badan Legislatif yaitu DPR atau bagian dari DPR
4. Badan Internasional, yaitu badan yang memiliki yurisdiksi di negara yang mengakui keberadaan pengadilan regional atau internasional.

Pilihan terhadap lembaga yang dimaksud akan sangat bergantung pada kebutuhan penyelenggaraan Pemilu di sebuah negara.

²⁵ Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), hal. 16.

Pelaksanaannya di Indonesia saat ini terdapat lima (5) model kewenangan antar lembaga penegak hukum Pemilu berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, untuk menyelesaikan sengketa da pelanggaran Pemilu, yakni:

1. Untuk pelanggaran administrasi Pemilu, aparaturnya penegakan pelanggaran administrasi terdiri atas Bawaslu RI, Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Bentuk putusannya meliputi perbaikan administrasi, tata cara, prosedur atau mekanisme yang sesuai dengan perundang-undangan serta penjatuhan sanksi administrasi.
2. Untuk pelanggaran pidana/kejahatan Pemilu, lembaga peradilan diberi otoritas untuk melakukan penegakan hukum pelanggaran/kejahatan Pemilu, dengan terlebih dahulu ditempuh proses panjang melalui Bawaslu, Penyidik, Jaksa (Sentra Gakkumdu) baru ke Pengadilan.
3. Untuk sengketa proses Pemilu, yaitu sengketa antar peserta pemilihan, sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, Bawaslu diberi kewenangan oleh UU Pemilu untuk menyelesaikan sengketa proses Pemilu.
4. Untuk pelanggaran kode etik Pemilu, yaitu pelanggaran terhadap etika Penyelenggara Pemilu yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai Penyelenggara Pemilu, aparaturnya adalah DPKPP.
5. Untuk perselisihan hasil Pemilu, lembaga penegaknya adalah MK RI.

Saat ini bentuk putusan antar lembaga peradilan dalam perkara Pemilu yang tumpang tindih dan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Faktor yang mempengaruhi tumpang tindih putusan antar lembaga peradilan dalam perkara Pemilu antara lain, yaitu beragamnya pintu dalam memperoleh keadilan (*many room to justice*) dan inkonsistentensi rujukan sistem hukum.⁽²⁶⁾

²⁶ Lihat tulisan Agus Riewanto, Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu, 2019, dalam Buku Serial Evaluasi Pemilu Serentak, Klaster Penegakan Hukum, Bawaslu.

Bawaslu menjalankan dua fungsi dalam melaksanakan tugas, kewenangan dan kewajibannya menurut UU No.7/2017, yaitu sebagai Pengawas Pemilu dan sebagai Penegak hukum Pemilu. Untuk perencanaan Pemilu ke depan, demi tegaknya hukum Pemilu yang luber jurdil perlu dievaluasi secara mendalam dengan kajian analisis dari kajian yuridis dan empiris apakah Bawaslu tetap menjadi Pengawas Pemilu dan sekaligus Penegak hukum Pemilu? Atau bertransformasi menjadi lembaga peradilan khusus Pemilu dan melepaskan fungsi pengawasan?

Dari hasil diskusi yang berkembang terdapat tiga pilihan dengan berbagai variasi opsi yang dapat dievaluasi sebagai penguatan penegakan hukum Pemilu ke depan.

Pilihan pertama yaitu dibentuknya badan peradilan khusus Pemilu. Badan peradilan khusus ini akan berada di bawah Mahkamah Agung karena desain konstitusi Indonesia menutup kemungkinan lahirnya cabang kekuasaan kehakiman di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Diharapkan dengan adanya peradilan khusus Pemilu berbagai macam bentuk pelanggaran, sengketa ataupun tindak pidana Pemilu dapat diselesaikan oleh lembaga peradilan yang tunggal. Sehingga para pencari keadilan Pemilu mudah mendapatkan kepastian hukum. Proses upaya hukum yang tidak berada di bawah satu atap (terpencar di berbagai lembaga) sebagaimana yang terjadi pada Pemilu di Indonesia saat ini akan membuat berlarutnya penegakan hukum Pemilu yang berkeadilan. Keterlambatan untuk menegakkan keadilan merupakan bentuk ketidakadilan (*justice delayed is justice denied*).⁽²⁷⁾ Beragamnya pintu penyelesaian pelanggaran Pemilu di satu sisi dapat memberi ruang bagi para pencari keadilan untuk memperjuangkan hak-hak politiknya yang terlanggar. Tetapi di sisi lain, justru membawa implikasi kerumitan proses penyelesaian, tumpang tindih kewenangan, dan perbedaan penilaian tentang kualitas pelanggaran. Proses

²⁷ Lihat Fritz Edward Siregar, Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu, 2019, dalam Buku Serial Evaluasi Pemilu Serentak, Klaster Penegakan Hukum, Bawaslu.

penyelesaian dapat berlarut-larut dan masing-masing lembaga pemutus perkara bersikukuh dengan argumentasinya. Opsi ini dapat mengatasi permasalahan proses, mekanisme dan tata cara penyelesaian pelanggaran Pemilu yang butuh limitasi waktu sesuai karakteristik Pemilu. Yang perlu dikaji lebih mendalam adalah terkait dengan membangun kemungkinan lahirnya cabang kekuasaan kehakiman di luar desain konstitusi Indonesia yang menutup kemungkinan lahirnya cabang kekuasaan kehakiman di luar yang sudah ditetapkan UUD 45. Konsekuensi lainnya adalah dengan adanya peradilan khusus di bawah MA, maka MA akan mengambil semua kewenangan penegakan hukum Pemilu dan konsekuensinya Bawaslu tidak lagi menjalankan fungsi penindakan karena aparatnya harus berkedudukan sebagai hakim sebagaimana dipraktekkan dalam sistem peradilan di Indonesia. Sementara kita juga menyadari bahwa SDM Hakim yang menguasai Pemilu itu sangatlah sedikit. Perekrutan hakim ad hoc Pemilu tentu juga membutuhkan biaya besar dan proses yang panjang dan waktu yang lama. Pertanyaan berikutnya adalah apakah Bawaslu tetap ada atau dibubarkan? Pemilu yang dijalankan tanpa mekanisme dan iklim pengawasan yang bebas dan mandiri akan menjadikan Pemilu sebagai agenda demokrasi yang dipenuhi kecurangan. Dalam situasi yang demikian, Pemilu telah kehilangan kejujuran. Oleh karena itu pemerintah yang dihasilkan dari proses demikian akan memiliki legitimasi yang rendah. Berangkat dari pemahaman itulah yang menempatkan pengawasan Pemilu sebagai “kebutuhan dasar” (*basic an objective needs*) dari setiap Pemilu yang digelar, baik secara nasional maupun secara lokal di tiap daerah dalam Pemilu. Mengingat lembaga Bawaslu saat ini sudah semakin menguat dan mengingat pengawasan partisipatif yang harusnya dilakukan oleh masyarakat belum seperti yang diharapkan maka Bawaslu tetap ada namun fungsinya hanya sebagai Pengawas Penyelenggaraan Pemilu agar berjalan luber

²⁸ Jantje Tjiptabudy, “Menata Ulang Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilu”, Disampaikan dalam Kegiatan Konferensi Hukum Tata Negara dan Muhammad Yamin Award, 29 Mei-1 Juni 2014, Kota Sawahlunto, Sumatera Barat.

dan jurdil. Dengan hanya menguatkan dan fokus pada fungsi pengawasan maka setiap tahapan dan proses Pemilu akan terawasi secara optimal. Hasil dari pengawasan Bawaslu dapat dijadikan temuan untuk diteruskan ke badan peradilan khusus Pemilu.

Pilihan kedua ialah mentransformasikan Bawaslu untuk menjadi peradilan Pemilu dan fungsi pengawasannya diserahkan kepada masyarakat sipil. Fungsi ganda yang dilakukan Bawaslu saat ini menghasilkan proses adjudikasi yang berat sebelah karena terdapat keberpihakan pada fungsi pengawasan. Pilihan model seperti ini telah telah dikaji dan dianalisis dalam disertasi Ida Budhiati dan Refly Harun. Bawaslu bertansformasi menjadi peradilan khusus Pemilu dan fungsi pengawasannya diserahkan kepada masyarakat. Seluruh tata kelola penegakan keadilan Pemilu baik pelanggaran, sengketa, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah maupun tindak pidana politik dapat berada di bawah satu atap. Perbedaannya dengan pilihan pertama, Bawaslu menjadi peradilan khusus Pemilu namun tidak berada di bawah Mahkamah Agung. Hal yang perlu didiskusikan lagi adalah apakah perubahan ini memerlukan perubahan terbatas konstitusi agar mendudukkan lembaga peradilan khusus Pemilu setara atau sejajar dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi? Sebagaimana model ini berlaku di Meksiko dan Brazil.²⁹ Dengan opsi ini maka desain konstitusi yang terbentuk yaitu terdapat tiga lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Mahkamah Pemilu (Bawaslu yang bertransformasi menjadi peradilan khusus Pemilu). Pilihan ini merupakan sebuah harapan jangka panjang karena proses perubahan konstitusi yang tidak mudah. Oleh karena itu cara yang dapat pula ditempuh adalah membuat Bawaslu menjadi pengadilan khusus Pemilu yang bersifat semi peradilan atau quasi peradilan. Pilihan ini lebih dapat dilaksanakan karena cukup mengubah undang-undang, mengingat hal ini telah memiliki banyak perbandingan di berbagai lembaga semi pengadilan lainnya di Indonesia. Hal lain yang perlu dievaluasi

²⁹ Lihat Topo Santoso dkk., *Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu (2009-2014)*, (Jakarta: Perludem, 2006), hal. 40-44.

dari opsi ini adalah apakah kewenangan pengawasan sudah dapat diserahkan kepada masyarakat sepenuhnya? Bila dilihat dari proses Pemilu 2019 yang baru saja berlangsung, masyarakat justru menjadi bagian dari proses kontestasi politik, sehingga pengawasan belum dapat berjalan dengan baik. Selain itu berdasarkan data evaluasi Bawaslu RI, kajian dan rekomendasi yang ditindaklanjuti oleh Bawaslu lebih banyak diproses melalui temuan (berarti dari jajaran bawaslu yang menemukannya) daripada laporan (berdasarkan hasil pengawasan dari masyarakat).

Pilihan ketiga adalah Bawaslu tetap menjalankan fungsinya seperti saat ini yaitu sebagai Pengawas dan Penegak hukum Pemilu. Bawaslu sebagai Lembaga/Komisi Negara Independen (KNI) telah memiliki karakter yang disyaratkan sebagai KNI, yaitu kepemimpinan yang bersifat kolektif, ada proses seleksi yang dilakukan oleh DPR dan Presiden, masa jabatan yang definitif, jumlah anggota yang ganjil, keanggotaan bersifat nonpartisan untuk menjaga ketidakberpihakan. Yang diperlukan adalah penguatan Bawaslu sebagai KNI yang ideal. Bawaslu sebagai KNI harus bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, harus independen dari sudut institusional, fungsional dan adminisitratif. Namun menurut Bruce Ackerman, kekuasaan ini harus dibatasi dengan prinsip demokrasi, profesionalisme, dan perlindungan hak-hak dasar. Bawaslu memiliki kewenangan *quasi-legislative* (pengawasan) dan *quasi-yudikatif* (penyelesaian sengketa/pelanggaran). Hal ini dimungkinkan sebagai KNI menurut William F Funk dan Simon. Berdasarkan pengalaman empiris yang terjadi pada jajaran Bawaslu, pelaksanaan kedua fungsi ini telah dilakukan oleh Bawaslu dengan berbagai upaya dan catatan. Kelemahan dari model seperti ini antara lain adalah pelaksanaan penegakan hukum pidana Pemilu melalui sentra gakkumdu. Maka perlu dievaluasi kembali apakah penindakan hukum pidana Pemilu tetap akan dilaksanakan dengan pola sentra gakkumdu atau langsung diserahkan kepada kepolisian untuk memproses berdasarkan hukum acara pidana umum. Selain itu norma yang berlaku untuk pelanggaran pidana Pemilu perlu dievaluasi kembali apakah harus setiap pelanggaran Pemilu

dimasukkan dalam norma pidana Pemilu atau dapat diserahkan pada pidana umum sehingga proses beracaranya tidak harus dipaksa selesai sebelum penetapan hasil Pemilu. Selain itu yang perlu dievaluasi adalah terkait penyelesaian pelanggaran administrasi. Perlu ada penegasan bahwa putusan Bawaslu atas pelanggaran administrasi Pemilu bersifat final, dan tidak ada upaya hukum yang dimungkinkan lagi. Jika penyelesaian lewat jalur pidana ternyata tidak efektif, sudah selayaknya proses administrasi yang dikedepankan. Jika penyelesaian lewat jalur pidana ternyata tidak efektif, sudah selayaknya proses administrasi yang dikedepankan. Jika mendesias Bawaslu mirip seperti KPPU sebagaimana dimaksud UU No.5/1999 tentang Antimonopoli dan Persaingan Tidak Sehat, maka kelemahannya adalah putusan KPPU tidak bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu perlu diatur bahwa Bawaslu secara kelembagaan dan kewenangan sama seperti KPPU namun putusan Bawaslu harus final dan mengikat, tidak membuka upaya hukum ke lembaga penegakan hukum lainnya. Bawaslu dapat bertransformasi sebagai Lembaga Penyelesaian Hukum Pemilu (LPHP) dengan merevitalisasi Bawaslu sebagai *Quasi Judiciary* dengan cara meletakkan prinsip politik hukum evolutif tanpa perlu amandemen terhadap Pasal 24 UUD 1945 kekuasaan peradilan, namun cukup merevisi UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan membentuk kamar baru di lingkungan peradilan umum berupa LPHP atau tanpa di bawah kamar MA melainkan berdiri sendiri sebagai bentuk politik hukum (*legal policy*) penegakan hukum Pemilu yang efektif. Adapun kewenangan Bawaslu adalah menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi, sengketa proses, dan kode etik Pemilu yang putusannya bersifat final dan mengikat, dan sanksinya tidak lagi berupa sanksi pidana dan denda melainkan sanksi administrasi berupa pelarangan dalam mengikuti tahapan dan proses Pemilu. LPHP ini sebagai alternatif karena jika menggunakan nama Peradilan, maka boleh jadi MA tidak bersedia.

C. Kesadaran Hukum Dalam Budaya Hukum Pemilu

Demokrasi adalah menyangkut kesadaran, perilaku, dan struktur sosial yang relatif mapan, sehingga pembaruan terhadap hukum yang harus dilakukan oleh bangsa Indonesia akan membutuhkan waktu yang relatif lama. Hal itu, masalahnya bukan saja menyangkut produk-produk hukum berupa perundang-undangan, kebijakan administrasi atau putusan hakim, tetapi menyangkut pula kesadaran hukum dan struktur sosial yang menopangnya. Hal ini berkaitan dengan proses demokratisasi yang menyangkut transformasi sosial yang lebih luas.⁽³⁰⁾

Membahas kesadaran hukum masyarakat pada prinsipnya membahas juga aspek penegakan hukum. Telaah yang pernah dilakukan oleh Soerjono Soekanto tentang kesadaran dan kepatuhan hukum di tahun 1982, membuka pintu kajian semakin jelas akan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam mematuhi secara sadar konsepsi hukum yang telah disahkan dan dilaksanakan secara konsekuen dalam komunitas /hubungan masyarakat, berbangsa, bernegara, bahkan berpolitik.⁽³¹⁾

Dalam berpolitik terdapat terdapat salah satu bagian dalam demokrasi, yaitu politik. Dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, selalu muncul pelanggaran-pelanggaran Pemilu. Hal ini membuktikan tingkat kepatuhan terhadap aturan Pemilu sebagai budaya hukum masih menjadi persoalan. Kurangnya kesadaran hukum membuat para peserta Pemilu cenderung mau melakukan pelanggaran. Hal ini terlihat dari data Bawaslu peserta Pemilu tercatat sebagai aktor terbanyak pelaku pelanggaran. Pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh masyarakat umumnya disebabkan ketidaktahuan peserta Pemilu dan masyarakat. Kasus yang sering terjadi antara lain adalah pembiaran dan keterlibatan politik uang, kampanye

³⁰ Atang Hermawan Usman, *Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Di Indonesia*, "Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 30 No. 1 Februari 2014", hlm. 4.

³¹ Saifullah, *Refleksi Sosiologi Hukum*, (Bandung : Refika Aditama, 2007), hlm. 105.

hitam dengan menyebarkan informasi hoaks, pemalsuan data dukungan, kampanye yang dilarang menurut peraturan dan sebagainya. Pelanggaran ini sering dilakukan oleh masyarakat tanpa menyadari dampak dari perbuatan tersebut.

Selain itu kesadaran hukum dapat dikaitkan dengan budaya politik yang diartikan sebagai suatu sistem nilai bersama suatu masyarakat yang memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kolektif dan penentuan kebijakan publik untuk masyarakat seluruhnya. Kesadaran politik sangat berhubungan erat dengan partisipasi politik masyarakat. Ada dua bentuk partisipasi politik yang berkaitan dengan momen Pemilu, yaitu ikut serta dalam kampanye Pemilu dan memberikan suara dalam pemilihan umum. Untuk saat ini masyarakat belum optimal menjalankan perannya dalam budaya politik tersebut. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran hukum adalah peningkatan partisipasi masyarakat. Upaya ini telah diamanahkan kepada penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, *stakeholder*, dan lain sebagainya.

Upaya lain yang harus dilakukan untuk meningkatkan kesadaran hukum dalam penegakan hukum Pemilu adalah penyebarluasan peraturan Perundang-Undanguan Pemilu yang terarah, terpadu, terencana, efektif dan efisien serta akuntabel. Penyebarluasan diharapkan masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Sosialisasi ini tidak pernah terlaksana dengan baik mengingat Undang-Undang Pemilu selalu ditetapkan dalam waktu yang mendekati pelaksanaan tahapan Pemilu, sehingga tidak pernah ada waktu yang cukup untuk menyebarkan peraturan tersebut kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Oleh karena itu peran partai politik untuk memberikan pendidikan Pemilu kepada masyarakat serta peran bawaslu untuk selalu memberikan sosialisasi tentang penyelenggaraan Pemilu dengan menekankan pada penegakan hukum Pemilu merupakan upaya yang dapat ditempuh untuk meningkatkan budaya hukum masyarakat agar mematuhi peraturan Pemilu.

Pemilu yang demokratis dapat diwujudkan apabila terdapat integritas dalam proses dan hasil Pemilu yang diindikasikan melalui partisipasi masyarakat, peran *stakeholder*, integritas penyelenggara dan peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien. Kesadaran hukum seluruh pihak tidak hanya dipersepsikan sebagai bentuk dukungan atau keaktifan masyarakat untuk memilih, tetapi partisipasi masyarakat juga ada dalam proses pengawalan demokrasi oleh seluruh unsur masyarakat agar penegakan hukum pada pesta demokrasi dapat terwujud dengan baik dan bersih.

III. PENUTUP

Penyelenggaraan Pemilu sejauh ini belum bisa dikatakan bisa memuaskan semua orang khususnya dari sisi penegakan hukum Pemilu. Namun hal-hal yang sudah dianggap baik harus tetap dijaga dan celah kerusakan yang ada harus segera ditambal dan diperbaiki sehingga ke depan pengawasan dan penegakan hukum Pemilu dapat terlaksana sesuai amanat UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan. Dalam upaya membangun sistem penegakan hukum yang komprehensif, empat permasalahan penegakan hukum Pemilu yaitu tindak pidana Pemilu, pelanggaran administrasi Pemilu, perselisihan administrasi Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu harus didefinisikan secara jelas, demi memudahkan keterlibatan pemilih, peserta, kandidat, pemantau dan penyelenggara Pemilu dalam pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu. Dengan demikian undang-undang yang mengatur Pemilu harus disempurnakan, lalu lembaga-lembaga yang menangani masalah hukum Pemilu harus diperkuat dan ditata kembali.

Berikut adalah kesimpulan dan rekomendasi yang dapat dikaji dan dianalisis untuk menghasilkan rekomendasi penegakan hukum yang berkeadilan dan berdasarkan peraturan. Mengacu kepada pembahasan tersebut di atas, maka rekomendasi yang diajukan dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu segera merancang *blue print* (cetak biru) sistem peradilan khusus Pemilu dengan melakukan tindakan

evolusi dengan mendesain lembaga penyelesaian sengketa dan penegakan hukum Pemilu.

2. DPR dan Presiden perlu segera merevisi UU No.7/2017 tentang Pemilu terutama terkait dengan pengaturan norma dan sanksi dalam penyelesaian sengketa dan penegakan hukum Pemilu yang pasti, berkeadilan sesuai dengan prinsip Pemilu yang *luber jurdil*.
3. Kedudukan Sentra Gakkumdu dalam penanganan temuan dan laporan dugaan tindak pidana Pemilu perlu dievaluasi kembali kedudukannya agar tidak menghambat penegakan hukum Pemilu itu sendiri.
4. Perlu ada strategi untuk dapat mengawasi seluruh objek pengawasan dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang dilakukan dengan mendorong secara aktif agar masyarakat tersadarkan untuk terlibat dalam pengawasan Pemilu; menyediakan informasi yang memadai untuk memudahkan masyarakat mengakses informasi tentang pengawasan Pemilu; menyiapkan sarana atau fasilitas yang mudah bagi masyarakat untuk menyampaikan informasi, pengaduan, dan/atau laporan pelanggaran Pemilu.
5. Potensi terjadinya praktek-praktek kecurangan maupun pelanggaran dalam Pemilu untuk sementara masih digantungkan kepada lembaga pengawas Pemilu. Oleh karena itu, hingga titik ini institusi Pengawas Pemilu sebagai instrumen Pemilu yang berasaskan *Luber dan Jurdil* dalam penyelenggaraan Pemilu harus dievaluasi kembali apakah penguatan lembaga Bawaslu dalam Undang-Undang dapat menegakkan hukum Pemilu agar berjalan secara demokratis? Kedudukan Bawaslu dalam penegakan hukum Pemilu dalam sistem peradilan harus diperjelas. Peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus memperjelas mekanisme yang lebih memberikan rasa keadilan kepada para pihak dalam penyelesaian pelanggaran Pemilu.

Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu; Sebuah Refleksi

Bambang Eka Cahya Widodo⁽¹⁾

Pendahuluan

Salah satu ciri negara demokratis adalah melibatkan sebagian besar rakyat dalam proses pengambilan keputusan-keputusan penting. Pelibatan masyarakat inilah yang membedakan demokratis atau tidaknya suatu negara. Mekanisme melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan ini salah satunya adalah melalui pemilihan umum. Pemilihan umum adalah perwujudan dari konsep kedaulatan rakyat, dimana rakyat dilibatkan secara masif dalam proses pengambilan keputusan politik strategis. Mungkin tidak ada kegiatan politik yang secara teknis melibatkan rakyat dalam jumlah besar dan masif serta melibatkan isu-isu strategis dalam pengambilan keputusan politik kecuali pemilihan umum.

Partisipasi masyarakat sering diukur dengan indikator *voters turn out*. Kehadiran pemilih dalam memberikan suara di TPS adalah indikator yang paling mudah untuk melihat tingkat partisipasi masyarakat. Pemilu serentak 2019 yang baru lalu mencatat angka 80,90% angka partisipasi pemilih dalam pemilu. Jumlah ini secara relatif sudah sangat tinggi bahkan boleh kita sebut sebagai tertinggi dalam pemilu pasca Orde Baru.

Secara kuantitatif memang terjadi peningkatan signifikan pada angka partisipasi memilih, tapi pada saat yang sama sinyal kemunduran demokrasi seperti yang ditulis

¹ Mantan Ketua Bawaslu RI, Dosen Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Aspinall dan Meitzner (Aspinall & M., 2019) dan beberapa penulis asing yang menilai demokrasi Indonesia sedang bermasalah, patut kita renungkan secara mendalam. Adapun aspek-aspek yang dianggap mengalami kemunduran menurut Aliansi Masyarakat untuk Keadilan dan Demokrasi (AMUKK) adalah aspek supremasi hukum, kebebasan sipil, partisipasi sipil, dan perlindungan hak asasi manusia (HAM).

Pemilu sebagai ajang kontestasi politik berkala, memberikan ruang bagi keterlibatan rakyat secara langsung dalam menentukan siapa pemimpinnya baik di eksekutif maupun legislatif. Para elit politik terpilih adalah para pembuat keputusan yang memiliki legitimasi membuat kebijakan publik yang akan menentukan nasib rakyat. Mandat rakyat kepada para elit politik ini secara berkala akan ditinjau kembali dalam waktu tertentu. Hubungan antara elit dengan rakyat biasa, menghasilkan konsep perwakilan politik yang sering kali menimbulkan masalah akuntabilitas demokratis.

Pemilihan umum yang berkualitas memiliki beberapa kriteria yaitu adanya kesempatan kepada rakyat untuk; memilih secara bebas antara tawaran kebijakan yang berbeda dan partai atau kandidat yang saling bersaing; pada saat yang sama meminta pertanggungjawaban pejabat terpilih untuk tindakan atau keputusan yang mereka lakukan, dan mentransformasikan konsepsi kedaulatan rakyat dalam tindakan politik riil yang sesungguhnya. Sehingga pemilu yang berkualitas pada dasarnya menuntut hadirnya pemilih yang memiliki kapasitas politik tertentu, yang memiliki tanggung jawab dan kesadaran sebagai warga negara yang baik (*good citizen*) yang memiliki informasi yang cukup dan memadai untuk membuat keputusan-keputusan politik yang strategis.

Pemilu merupakan mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah untuk membuat keputusan politik bagi kesejahteraan masyarakat umum. Ada 3 alasan pendelegasian ini:

1. Yang didelegasikan hanya sebagian kedaulatan rakyat, jadi meskipun sudah memberikan suara dalam pemilu, rakyat

- tidak kehilangan kedaulatan dengan hak dan kebebasan politik yang dijamin konstitusi.
2. Pemberian suara dalam pemilu adalah pendelegasian kedaulatan bukan penyerahan kedaulatan, sehingga yang diberi suara tidak hanya harus mempertanggungjawabkannya kepada pemberi delegasi tapi juga harus selalu berkonsultasi dengan pemberi delegasi sebelum keputusan dibuat.
 3. Rakyat tidak mungkin melaksanakan kedaulatan itu secara langsung melainkan perlu diwakilkan kepada mereka yang dipercayai untuk membuat keputusan politik.

Rakyat memiliki hak untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam politik melalui berbagai mekanisme antara lain bisa menggunakan media massa, kelompok kepentingan, kelompok penekan, atau bahkan saat ini media sosial sering digunakan sebagai ruang publik di mana diskusi, debat dan dialog secara terbuka dilaksanakan. Partisipasi politik membutuhkan kehadiran ruang publik yang sehat di mana interaksi antara aktor-aktor politik berjalan setara dan dinamis.

Ruang publik (*public sphere*) menurut Habermas adalah suatu realitas kehidupan sosial di mana terdapat proses pertukaran informasi mengenai berbagai pandangan berkenaan dengan pokok persoalan yang tengah menjadi perbincangan umum hingga tercipta pendapat umum (*public opinion*). Opini publik ini mampu membentuk kebijakan publik sekaligus membentuk tatanan masyarakat.

Konsep Partisipasi Politik

Miriam Budiardjo (Budiardjo, 2008) menjelaskan ada lima hal yang terkait dengan partisipasi politik, *Pertama*, partisipasi politik yang menyangkut kegiatan-kegiatan dan bukan sikap-sikap. Dalam hal ini komponen-komponen subjektif seperti orientasi-orientasi politik yang meliputi pengetahuan tentang politik, minat terhadap politik, perasaan-perasaan mengenai kompetisi dan keefektifan politik, dan persepsi-persepsi mengenai relevansi politik tidak dimasukkan sebagai partisipasi politik. Hal-hal seperti sikap dan perasaan politik hanya dipandang sebagai sesuatu yang

berkaitan dengan bentuk tindakan politik, tetapi terpisah dari tindakan politik.

Kedua, subjek yang dimasukkan dalam partisipasi politik itu adalah warga negara, preman (*private citizen*) atau lebih tepatnya, orang per orang dalam peranannya sebagai warga negara biasa, bukan orang-orang profesional di bidang politik seperti pejabat-pejabat pemerintah, pejabat-pejabat partai, calon-calon politikus, pelobi profesional. Kegiatan yang disebut partisipasi politik ini bersifat terputus-putus, hanya sebagai sambilan atau sebagai pekerjaan sewaktu-waktu (*vocational* dan bersifat sekunder saja dibandingkan dengan peranan-peranan sosial lainnya).

Ketiga, kegiatan dari apa yang disebut partisipasi politik itu adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dan ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang politik. Sasarannya adalah untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat-pejabat yang sedang berkuasa, menggantikan atau mempertahankan pejabat-pejabat itu, mengubah atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan main politiknya. Tujuan-tujuan itulah yang menjadi batasan partisipasi politik terlepas apakah itu legal atau tidak. Karena itu aktivitas seperti misalnya protes-protes, huru-hara, demonstrasi, kekerasan, bahkan pemberontakan untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah merupakan bentuk-bentuk partisipasi politik.

Keempat, partisipasi politik mencakup semua kegiatan yang mempengaruhi pemerintah, terlepas apakah tindakan itu mempunyai efek atau tidak, berhasil atau gagal.

Kelima, partisipasi politik mencakup partisipasi otonom dan partisipasi dimobilisasikan. Partisipasi otonom adalah kegiatan politik yang oleh pelakunya sendiri dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Sedangkan partisipasi yang dimobilisasikan adalah kegiatan politik yang dilakukan karena keinginan orang lain.

Menilik lima kriteria partisipasi politik dari Miriam Budiardjo tersebut, kegiatan memberikan suara dalam pemilihan umum adalah salah satu bentuk partisipasi politik,

tapi bukan satu-satunya. Ada banyak bentuk kegiatan partisipasi politik yang mungkin bisa dilakukan warga negara, seperti membuat petisi, melakukan lobby terhadap pembuat kebijakan, menghubungi para pejabat politik terpilih, terlibat dalam organisasi sosial politik, ataupun terlibat dalam bentuk-bentuk kekerasan politik seperti demonstrasi, kerusuhan atau pemogokan.

(Dalton, 2009) mengelompokkan partisipasi politik sebagai berikut :

1. *Voting*, yaitu bentuk partisipasi politik yang terkait dengan pemilihan umum. Voting adalah bentuk partisipasi yang paling sederhana;
2. *Campaign Activity*, yaitu aktivitas kampanye yang mewakili bentuk-bentuk partisipasi yang merupakan perluasan dari pemilihan. Termasuk di dalamnya bekerja untuk partai atau seorang kandidat. Menghadiri pertemuan-pertemuan kampanye, melakukan persuasi terhadap orang lain untuk memilih, dan segala bentuk aktivitas selama dan antara pemilihan;
3. *Communal activity*, aktivitas komunal berbeda dengan kampanye karena sifatnya di luar konteks pemilihan umum. Termasuk dalam aktivitas komunal adalah kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan dan terlibat dengan kebijakan publik seperti kelompok peduli lingkungan, kelompok wanita, atau aktivitas perlindungan konsumen.
4. *Contacting personal on personal matters*, bentuk partisipasi ini berupa tindakan melakukan kontak individual terhadap seseorang terkait dengan suatu materi tertentu yang melekat pada orang tersebut. Bentuk partisipasi seperti ini termasuk membangun pengertian, kepercayaan, mencari koneksi, ataupun membangun jaringan.
5. *Protest*, yaitu bentuk partisipasi yang tidak konvensional seperti demonstrasi atau gerakan protes lainnya seperti mogok atau juga boikot.

Menurut (Firmanzah, 2011) partisipasi politik dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Dilihat sebagai suatu kegiatan partisipasi politik dapat dibedakan menjadi partisipasi

aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif mencakup kegiatan warga negara mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan yang berbeda dengan kebijakan pemerintah, mengajukan saran dan kritik untuk mengoreksi kebijakan pemerintah, membayar pajak dan ikut dalam proses pemilihan pimpinan pemerintahan. Sedangkan partisipasi pasif berupa kegiatan menaati peraturan/pemerintah, menerima dan melaksanakan begitu saja setiap keputusan pemerintah

Sementara itu dilihat dari kadar dan jenis aktivitasnya, (Milbrath & Goel, 1977) membedakan partisipasi politik dalam pemilu beberapa kategori, yaitu:

1. Apatis (masa bodoh), yaitu orang yang menarik diri dari aktivitas politik;
2. Spektator, yaitu orang-orang yang paling tidak, pernah ikut dalam pemilihan umum;
3. Gladiator, yaitu orang-orang yang secara aktif terlibat dalam proses politik, yakni sebagai komunikator dengan tugas khusus mengadakan kontak tatap muka, aktivis partai dan pekerja kampanye, serta aktivis masyarakat;
4. Pengkritik, yaitu orang-orang yang berpartisipasi dalam bentuk yang tidak konvensional.

Partisipasi politik yang hampir sama dikemukakan oleh (Mujani, 2007). Mereka melihat partisipasi politik dari segi stratifikasi sosial. Dari sudut pandang ini, partisipasi politik dikategorikan dalam beberapa hal, yakni:

1. Pemimpin politik;
2. Komunikator, yaitu orang yang menerima dan menyampaikan ide-ide, sikap dan informasi politik kepada orang lain;
3. Aktivis politik;
4. Warga negara marginal, yaitu orang yang sedikit melakukan kontak dengan sistem politik;
5. Orang-orang yang terisolasi, yaitu orang-orang yang jarang melakukan kontak dengan sistem politik.

Partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh masyarakat. Anggota masyarakat yang berpartisipasi dalam

proses politik melalui pemilu terdorong oleh keyakinan bahwa melalui kegiatan bersama itu kepentingan mereka akan tersalur atau sekurangnya diperhatikan. Dengan kata lain, mereka percaya bahwa kegiatan mereka memiliki efek, dan efek tersebut dinamakan *political efficacy*. Pada terminologi sosiologi politik, dianggap bahwa lebih banyak masyarakat turut berpartisipasi dalam politik menunjukkan bahwa pendidikan politik masyarakat telah berhasil. Karena itu, makin banyak partisipasi masyarakat, maka pelaksanaan demokrasi semakin lebih baik. Tingginya tingkat partisipasi masyarakat dimaksud, ditunjukkan oleh banyaknya masyarakat mengikuti dan memahami masalah politik dan turut atau ingin melibatkan diri dalam berbagai kegiatan politik. Demikian juga sebaliknya, jika tingkat partisipasi politik masyarakat rendah, maka ada indikasi bahwa pelaksanaan demokrasi yang dilaksanakan di suatu negara memberi tanda yang kurang baik. Indikasi yang dapat disebutkan bahwa masyarakat kurang atau bahkan sama sekali tidak berminat untuk masalah-masalah pemilu dan ketatanegaraan lainnya. (Miaz, 2012)

Di negara demokrasi, makin banyak masyarakat berpartisipasi dianggap sangat baik, sebaliknya jika masyarakatnya kurang berpartisipasi maka dianggap kurang peka terhadap masalah-masalah kenegaraan. Masyarakat kurang berpartisipasi kebanyakan disebabkan adanya pemimpin negara yang otoriter dan kurang *aspiratif*. Oleh karena itu, kekuasaan tertinggi bukan lagi berada di pihak masyarakat, tetapi berada di tangan pemimpin otoriter. Para ahli dan pengkaji dari barat umumnya berpendapat bahwa partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan sukarela masyarakat yang dilakukan tanpa dipaksa atau mendapat tekanan dari pihak mana pun. Sarjana tersebut termasuklah Herbert McClosky, Gabriel Almond, Norman H. Nie dan Sidney Verba (Budiardjo, 2008). Tetapi sebagian sarjana yang lain yang telah membuat kajian di negara komunis dan negara yang sedang membangun berpendapat bahwa agak sukar untuk membedakan diantara kegiatan sukarela dengan kegiatan yang dipaksakan dari segi partisipasi politik.

Di negara sedang berkembang tingkat partisipasi sangat tinggi disebabkan adanya unsur paksaan oleh pemerintah agar masyarakat haruslah memilih partai pemerintah. Huntington dan Nelson (Huntington, 1994) yang telah banyak membuat kajian di negara yang sedang berkembang menyatakan bahwa di negara-negara komunis atau negara berkembang partisipasi politik dilakukan dengan pemaksaan dan kecurangan hasil-hasil pemilihan oleh pihak yang berkuasa misalnya pada saat akhir penghitungan jumlah pilihan. Dia membagi jenis partisipasi politik di negara yang sedang berkembang menjadi dua bagian, partisipasi politik otonom dan partisipasi politik yang digerakkan (*mobilization*).

Partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan-kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.

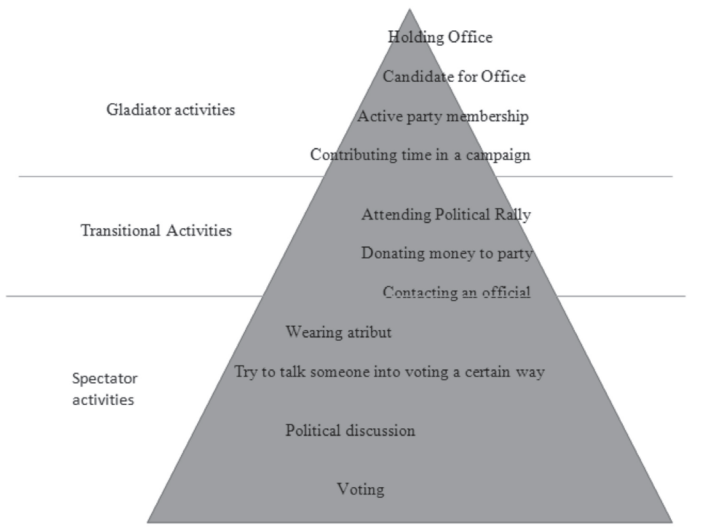
Partisipasi dalam pemilu

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilu (Surbakti & Supriyanto, 2013) dapat diwujudkan, berupa:

1. Melaksanakan sosialisasi pemilu;
2. Melaksanakan pendidikan pemilih;
3. Memilih calon atau pasangan calon partai politik dan membahas rencana visi, misi dan program partai dalam pemilu;
4. Memberikan suara sebagai pemilih;
5. Menulis atau menyiarkan berita tentang pemilu;
6. Mendukung peserta pemilu/calon tertentu;
7. Mengorganisasi warga lain untuk mendukung atau menolak alternatif kebijakan publik yang diajukan peserta pemilu tertentu;
8. Menyampaikan hasil pemantauan atas pemilu dan menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran

- pemilu;
9. Melakukan survei dan menyebarluaskan hasil survey tentang pendapat atau persepsi pemilih tentang peserta pemilu/calon;
 10. Melaksanakan dan menyebarluaskan hasil perhitungan cepat pemilu (*quick count*).

Sebagai pembanding kita dapat merujuk pendapat (Milbrath & Goel, 1977) tentang tingkatan partisipasi politik masyarakat, Milbrath dan Goel melihat partisipasi masyarakat seperti piramida dan bertingkat, sehingga level partisipasi itu bisa diukur dari tingkat keterlibatan masyarakat dalam aktifitas politik.



Partisipasi politik masyarakat dalam pemilu hanya mungkin terjadi manakala ruang publik yang bebas tersedia. Berdasarkan teori Milbrath dan Goel di atas, ruang partisipasi yang luas hanya mungkin terjadi jika tersedia ruang publik yang sehat. Demokrasi yang sehat membutuhkan ruang publik yang sehat. Ruang publik besar perannya dalam sebuah proses demokrasi, sebab di dalamnya rakyat bebas menyatakan argumen dan sikapnya tanpa ada batasan dan perbedaan apa

pun. Ruang publik tersebut harus bebas dari intervensi dan harus transparan serta terbebas dari unsur politik dan pasar.

Ruang publik yang bebas menjanjikan kesetaraan dalam beropini. Realitasnya ruang publik kita belum sesuai dengan teori tersebut, karena masih banyak anggota masyarakat marginal yang belum bisa beropini secara lantang. Ruang publik kita saat ini bukanlah ruang publik yang netral. Perdebatan, diskusi, dan dialog di ruang publik saat ini lebih sering didominasi kepentingan pasar dan politik kelompok tertentu, akibatnya narasi-narasi kelompok marginal menjadi langka diperbincangkan di ruang publik. Dominasi kepemilikan modal di media massa sangat besar pengaruhnya terhadap pembentukan opini di masyarakat.

Ruang publik di dunia maya, yang beberapa tahun belakangan ini berkembang pesat sepertinya bisa menjadi alternatif ruang publik yang bebas. Namun begitu banyak hal harus dipikirkan ulang terkait persoalan ini. Ruang publik di dunia maya memang menjanjikan egaliterianisme intelektual dan kesetaraan, tapi disisi yang lain potensi kekacauannya sangat besar. Karena siapa pun dapat berpartisipasi sepanjang punya kuota data, maka ruang publik di dunia maya berpotensi menjadi *unguided intellectual egalitarianism*. Siapa pun bisa mengusung isu dan siapa pun bisa mendebatnya tanpa ampun dan tanpa etika, maka ruang publik yang sebenarnya sangat diperlukan bagi demokrasi berubah menjadi ruang yang sangat berisik (*noise*) sementara esensi persoalan publik yang perlu diperbincangkan (*voice*) menjadi kabur.

Akibatnya banyak orang merasa sudah berpartisipasi politik, mengeluarkan pendapat, dan berusaha menjadi bagian yang menyelesaikan masalah menjadi tenggelam dalam diskusi yang berisik, riuh dan dangkal. *Banalisasi* persoalan menjadi semakin parah ketika di dunia maya, publik lebih tertarik pada isu yang *viral* ketimbang substansi persoalan publik yang mendasar. Dalam situasi seperti ini partisipasi yang bermakna tentu menjadi sulit diharapkan. Upaya untuk menangkap *voice* yang jernih ditengah riuhnya *banalisasi* persoalan dan *noise* yang berisik tentu bukan hal yang mudah. Rendahnya tingkat literasi publik dalam hal politik menyumbang masalah

yang tidak mudah diselesaikan dalam hubungannya dengan partisipasi di ruang publik.

Konsep 'ruang publik' digambarkan secara ideal sebagai ruang yang mandiri dan terpisah dari negara (*state*) dan pasar (*market*). Di ruang publik setiap warga negara memiliki akses untuk menjadi pengusung opini publik. Opini publik ini berperan untuk mempengaruhi, termasuk secara informal, perilaku-perilaku yang ada dalam 'ruang' negara dan pasar. Ruang publik diharapkan menjadi proyek pencerahan dengan cara membangkitkan rasionalitas publik melalui dialog, debat dan diskusi yang beradab.

Pertanyaannya adalah apakah dalam situasi politik neoliberal saat ini memungkinkan untuk hadirnya ruang publik yang sejati? Pasca 1998, paling tidak ada dua 'institusi' yang sering kali dianggap sebagai manifestasi ruang publik: lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan media. LSM sering kali dianggap sebagai representasi publik yang sah. Bagi pemerintah dan institusi antarbangsa, LSM merupakan 'masyarakat sipil' dan publik itu sendiri. LSM mendapat validasi sebagai perwakilan publik melalui peran aktifnya ikut serta dalam publik dan/atau karena membantu menciptakan publik dengan menjadi organisasi yang mewakili kelompok-kelompok terpinggirkan.

Dalam konteks pemilu dan demokrasi, kita perlu merefleksikan partisipasi masyarakat yang diwakili oleh LSM pegiat pemilu dewasa ini. Sudah sejak lama *civil society organization* mengalami reduksi makna semata menjadi LSM. Keterlibatan CSO dalam aktifitas pemilu 2019 penting di analisis sebab *civil society* yang semarak adalah ciri kehidupan demokratis yang sehat. Diperlukan pendalaman terhadap kualitas partisipasi dalam pemilihan umum. Hampir semua, kalau tidak semua LSM yang bergerak pada isu pemilu dan demokrasi memiliki ketergantungan yang tinggi pada pembiayaan lembaga donor. Nyaris tidak ada LSM yang bergerak pada isu pemilu dan demokrasi yang "mandiri" secara finansial untuk membiayai operasional dan kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat sipil yang dilakukan. Di sisi yang lain kehadiran lembaga donor yang peduli pada isu pemilu

dan demokrasi di Indonesia semakin sedikit, satu sisi karena menganggap pemilu dan demokrasi di Indonesia sudah lebih baik, bahkan mungkin sudah paling maju di Asia Tenggara. Pada sisi yang lain ketersediaan dana untuk isu ini juga semakin sedikit. Keterbatasan ini membuat banyak lembaga swadaya masyarakat yang sebenarnya tidak lagi efektif menjalankan fungsi sebagai *proxy* publik karena kesulitan untuk menjaga dan membiayai jaringan mereka.

Lembaga swadaya masyarakat mungkin bisa mengandalkan dukungan dana CSR (*corporate social responsibility*) untuk isu demokrasi dan pemilu. Tetapi, sedikit sekali korporasi tertarik untuk melakukan CSR dalam bidang pendidikan politik karena kurang bisa diharapkan hasilnya untuk mendukung eksistensi korporasi tersebut. Korporasi lebih tertarik mendonasikan uangnya pada partai politik dan pembuat kebijakan publik atau paling tidak pada kelompok kepentingan yang secara substantif bisa mempengaruhi kebijakan publik yang menguntungkan eksistensi korporasi.

Kondisi di atas sedikit banyak memberikan gambaran bahwa ruang publik yang ideal bagi lahirnya partisipasi yang egaliter sebenarnya hampir mustahil hadir dalam kondisi politik neoliberal dewasa ini. Rakyat jelata, masyarakat terpinggirkan menjadi yatim piatu tanpa dukungan untuk menumbuhkan kesadaran politik mereka. Proyek-proyek pemberdayaan dalam bidang kesadaran politik hanya proyek *hit and run* yang sering kali kehilangan makna ketika kehabisan dana. Mereka tidak memiliki akses terhadap ruang publik dan tidak memiliki akses terhadap politik. Ruang publik yang tersedia didominasi elit sekaligus dibajak kapitalisme, sehingga sangat sulit menempatkan wacana tentang kesadaran publik untuk berpartisipasi secara otonom dalam demokrasi.

Bagaimana dengan media sebagai ruang publik dalam demokrasi elektoral kita saat ini ? Kondisi ideal ruang publik melalui media massa yang netral tidak dipengaruhi kekuasaan dan kapital hampir mustahil terbentuk di Indonesia. Kita harus kritis terhadap istilah 'frekuensi adalah milik publik', yang saat ini digunakan untuk melawan kepemilikan stasiun televisi yang tidak mewakili suara publik. Media terutama televisi

telah menjadi alat propaganda politik elit selama kurun waktu sebelum, selama dan setelah proses elektoral. Selama televisi (dan media lain) masih dikuasai oleh korporasi, tidak akan pernah bisa ruang publik ideal dicapai. Televisi dan media lebih sering menjadi corong agenda elit ketimbang agenda publik. Mungkin sebagian kita sempat berharap pada media sosial dan internet sebagai ruang publik baru di dunia maya. Akan tetapi munculnya fenomena *buzzer* bayaran dan *influencer* bayaran menunjukkan bahwa internet dan media sosial tidak lebih dari ruang publik semu, yang isinya adalah isu dangkal yang tidak bersinggungan secara langsung dengan realitas sosial politik yang ada. Mungkin ada sedikit perubahan perilaku politik dalam kaitannya dengan internet sebagai ruang publik, tapi tidak cukup membangun kesadaran politik yang diperlukan agar kualitas partisipasi publik menjadi lebih berkualitas.

Pada dasarnya yang terjadi adalah para politisi elit sibuk memoles pencitraan di media sosial dan membayar sejumlah *buzzer* yang menghasilkan gambaran semu soal ide atau gagasan populis. Tidak jarang isu sosial populis dibajak dengan menggunakan instrumentasi media sosial menjadi seolah-olah agenda elit. Ketika publik yang sesungguhnya merasa cukup puas agenda yang diperjuangkan diakomodasi elit secara instrumental, maka sesungguhnya ruang publik yang sehat di mana debat, diskusi dan dialog sehat berkembang, akan mengalami kemunduran dan kemudian mati perlahan-lahan. Agenda perubahan sosial yang membutuhkan kesadaran politik yang dalam bisa buyar karena dibajak elit menjadi program instrumental pembangunan yang tidak menyentuh esensi struktur sosial yang tidak adil dan timpang.

Dimensi kualitas demokrasi mempunyai tujuan agar pemerintahan yang dihasilkan melalui proses demokratis harus mengabdikan kepada kepentingan, kemaslahatan dan kesejahteraan masyarakat.

Partisipasi dalam pengawasan pemilu

Pengawasan pemilu merupakan sebuah kegiatan yang penting dalam pelaksanaan pemilihan umum. Pengawasan Pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa,

dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Tujuan pengawasan pemilu adalah : menegakkan integritas penyelenggara, penyelenggaraan dan hasil pemilu melalui pengawasan Pemilu berintegritas dan berkredibilitas untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis; dan memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai pemilu secara menyeluruh.

Dalam praktik pemilu ada tiga tipologi pengawasan pemilu yaitu : *Electoral Observation*, *Electoral Monitoring* dan *Electoral Supervisory*. Ketiga jenis pengawasan pemilu itu mempunyai kewenangan yang berbeda dan karakteristik yang berbeda, tetapi mempunyai kesamaan yaitu sama-sama mengawasi pemilihan umum. *Electoral observer* bertugas mengumpulkan informasi seputar pelaksanaan pemilu dan memberikan simpulan atas pelaksanaan pemilu dengan memberikan penilaian (*value judgement*) terhadap proses penyelenggaraan Pemilu. Kewenangan observer terbatas dan tidak dapat mengintervensi proses Pemilu. *Electoral Observation* biasa dilakukan oleh para pemantau pemilu internasional, dari PBB, koalisi penyelenggara pemilu internasional, dsb. *Electoral Monitoring*, praktik pengawasan ini sudah memiliki otoritas atau legitimasi untuk melakukan pengamatan pada pelaksanaan pemilu dan memiliki kewenangan untuk mengintervensi proses jika ada norma pemilu yang dilanggar. Perbedaan penting antara *electoral observer* dengan *electoral monitoring* adalah, lembaga pemantau dapat bertindak selaku pelapor terhadap praktik pemilu yang curang. Pemantauan pemilu biasanya dilakukan oleh lembaga independen yang telah mendapatkan akreditasi oleh KPU/penyelenggara pemilu. *Electoral Supervisory*, adalah lembaga pengawas pemilu. Jika dibandingkan dengan observer dan pemantau pemilu, pengawas pemilu memiliki tugas dan kewenangan yang lebih kompleks. Karena Pengawas Pemilu merupakan lembaga resmi yang dibentuk oleh Negara dan memiliki tugas khusus untuk melakukan pengawasan Pemilu. Pengawas Pemilu tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengawasi proses penyelenggaraan di tiap tahapan

Pemilu, namun Pengawas Pemilu juga memiliki kewenangan untuk menyatakan kesahan dan keabsahan dari tahapan pemilu, sejak proses persiapan sampai proses penetapan hasil. Dalam beberapa tingkatan lembaga pengawas pemilu memiliki kewenangan memutus sengketa pemilu dan memiliki kewenangan kuasi peradilan yang keputusan-keputusannya bersifat mengikat para pihak.

Di antara tiga lembaga pengawasan pemilu di atas maka *electoral supervisory* memiliki kewenangan yang lebih kuat yang bersumber dari legalitas formal yang dimilikinya. Sementara *electoral monitoring*, dalam konteks pemilu di Indonesia adalah bentuk partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu. Pemantauan pemilu dilakukan oleh lembaga-lembaga independen yang diakreditasi di Bawaslu.

Pada Pemilu 2019 yang lalu, diwarnai dengan berbagai macam mal praktik pemilu. Dalam demokrasi mal praktik pemilu ibarat penyakit yang menggerogoti demokrasi dan integritas pemilu tersebut. Karena mal praktik pemilu dapat menurunkan legitimasi pemilu dan kepercayaan publik dan pada akhirnya akan menjadi penyebab menurunnya partisipasi pemilih. Namun menurut (Norris, 2012) yang menyatakan bahwa tingkat mal praktik pemilu bergantung pada kualitas dari demokrasi suatu negara. Di mana akan berdampak pada hasil pemilu itu nantinya ke depan. Ketika peserta dan pelaksana bekerja sama dalam mencurangi pemilihan maka akan melahirkan pemimpin-pemimpin yang tidak kredibel dan tidak berintegritas. Menurut (Diamond & Morlino, 2004) ada delapan dimensi kualitas demokrasi, yaitu *participation, competition, freedom, rule of law, vertical accountability, horizontal accountability, responsiveness dan equality*. Dalam konteks pengawasan pemilu, sebagian besar dimensi kualitas demokrasi tersebut terkait erat dengan integritas pemilihan umum. Setidaknya dimensi partisipasi, kompetisi, *freedom, rule of laws, dan equality* adalah bagian tak terpisahkan dari pengawasan pemilihan umum yang terkait erat dengan dimensi integritas pemilihan umum dan hasil pemilihan umum.

Menurut (Susetyo, 2005) mal praktik memiliki pengertian proses manipulasi yang terjadi pada setiap

keseluruhan proses penyelenggaraan pemilu yang bertujuan untuk kepentingan perseorangan, kelompok atau partai politik dengan menggadaikan kepentingan umum. Dalam pemilu serentak diselenggarakan tahun 2019 terjadi penambahan TPS yang cukup signifikan. Apalagi dengan disutuskannya jumlah pemilih dari pemilu sebelumnya 500 orang pemilih menjadi 300 orang pemilih per TPS, sehingga total seluruh TPS di Indonesia pada pemilu serentak 2019 adalah sebanyak 800 ribuan, bahkan bisa lebih dari 800.000 (<http://nasional.republika.co.id/> 29 Agustus 2017). Bertambahnya jumlah TPS tersebut diiringi oleh bertambahnya jumlah pengawas dalam pemilu serentak, yang tidak saja menjadi tugas Bawaslu dan pengawas pemilu *ad hoc* di daerah, tetapi juga perlu adanya pengawasan dari pihak di luar lembaga pengawas pemilu tersebut. Oleh karenanya penting sekali untuk melibatkan seluruh pemangku kepentingan dan masyarakat dalam proses pengawasan ini.

Dilibatkannya pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan masyarakat secara independen dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu, diharapkan akan menghasilkan pemilu yang berintegritas, di mana seluruh partisipan pemilu akan lebih merasa mawas diri dan memiliki kesadaran politik yang baik terhadap nilai-nilai kejujuran, keadilan dan demokratis terkait pemilu. Menurut (Surbakti R. d., 2015), untuk mewujudkan pemilu demokratis, terdapat beberapa parameter, yaitu:

- Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan. Pemilu diselenggarakan karena yang diterapkan bukan demokrasi langsung, melainkan demokrasi perwakilan. Agar dapat berjalan, demokrasi perwakilan memerlukan rakyat sebagai pemilih berdaulat, sejumlah wakil/ kursi untuk tiap daerah pemilihan, dan partai politik atau calon sebagai peserta pemilu yang bersaing mendapat kepercayaan rakyat jadi wakil daerah pemilihan itu;
- Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis. Salah satu dimensi penyelenggaraan pemilu adalah kompetisi atau konflik merebut kursi.

Agar berlangsung tertib, penyelenggaraan pemilu harus berdasarkan hukum yang memiliki derajat kepastian yang tinggi. Agar pemilu yang diselenggarakan demokratis, hukum yang mengatur pemilu harus merupakan penjabaran asas pemilu demokratis: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel;

- Persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu. Agar penyelenggara negara yang terpilih berasal dari partai atau calon terbaik, harus ada kompetisi bebas dan adil antar partai/calon untuk meyakinkan rakyat memilih mereka. Para kontestan harus berangkat dan bersaing dari titik tolak sama sehingga yang terbaik yang akan terpilih;
- Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu. Untuk menjamin agar rakyat berdaulat, peran warga negara dalam pemilu tak hanya memberi suara, tetapi juga melakukan berbagai peran berbeda pada seluruh tahap pemilu. Secara individu, kelompok, terorganisasi atau melembaga, rakyat perlu berperan dalam pendidikan pemilih, aktif sebagai anggota partai dalam membahas calon dan rencana kebijakan partai, melakukan kampanye mendukung atau menentang peserta pemilu tertentu, memantau pelaksanaan pemilu, mengawasi penyelenggaraan pemilu, memberitakan atau menyiarkan kegiatan pemilu melalui media massa, melakukan survei dan menyebarluaskan hasil survei tentang persepsi pemilih tentang peserta pemilu, serta melakukan dan menyebarluaskan hasil hitung cepat hasil pemilu. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dipercaya rakyat dan peserta jika pemilu diselenggarakan badan yang tak hanya kompeten dan berkapasitas dalam bidang tugasnya, tetapi juga independen dan mengambil keputusan yang imparial (tak memihak);
- Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial. Badan penyelenggara pemilu dapat dikategorikan bertindak independen jika menyelenggarakan pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kode etik penyelenggara pemilu;

- Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu. Puncak rangkaian penyelenggaraan pemilu adalah pemungutan dan penghitungan suara. Karena itu, seluruh asas pemilu demokratis (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel) diterapkan pada rangkaian pemungutan, penghitungan, rekapitulasi hasil perhitungan suara, dan pelaporan hasil pemilu. Pemungutan, penghitungan, rekapitulasi hasil perhitungan suara, dan pelaporan hasil pemilu yang sesuai dengan asas pemilu demokratis dapat dikategorikan sebagai berintegritas;
- Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Dalam penyelenggaraan pemilu sangat mungkin terjadi berbagai sengketa antara peserta dan penyelenggara ataupun pelanggaran berbagai ketentuan tentang pemilu oleh peserta/calon, penyelenggara, atau pemilih. Berbagai sengketa pemilu ini wajib diselesaikan dan berbagai pelanggaran ketentuan pemilu itu harus diputus.

Partisipasi masyarakat dalam pemilu dapat dikategorisasikan dalam beberapa aktifitas : *Pertama*, sebagai pemilih, masyarakat umumnya menganggap partisipasi dalam pemilu sebatas memberikan suara di TPS. Hal ini tidak salah tapi sebenarnya dalam teori partisipasi ini adalah bentuk partisipasi paling minimal. *Kedua*, sebagai pemantau pemilu, pemantau pemilu terdiri dari Lembaga-lembaga swadaya masyarakat atau CSO (*Civil Society Organization*) yang ikut mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu. Dalam Undang-undang Pemilu No. 7 Tahun 2017, pendaftaran dan akreditasi pemantau pemilu berada pada wilayah kewenangan Badan Pengawas Pemilu. Ini berarti secara legalitas Pemantau Pemilu diperoleh dari Bawaslu, dimulai dari pelaporan hingga sanksi berlaku sama dan berjenjang, segala kewenangan terkait dengan Pemantau Pemilu berada di lembaga pengawas yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan berlaku sesuai tingkatannya (provinsi/kabupaten/kota). Hal ini juga baik untuk kemajuan pengawasan karena akan adanya sinergi antara Bawaslu dengan pemantau pemilu sendiri khususnya terkait penetapan kode etik, hak dan kewajiban pemantau pemilu ini dan juga pelaporan. Setidaknya

dengan lebih banyak mata yang memandang, maka partai politik dan penyelenggara pemilu akan lebih mawas diri dalam bekerja. *Ketiga*, sebagai pengawasan partisipatif : Bawaslu mengembangkan pengawasan partisipatif di mana pengawasan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu melibatkan masyarakat. Bawaslu merekrut masyarakat, bisa dari LSM, mahasiswa dan juga pelajar untuk terlibat dalam pengawasan pemilu. Dalam hal ini Bawaslu melibatkan *civil society* sebagai salah satu kontingen dalam pelaksanaan pengawasan yang berintegritas. Pengawasan partisipasi ini direkrut mulai dari pendekatan melalui perpanjangan tangan Bawaslu yang berada di tingkat kabupaten/ kota, kecamatan dan juga desa/kelurahan, serta pendekatan kultural dengan merekrut mahasiswa, LSM dan juga pelajar. Kemudian mereka diberikan pelatihan/sosialisasi untuk melakukan pengawasan seperti bentuk laporan yang harus disusun jika dianggap adanya indikasi pelanggaran dan tahapan penyelenggaraan pemilu. yang kemudian akan dilaporkan secara berjenjang.

Bentuk kegiatan pengawasan partisipatif yang dilakukan masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana dikemukakan (Surbakti R. d., 2015), yaitu meliputi:

- Pertama, melakukan pendidikan pemilih.
- Kedua, melakukan sosialisasi tata cara setiap tahapan Pemilu.
- Ketiga, melakukan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu dan menyampaikan penilaian atas Pemilu berdasarkan hasil pemantauan.
- Keempat, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu baik pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu maupun pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu dan pelanggaran ketentuan Pidana Pemilu.
- Kelima, mendaftarkan diri sebagai pemilih dan mengajak pihak lain untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih (termasuk mengecek nama sendiri dan anggota keluarga lain dalam Daftar Pemilih Sementara).
- Keenam, menjadi peserta kampanye pemilu.
- Ketujuh, memberikan suara pada hari pemungutan suara,

menyaksikan proses penghitungan suara di TPS, menjadi Saksi yang mewakili Peserta Pemilu, dan/atau menjadi anggota KPPS/ PPS/ PPK.

- Kedelapan, ikut berperan dalam proses pemberitaan tentang Pemilu di media cetak atau proses penyiaran tentang Pemilu di media elektronik.
- Kesembilan, ikut berperan dalam Lembaga Survey yang melaksanakan proses penelitian tentang Pemilu dan menyebar luaskan hasil penelitian kepada masyarakat umum.
- Kesepuluh, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (*Quick Count*) atas hasil Pemilu di TPS dan menyebarluaskan hasilnya kepada masyarakat.
- Kesebelas, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil Pemilu dengan merekam dan menyebar-luaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia.

Kegiatan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu, menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Pemilu, kegiatan Penghitungan Cepat, dan kegiatan merekam dan menyebarluaskan hasil Pemilu merupakan sebagian kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan partisipatif dalam pemilu, yang tujuannya untuk memastikan suara setiap pemilih menjadi bagian dari keputusan KPU tentang hasil pemilu. Kegiatan pengawasan partisipatif ini adalah upaya untuk memastikan setiap pemilih memberikan suara secara cerdas, yang dapat dilakukan oleh pemilih (sendiri atau berkelompok), LSM, lembaga pemantau Pemilu, peserta Pemilu, lembaga survei, mereka yang berkarya di media massa, akademisi, kelompok profesi, dan organisasi kemasyarakatan (Surbakti R. d., 2015)

Refleksi kritis terhadap kegiatan pengawasan partisipatif perlu dilakukan, mengingat ada sejumlah persoalan pemilu yang tidak atau belum terawasi dengan baik terutama menyangkut politik uang. Politik uang mengacu pada praktik pendistribusian uang atau barang dan jasa dari kandidat kepada pemilih dalam pemilihan umum. Menurut (Aspinall E, 2015) praktik politik uang di dalam pemilu di Indonesia meliputi *vote*

buying, individual gifts, service and activities, club goods, dan pork barrel politics. Menurut (Muhtadi, 2018) jumlah pemilih yang terlibat dalam jual beli suara dalam pemilu 2019 yang lalu berkisar antara 19,4% hingga 33,1%. Angka ini termasuk yang tertinggi ketiga di dunia.

Pippa Norris (Norris P. , 2017) dalam Buku *Strengthening Electoral Integrity* mengingatkan bahwa politik uang adalah pelanggaran serius yang menggerogoti integritas pemilihan. Menurut Norris ada tiga level kerusakan yang ditimbulkan oleh politik uang terhadap integritas pemilihan umum, yang bersumber pada praktik korupsi seperti suap, pemerasan, kecurangan, dan nepotisme, adalah bagian dari pelanggaran integritas pemilu ini, termasuk juga metode yang melanggar hukum seperti intimidasi, kekerasan, dan pencurian :

- Pada level kontestasi elektoral; politik uang berpotensi mengakibatkan arena pertandingan menjadi tidak rata dengan menghambat kampanye oposisi atau dengan menyedot sumber daya negara untuk membiayai kampanyenya sendiri.
- Pada level preferensi pemilih , baik *incumbent* maupun oposisi dapat melakukan pembelian suara (*vote buying*). *Vote buying* secara efektif mengabaikan hak warga negara untuk secara bebas memformulasikan dan mengekspresikan preferensi politiknya.
- Pada level hasil kontestasi pemilu, tindakan yang sering meruntuhkan integritas pemilihan umum adalah manipulasi proses pemberian suara, penghitungan suara, dan rekapitulasi (*aggregating ballots*) dalam berbagai cara seperti pengelembungan suara, merusak atau memanipulasi hasil pemungutan suara, melakukan kesalahan penghitungan dengan sengaja, mempermainkan proses rekapitulasi suara dan lainnya.

Perlawanan terhadap praktik politik uang tidak semata persoalan menolak pemberian dalam urusan pemilu tapi juga persoalan mengubah budaya patronase politik menjadi budaya yang egaliter. Mereka yang menolak mempunyai resiko tidak ringan yakni bisa menghadapi pengucilan, dianggap tidak

lazim atau bahkan dituduh pengacau. Kuatnya budaya neo patrimonialisme yang berkembang dalam politik patronage, mengakibatkan sang klien dengan sadar mengimajinasikan posisinya sebagai inferior, tersubordinasi oleh kedigdayaan sang patron yang karismatik. Akibatnya, pola relasi patron-klien berjalan tak berimbang. Bandul pendulum lebih banyak bergerak ke arah sang patron ketimbang sang klien.

Perubahan budaya ini tidak mungkin dilakukan dalam waktu sebentar, memerlukan upaya terus menerus berkelanjutan dan pada saat yang sama menanamkan nilai-nilai baru dalam demokrasi yakni kesetaraan dan solidaritas. Di sisi yang lain, desa telah terkooptasi budaya patronase. Kepala Desa menjadi figur sentral di desa, budaya patronase dikukuhkan untuk menguatkan sentralisme kekuasaan kepala desa. Semua akses terkumpul melalui kepala desa, sebab kepala desa adalah jembatan yang memfasilitasi semua kepentingan supra desa di desa. Dalam persoalan politik uang tidak jarang kepala desa dan perangkat desa menjadi fasilitator berlangsungnya politik uang di desa.

Namun yang perlu disadari bahwa kekuasaan di desa yang dianggap berpusat di tangan kepala desa sesungguhnya hanya *pseudo* (semu), sebab kekuasaan tersebut hanya perpanjangan tangan aparaturnegara di atasnya atau kekuatan politik supra desa seperti elit politik. Kepala Desa pun menjadi pion bagi kekuasaan untuk melegitimasi segala sesuatu yang dikehendaki para aktor pemegang kekuasaan di atasnya. Hari-hari kepala desa sibuk untuk menyelamatkan dirinya dari kemarahan kekuasaan aparaturnegara di atasnya, maka benar tulisan Hans Antlov "Negara dalam Desa" yang melukiskan aktivitas kesibukan Pak Kades, bukan mengurus warga di desa melainkan sibuk mondar-mandir ke kecamatan atau kabupaten. Pak Kades pun memfasilitasi semua kepentingan supra desa di desa, tanda tangan tanpa banyak protes untuk pendirian pabrik, perkebunan, dan lain-lain, semua atas nama kepatuhan kepada negara. Desa telah lama ditundukkan di bawah hegemoni.

Dalam konteks politik uang, caleg dan Partai Politik sering kali adalah kekuatan supra desa yang mencari pijakan

politik melalui aparat desa dan organisasi sosial di desa. Organisasi-organisasi itu justru melanggengkan praktik patronase politik dan klientelisme, dan menumbuhkan ketergantungan terus menerus pada kekuatan supra desa. Menurut pendapat penulis walaupun ada kekuatan dari internal desa yang berani melawan dan menentang praktik politik uang dapat dipastikan mereka bukan bagian dari oligarkhi desa yang terlibat dalam praktik fasilitasi dan tidak memiliki ketergantungan ekonomi secara relatif dengan struktur sosial desa. Mereka adalah lapisan kelas menengah terdidik yang secara ekonomi mandiri.

Problem yang dihadapi di desa antara lain adalah lemahnya kapasitas politik masyarakat desa. **Pertama**, rakyat desa kehilangan kapasitas politiknya. Proses kooptasi politik melalui *state corporatism* yang terjadi di desa, telah melemahkan kapasitas politik masyarakat. Organisasi masyarakat di desa baik pemuda, organisasi tani, bahkan organisasi ibu-ibu adalah bentukan negara, yang segala aktivitas organisasi dibiayai oleh negara dan dilaporkan kepada negara. Akibatnya tidak mudah menumbuhkan organisasi baru dengan semangat baru dan pola organisasi yang lebih demokratis yang egaliter. Pelemahan kapasitas politik ini pada kenyataannya telah menghilangkan kemampuan untuk melakukan tawar-menawar bagi kepentingan dan aspirasinya secara sehat. Pada saat yang sama pragmatisme justru menguat dalam merespon tawaran dari kekuatan dari supra desa.

Politik uang sesungguhnya adalah upaya sistematis untuk melemahkan kapasitas politik masyarakat desa untuk menuntut akuntabilitas politik dari kekuatan politik supra desa seperti partai politik ataupun caleg. Politik uang justru mengakibatkan akuntabilitas terbalik (*perverse accountability*) Stokes (2005) dalam (Muhtadi, 2018). Demokrasi seharusnya adalah mekanisme kontrol masyarakat terhadap negara dan pencarian tanggung jawab pejabat publik oleh (*accountability*). Namun akuntabilitas ini jadi berbalik arah bukan politisi yang dituntut pertanggungjawabannya, tapi pemilih yang dimintai pertanggungjawabannya karena telah menukar mandat demokrasi dengan harga yang murah.

Pengawasan terhadap politik uang pada dasarnya tidak bisa berjalan sendiri, sangat dibutuhkan kerja sama intensif antara Bawaslu dengan aktifis penggerak anti politik uang di desa. Bagian terberat dari perlawanan terhadap politik uang adalah melahirkan kesadaran kritis warga negara terhadap praktik pembusukan demokrasi. Di sisi yang lain, kita tidak bisa menafikan pengawasan terhadap dana kampanye dan laporannya karena itu merupakan bagian penting dari proses untuk menekan praktik politik uang. Kesadaran kritis para pemantau pemilu terhadap pengendalian dana kampanye menjadi sangat penting untuk menghentikan politik uang dari sisi suplay. Tapi kesadaran kritis masyarakat tidak kalah penting untuk menghentikan politik uang dari sisi demand.

Pengawasan partisipatif dalam berbagai bentuknya, sangat tergantung bagi terbentuknya kesadaran kritis warga negara terhadap praktik menyimpang atau mal praktik dalam pemilu. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan partisipatif hanya mungkin dilakukan jika kesadaran kritis tersebut tumbuh dan berkembang dalam ruang publik yang sehat. Kerja-kerja melibatkan masyarakat dalam pengawasan partisipatif pada dasarnya adalah kerja memperkuat kembali kapasitas politik masyarakat untuk meningkatkan kesadaran kritis masyarakat terhadap relasi sosial yang tidak adil dan timpang. Kerja-kerja seperti ini tidak cukup dilakukan oleh kelompok sosial terdidik yang hanya bekerja secara sporadis dan dengan dukungan dana yang terbatas. Kerja seperti ini memerlukan semangat spartan yang jangka panjang dan dukungan semua pihak. Pendidikan politik jangka panjang dan pendidikan kewarganegaraan yang efektif perlu dirumuskan untuk mengembalikan kapasitas politik warga negara yang telah lama hilang dikooptasi negara dan kekuatan politik yang manipulatif. Kita tidak bisa berharap partisipasi yang berkualitas lahir dari kesadaran yang bersifat semu.

Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

REFLEKSI PEMILU SERENTAK 2019: ASPEK KELEMBAGAAN PENYELENGGARA PEMILU

Abdul Aziz^{(1)*}

Pengantar

Persepsi tentang penyelenggaraan pemilu serentak 2019, mungkin secara umum terwakili oleh ungkapan peneliti dari The Lowy Institute yang berbasis di Sydney, Ben Bland (Bland: 2019): "*Resilient elections, defective democracy*" (pemilu yang kuat, demokrasi yang cacat). Frasa itu dicontoh dari Rizal Sukma (2009) yang melukiskan politik Indonesia pasca 2009 dengan kondisi sebaliknya: "*Defective elections, resilient democracy*". Dua frasa yang berbeda itu secara umum dapat diartikan, bahwa telah terjadi perbaikan signifikan dalam proses penyelenggaraan pemilu dan sebaliknya, telah terjadi penurunan kualitas demokrasi. Menurut Bland, membangun demokrasi di suatu negara yang demikian luas, multi-etnis dan multi-agama bukanlah sebuah proses linear yang dapat dinilai dengan ukuran pencapaian yang sederhana. Sesudah berhasil keluar dari otoritarianisme, Indonesia telah membangun sistem pemilihan yang tangguh dan dapat dipercaya, hingga hasil pemilu 2019 akhirnya diterima oleh pemilih dan peserta pemilu. Namun, pemilu yang terakhir ini memprihatinkan bagi Bland, karena diwarnai oleh sejumlah cacat demokrasi. Di antaranya adalah apa yang disebut "paradoks toleransi", yaitu demokrasi telah memberikan hak kebebasan berbicara dan berserikat kepada mereka yang menentang hak-hak itu sendiri. Para penentang ini, mulai dari kaum Islamis garis keras,

^{1*} Anggota KPU-RI 2007-2012, Pengajar Pascasarjana Universitas Islam Jakarta.

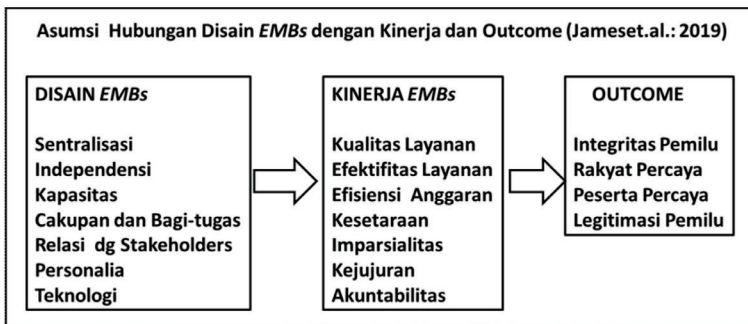
para mantan jenderal, hingga para taipan dan elit lainnya, ingin membongkar mekanisme akuntabilitas yang baru saja lahir.

Melalui ungkapan yang berbeda-beda, kritik terhadap cacat demokrasi Indonesia menjelang dan sesudah pemilu serentak 2019, juga dikemukakan oleh sejumlah akademisi. Fokus kritik terutama ditujukan kepada polarisasi berbasis agama, penguatan politik identitas, dan presiden petahana yang berbalik otoritarian (Power: 2018; Stot: 2019; Aspinall and Mietzner: 2019; Arifyanto et.al.: 2019), serta patronase politik dan klientilisme yang mengubah demokrasi ibarat berdagang (Aspinall and Berenschot: 2019). Marcus Mietzner (Mietzner: 2019) menyebut sejumlah masalah yang telah menurunkan kualitas demokrasi Indonesia, seperti disfungsi pendanaan politik, pembelian suara, pengetatan syarat pembentukan partai, dan keterwakilan politik perempuan. Namun dalam hal penyelenggaraan pemilu, Mietzner justru memuji prestasi Indonesia yang berhasil mengatasi berbagai tantangan logistik, politik dan sosial. Pujian ini tidak harus dimaknai pemilu 2019 secara prosedural berlangsung tanpa kelemahan. Evaluasi kualitas demokrasi secara menyeluruh diperlukan, termasuk urusan teknis prosedural penyelenggaraan pemilu, guna mengetahui pencapaian integritas pemilu.

Demokrasi yang berkualitas, tidak mungkin dihasilkan tanpa penyelenggaraan pemilu yang kokoh dan terpercaya. Namun derajat kekokohan dan keterpercayaan pemilu akan ditentukan pula oleh kualitas demokrasi yang dihasilkannya. Dengan sudut pandang ini, refleksi tentang penyelenggaraan pemilu serentak 2019 menuntut suatu kerangka yang lebih sistemik dalam evaluasi kualitas demokrasi dan pencapaian standar tertinggi dari berbagai dimensinya. Diamond dan Morlino menyebut delapan dimensi kualitas demokrasi, yaitu *participation, competition, freedom, rule of law, vertical accountability, horizontal accountability, responsiveness* dan *equality* (Diamond and Morlino: 2004). Kesadaran sistemik tentang kualitas demokrasi dalam berbagai dimensinya, mengandung kehendak bahwa pemerintahan yang dihasilkan melalui proses demokratis harus sepenuhnya mengabdikan kepada kepentingan, kemaslahatan dan kesejahteraan *demos*.

Refleksi tentang kualitas demokrasi yang sistemik merupakan topik yang luas, yang tidak menjadi fokus tulisan ini, tetapi menjadi latar kesadaran di aras kognitif. Pembahasan tulisan ini akan terfokus kepada salah satu aspek pemilu serentak 2019, yaitu organisasi penyelenggara (*Electoral Management Bodies*, atau *EMBs*), yang menjadi bagian integral dari manajemen pemilu (*electoral management*). Toby James mengartikan *electoral management* dengan "*the organisations, networks, resources, micro anthropological working practices and instruments involved in implementing elections*" (James: 2020).

Guna keperluan analisis keterlibatan *EMBs* dalam pelaksanaan pemilu, pembahasan ini merujuk kepada sepuluh elemen tahapan siklikal pemilu (Norris: 2015; Garnett: 2017) yang diadaptasi, meliputi undang-undangan pemilu; peraturan pedoman teknis pemilu; penetapan daerah pemilihan; pendaftaran pemilih; pendaftaran peserta pemilu; kampanye; dana kampanye; pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara; sengketa dan penetapan hasil pemilu; serta rekrutmen *EMBs*. Guna mengetahui apakah keterlibatan *EMBs* dalam pelaksanaan elemen-elemen siklus pemilu, menyumbang bagi pencapaian integritas pemilu, digunakan skema yang dibuat oleh Toby James et.al. (2019) dan diadaptasi untuk keperluan refleksi pemilu serentak 2019 seperti berikut ini:



Toby James (2020) memberikan cakupan kinerja *EMBs* yang relatif lebih luas dari unsur-unsur kinerja di atas, seperti integritas penyelenggara (lepas dari kecurangan), partisipasi publik dalam proses pemilu, transparansi, partisipasi

pemilih, akurasi daftar pemilih, penyiapan tindakan darurat (*contingency*) dan beberapa unsur lain yang tercakup di dalam siklus pemilu.

Beberapa tulisan yang tercakup ke dalam klaster kelembagaan pemilu yang diterbitkan oleh Bawaslu, khususnya tulisan Nur Sardini (2019) tentang kelembagaan penyelenggara pemilu, telah mengungkap banyak hal dan menyediakan informasi yang bervariasi terkait disain, kinerja maupun *outcome* *EMBs*. Tulisan ini akan menambahkan sejumlah pandangan reflektif penulis yang diharapkan dapat mengukuhkan ketepatan persepsi tentang *resilient elections* dan mengenali tantangan perbaikan pemilu di masa datang. Uraian dalam bagian tulisan ini akan mengacu kepada unsur-unsur yang ada di setiap kolom dalam skema di atas secara fleksibel, sambil sedapat mungkin berupaya menghindari duplikasi informasi dengan tulisan lain, khususnya yang berada di dalam klaster kelembagaan tersebut.

Disain Kelembagaan *EMBs*

Secara kelembagaan, disain *EMBs* menganut prinsip independen (*independent*), yaitu kelembagaan yang terpisah dari cabang eksekutif pemerintahan (Catt et.al.: 2014). Merujuk kepada Undang-undang no.7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, *EMBs* terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Keberadaan tiga lembaga itu dalam satu kesatuan fungsi menunjukkan watak demokratis disain kelembagaan penyelenggara, dengan mengedepankan prinsip *check and balance*. Watak kelembagaan yang demokratis ini perlu dipertahankan setidaknya hingga batas waktu tertentu, agar perbaikan kualitas demokrasi dapat terus berlangsung secara bertahap melalui perbaikan kelembagaan *EMBs* sebagai titik masuk. Batas waktu itu adalah kepercayaan publik yang kuat atas integritas pemilu dan legitimasi hasil pemilu. Melalui institusionalisasi prinsip *check and balance*, peluang para penyelenggara pemilu untuk merusak integritas pemilu semakin mengecil. Namun, masih mungkin terjadi

beberapa peristiwa kasuistik di mana merusak integritas pemilu dilakukan secara bersama-sama di antara komponen penyelenggara (KPU dan Bawaslu), sehingga tidak terdeteksi oleh DKPP ataupun publik. Demikian pula, tetap masih akan ada celah kelemahan: prosedur kelembagaan apa yang akan diterapkan, ketika anggota DKPP melanggar etika?

1. KPU

KPU telah mengalami perubahan kelembagaan fundamental ketika ditetapkan sebagai lembaga yang “bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pada saat cabang-cabang eksekutif pemerintahan mengalami proses desentralisasi/dekonsentrasi, KPU justru sebaliknya, mengalami proses sentralisasi dengan menempatkan KPU Daerah (KPUD) provinsi dan kabupaten/kota sebagai bagian hierarkis yang tidak terpisahkan dari KPU-RI. Rekrutmen komisioner di pusat dan di daerah-daerah memang secara bertahap mulai dilepaskan dari ketergantungan kepada pemerintah dan pemerintah daerah. Namun, dalam hal tenaga aparatus sipil negara (ASN) sekretariat KPU, ketergantungan KPU kepada pemerintah dan pemerintah daerah tidak dapat dihindari. Di banyak daerah, ketergantungan ini menciptakan loyalitas ganda dan menimbulkan potensi gangguan terhadap integritas pemilu, terutama ketika KPU di daerah yang bersangkutan menyelenggarakan pilkada.

Hingga pelaksanaan pemilu 2009, KPU belum memiliki ASN organik sendiri. Namun sejak 2009 hingga 2012, KPU diizinkan oleh pemerintah pusat yang saat itu menerapkan kebijakan “moratorium”, untuk merekrut lebih dari dua ribu ASN, sehingga mampu “menyuntikkan darah segar” bagi sekretariat, terutama dalam menghadapi gelombang pilkada gubernur maupun bupati/walikota. Di tingkat pusat, ketiadaan ASN organik bukan masalah utama. Seperti disinggung Nur Sardini (2019), prahara pasca pemilu 2004 menjadi sumber masalah serius. Prahara ini menggerogoti moral kerja ASN KPU pusat. Empat dari sisa tujuh komisioner, termasuk Ketua, ditambah dengan Sekretaris Jenderal dan tiga Kepala Biro berurusan hukum dengan Komisi Pemberantasan Korupsi,

sehingga harus dipenjara. Musibah “bedol desa” yang terbesar sepanjang sejarah KPU ini bukan hanya merusak reputasi harum penyelenggaraan pemilu 2004, melainkan juga meninggalkan friksi struktural internal yang parah.

Demikianlah, ketika Wakil Sekretaris Jenderal memasuki pensiun, salah satu Kepala Biro telah memiliki Surat Keputusan Presiden untuk menempati posisi Wakil Sekjen. Namun pimpinan KPU tidak bersedia melantiknya karena penerbitan SK Presiden itu dianggapnya menyalahi prosedur. Sikap ini didukung oleh sebagian Kepala Biro, sedangkan pemegang SK didukung oleh salah satu komisioner. Friksi internal ini menjalar hingga ke bawah dan menjadi hambatan psikologis yang sangat potensial mengganggu pelaksanaan pemilu 2009. Friksi ini juga diperuncing dengan keharusan KPU melakukan reorganisasi biro-biro dari sembilan menjadi tujuh sesuai tuntutan Undang-undang pemilu yang baru. Biro mana yang harus dilikuidasi, menjadi sumber friksi tambahan. Kondisi ini baru dapat diselesaikan hanya sekitar dua bulan sebelum tahapan pemilu 2009, yang dimulai pada April 2008. Konsolidasi organisasi dan penguatan kelembagaan hasil reorganisasi ini telah dilakukan selain melalui intensifikasi berbagai jenis bimbingan teknis, juga melalui program pelatihan kepemiluan internasional BRIDGE secara berkala dan kerja magang, bekerjasama dengan *Australian Electoral Commission*. Konsolidasi dan penguatan kapasitas ini telah memungkinkan KPU melakukan kaderisasi berkelanjutan dan regenerasi.

Kombinasi problem kelembagaan yang ditimbulkan akibat arus sentralisasi organisasi dan prahara pasca pemilu 2004 mungkin tidak akan terlalu parah apabila para pembuat Undang-undang mempertahankan sisi baik dari sistem pemilu yang diterapkan pada pemilu 2004 dan tidak melakukan perubahan organisasi KPU secara drastis. Andaikan sistem pemutakhiran data pemilih tetap mengandalkan daftar pemilih berbasis model P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan) yang telah dimiliki KPU dan didukung oleh biro tersendiri (yang terlikuidasi), maka secara kelembagaan KPU memiliki peluang pengelolaan data pemilih yang lebih kredibel karena dipelihara secara berkelanjutan.

Selain itu, jika struktur sembilan biro dipertahankan, maka mungkin saja tidak akan menambah runcing friksi internal. Hikmah dari pengungkapan masa lalu ini adalah, perlu kearifan luar biasa dari para pembuat undang-undang ketika hendak melakukan perubahan substansial atas produk undang-undang yang telah ada, khususnya yang telah terbukti memberikan hasil yang dianggap baik.

Keberhasilan KPU menyelenggarakan pemilu serentak 2019 tidak terlepas dari kesinambungan penguatan kelembagaan dan pengalaman pemilu 2014. Di antara warisan kelembagaan adalah institusionalisasi sistem daftar pemilih dan sistem penghitungan mengandalkan mesin *scanner* (yang sebagian mesinnya diwariskan sejak pemilu 2009), yang telah memungkinkan KPU mengatasi banyak hambatan teknis. Namun, keserentakan pemilu 2019 telah menambah beban kerja jajaran KPU di KPPS, tanpa diimbangi dengan perubahan yang diatur undang-undang, yang mengizinkan KPU melakukan adaptasi kelembagaan terhadap resiko yang mungkin timbul. Beban kerja itu berupa penyalinan secara manual hasil penghitungan suara dalam formulir C-1 Plano ke dalam lampiran Formulir C-1 Berita Acara Hasil Penghitungan Suara sebanyak saksi dan Pengawas. Kondisi ini, ditambah ketiadaan manajemen resiko dari KPU, telah menyebabkan jatuhnya korban jiwa dan jatuh sakit yang fantastis karena kekelahan. Proses rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK juga menghadapi masalah yang sama seperti di KPPS, terutama di PPK yang meliputi lebih dari seratusan kelurahan dan desa.

Dengan asumsi bahwa keserentakan pemilu telah sesuai Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan MK no.14/PUU-XI/2013, maka perubahan atas "konstitusionalitas" putusan ini dapat ditafsir sebagai inkonstitusional. Ini berarti, keserentakan pemilu akan tetap berlanjut pada pemilu 2024 dan harus diantisipasi secara kelembagaan. Langkah yang paling mungkin adalah, di KPPS anggotanya dibuat dua *shift*, sehingga perlu menambah rekrutmen setidaknya untuk waktu satu minggu sebelum dan sesudah hari-H. Alternatifnya, KPPS dibantu dengan teknologi yang memungkinkan pencetakan

hasil penghitungan suara dalam C-1 Plano yang BELUM ditandatangani, menjadi (calon) lampiran formulir C-1 ukuran A4/folio yang siap ditandatangani, guna dibagikan kepada saksi dan pengawas. Sedangkan di PPK, diperlukan payung hukum yang kuat agar anggota PPS dapat membantu PPK dalam rekapitulasi hasil pemungutan suara melalui sistem silang. Dengan cara ini, rekrutmen tambahan anggota PPK tidak diperlukan. Alternatif perubahan kelembagaan manapun yang diambil, harus disertai dengan peningkatan profesionalitas badan *ad hoc*, antara lain melalui intensifikasi bimbingan teknis kepemiluan atau pelatihan singkat. Guna memberikan jaminan keselamatan bagi para anggota badan *ad hoc* tersebut, perlu dipikirkan agar komponen honorarium mereka sudah termasuk premi asuransi, meniru model premi asuransi lalu-lintas yang sudah tercakup dalam biaya perjalanan.

2. Bawaslu

Bawaslu mengalami penguatan kelembagaan melalui Undang-undang no.7/2017, sebagai lembaga permanen hingga ke tingkat Kabupaten/kota, seperti KPU. Jumlah komisionernya mencapai 2.107 orang dari pusat sampai daerah, di luar tenaga sekretariat. Digabung dengan pengawas *ad hoc*, jumlahnya mendekati satu juta personil. Seperti diingatkan Nur Sardini dan Ananingsih di bagian lain, fungsi inti Bawaslu adalah pengawasan terhadap seluruh proses tahapan maupun non-tahapan pemilu dan memastikan kepatuhan peserta, penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan lainnya kepada peraturan perundang-undangan kepemiluan. Guna menjalankan fungsi ini, kepada Bawaslu diberikan sejumlah mandat, antara lain sebagai *quasi-peradilan* yang memutus sengketa dan pelanggaran administratif pemilu. Bawaslu bersama kepolisian dan kejaksaan juga memproses pelanggaran pidana pemilu melalui Sentra Gakkumdu.

Secara kelembagaan, putusan Bawaslu yang bersifat final dan mengikat terhadap pelanggaran administratif yang dilakukan KPU telah meningkatkan derajat kewibawaan dan legitimasi fungsi pengawasan Bawaslu. Guna peningkatan legitimasi Bawaslu dalam fungsi penanganan sengketa proses

pemilu di masa depan, Bawaslu perlu didisain agar memiliki mandat memutuskan perkara sengketa proses pemilu yang bersifat final dan mengikat. Jika alternatif ini diterima, maka legitimasi fungsi pengawasan Bawaslu akan semakin kokoh. Namun, jika dirasakan perlu upaya banding, maka upaya itu tidak dilakukan di PTUN tetapi di DKPP, melalui perluasan mandat DKPP sebagai lembaga yang juga menangani upaya banding sengketa proses, yang putusannya bersifat final dan mengikat. Perluasan mandat ini dengan pertimbangan lingkungan peradilan DKPP sangat peka terhadap persoalan keadilan, sekaligus untuk melihat apakah dalam putusan Bawaslu (maupun KPU) itu terkandung unsur pelanggaran etika. Jika hal ini dimungkinkan, maka berarti akan ada konsekuensi kelembagaannya bagi DKPP. Tentu, rentang kendali operasional pelayanan keadilan serta biaya berperkara bagi para pihak, penting diperhatikan dalam redesign DKPP agar tidak menimbulkan pemborosan, baik bagi negara maupun pencari keadilan.

Sentra Gakkumdu tampaknya telah lama dirasakan oleh Bawaslu sebagai institusi yang ambivalen. Ananingsih menyodorkan data pemilu 2019, yang memperlihatkan bahwa sebagian besar penanganan dugaan tindak pidana pemilu secara nasional di Bawaslu RI (78%) maupun di daerah seperti Jawa Tengah (79%), berhenti sampai di Rapat Pembahasan Gakkumdu ke-2 dari empat Rapat Pembahasan sebagaimana diatur Perbawaslu No. 9 dan No.31, tahun 2018. Kondisi ini memerlukan perbaikan kelembagaan mengingat pelanggaran pidana dalam bentuk politik uang dan politik transaksional lainnya telah dipersepsikan oleh sebagian akademisi sebagai bagian dari cacat demokrasi secara umum dan pemilu 2019 secara khusus. Pelanggaran pidana pemilu dalam bentuk politik uang dan praktik dagang sapi (*pork-barrel*) pada umumnya mudah dirasakan tetapi sulit dibuktikan dan memerlukan penanganan khusus yang tidak mungkin ditangani oleh lembaga *quasi-peradilan* seperti Bawaslu, karena boleh jadi beririsan dengan tindak pidana korupsi dalam skala massif.

Dalam realitas di lapangan, bahkan banyak praktik transaksional yang kasat mata, luput dari jangkauan hukum karena Undang-undang No.7/2017 pasal 286 hanya menyoar

calon/paslon, pelaksana kampanye dan tim kampanye yang secara resmi terdaftar di KPU. Sementara itu, tim relawan maupun perorangan yang melakukan politik uang untuk calon/paslon tertentu, dapat lepas dari jeratan pasal 286 ini, dan hanya mengandalkan pasal 523 ayat 3, ketika mereka melakukan praktik transaksional pada hari-H pemungutan suara, seperti “serangan fajar” dan sejenisnya. Oleh sebab itu, perlu dipertimbangkan revisi Undang-undang pemilu agar Bawaslu melepaskan mandat penanganan pelanggaran pidana pemilu dan menyerahkannya kepada pihak kepolisian/kejaksaan, sehingga konsentrasi dapat penuh kepada pelanggaran dan sengketa administrasi pemilu. Jika pengawas dianggap lebih banyak memiliki akses lapangan dalam mengumpulkan bukti-bukti pelanggaran, maka fungsi Bawaslu dibatasi hanya sebagai pelapor, tetapi tidak terlibat memutuskan penanganan lanjutan di luar fungsi tersebut melalui Sentra Gakkumdu. Para pengawas yang melakukan pelaporan, perlu diberikan perlindungan keamanan dari kemungkinan tindakan balasan para pihak yang merasa dirugikan.

3. DKPP

Untuk saat ini, postur kelembagaan DKPP sudah cukup memadai dalam mengawal kepatuhan KPU dan Bawaslu kepada etika penyelenggara pemilu. Hanya saja perlu dipikirkan, setidaknya DKPP memiliki kode etik internal yang tertulis, sebagai langkah antisipasi dan pencegahan bagi kemungkinan anggota maupun pejabat dan staf sekretariat DKPP serta anggota badan *ad hoc* Tim Pemeriksa Daerah (TPD) melakukan suatu tindakan yang mengganggu kredibilitas lembaga.

Dengan disain kelembagaan seperti saat ini, yang dibantu oleh badan *ad hoc* TPD di provinsi, pada intinya DKPP diperkirakan mampu menjalankan fungsi tambahan baru seandainya kewenangan penanganan perkara banding sengketa proses pemilu dialihkan dari PTUN kepada DKPP. Konsekuensi tuntutan adaptasi kelembagaan, perlu didiskusikan lebih dalam sekiranya pengandaian ini menjadi kenyataan.

Kinerja/Performa EMBs

Sesuai dengan disain kelembagaannya masing-masing, setiap lembaga penyelenggara pemilu mengemban tugas dan fungsinya dalam mencapai penyelenggaraan pemilu yang berintegritas dan legitimasi hasil pemilu.

1. KPU

Baru kali ini, pada pemilu serentak 2019, Daftar Pemilih Tetap mengalami perubahan sehingga memunculkan istilah Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP) yang berseri. Pada pemilu-pemilu sebelumnya, hanya Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang mengalami perbaikan, sehingga penetapan DPT merupakan batas akhir pendaftaran pemilih. Para individu yang secara sah memiliki hak pilih tetapi tidak tercantum dalam DPT diatasi melalui prosedur tertentu sehingga kelak dapat menyalurkan haknya. Batas akhir ini dimaksudkan agar tahapan pemilu berikutnya dapat diketahui secara pasti. Dengan preseden DPTHP, batas akhir pendaftaran pemilih menjadi tidak menentu dan membawa dampak misalnya bagi penyiapan logistik pemilu. Di satu sisi, kelahiran DPTHP mengindikasikan kesediaan KPU memberikan layanan terbaiknya “hingga titik darah penghabisan”. Tetapi di sisi lain, ketidakpastian setiap tahapan berdampak kepada ketidakpastian tahapan lain. Ketentuan penyediaan Surat Suara dengan tambahan 2 persen dari DPT, akan sulit direalisasikan ketika DPT terus berubah. Padahal, pengadaan logistik pemilu wajib menempuh prosedur yang telah ditetapkan secara ketat dalam peraturan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Guna menghadapi situasi seperti ini, manajemen krisis penting untuk hadir.

Dalam konteks peningkatan performa KPU, perlu dipikirkan untuk melakukan peninjauan kembali dan *overhaul* seluruh sistem elektronik yang digunakan dalam proses pemilu. Tujuannya, selain untuk peningkatan kualitas layanan kepada seluruh pemangku kepentingan, juga untuk mengedepankan prinsip keterbukaan, kejujuran dan akuntabilitas. Dengan pelibatan pengawasan oleh Bawaslu, KPU sebaiknya bekerjasama dengan lembaga profesional guna melakukan uji

forensik atas seluruh sistem elektronik yang didedikasikan bagi pemilu. Langkah seperti itu penting dilakukan agar teknologi dapat membantu mengurangi tekanan atas kinerja KPU dalam pendaftaran pemilih di masa kini yang sering dipersepsi masih belum meyakinkan, guna perbaikan di masa depan.

Penyediaan logistik pemilu dalam bentuk surat suara, kotak dan bilik suara, alat coblos, bantalan dan tinta, formulir-formulir dan tempat pemungutan suara, secara keseluruhan dapat dipenuhi kebutuhannya oleh penyelenggara (KPU) di tengah dinamika sosial politik yang tinggi. Dengan lebih dari 192 juta pemilih terdaftar, yang tersebar ke dalam lebih dari 810 ribu TPS, empat juta lebih kotak suara dan kebutuhan surat suara untuk lima jenis pemilu mencapai hampir satu milyar keping, pemilu serentak 2019 telah mempertontonkan kerumitan yang spektakuler. Dengan kuantitas yang kolosal seperti itu, *error* sangat mungkin terjadi. Beberapa persoalan krusial antara lain 10.520 TPS kekurangan logistik pemilu, surat suara tertukar antar dapil terjadi di 3.411 TPS dan kotak suara tidak tersegel terjadi di 6.474 TPS (Ardipandanto: 2019). Secara persentase, jumlah kasus di atas relatif kecil, di bawah satu persen. Namun hal itu tetap menjadi tantangan kinerja penyelenggara.

Selain “dampak ekor jas” (*coattail effect*), efisiensi menjadi salah satu alasan yang diharapkan muncul dari pemberlakuan pemilu serentak 2019. Secara kasar, anggaran pemilu serentak 2019 untuk lima jenis pemilu dapat menghemat anggaran terutama dari komponen honorarium, jika dibandingkan dengan dua kali pemilu, yaitu empat jenis pemilu legislatif dan satu pemilu presiden/wakil presiden. Dari 25,6 trilyun anggaran pemilu serentak 2019, untuk KPU 17,46, untuk pengawasan 4,85 trilyun dan untuk keamanan 3,29 trilyun. Bagian terbesar komponen anggaran pemilu KPU adalah untuk honorarium anggota badan *ad hoc* yang mencapai 10,047 trilyun (Farisa: 2019) Jika pilpres diadakan terpisah, maka anggaran untuk honorarium badan *ad hoc* harus disediakan setidaknya sama dengan honorarium badan *ad hoc* pemilu serentak 2019. Namun, efisiensi anggaran itu menjadi mahal harganya karena data Kementerian Kesehatan mencatat bahwa dalam pemilu

serentak itu sebanyak 527 petugas KPPS meninggal dan 11.239 orang lainnya jatuh sakit (Ardipandanto: 2019). Hal ini menjadi pelajaran berharga bagi KPU untuk menerapkan manajemen krisis dalam setiap pelaksanaan pemilu.

Bagi KPU sebagai pelaksana undang-undang, serentak atau tidak serentak pemilu diputuskan oleh pembuat undang-undang, tetap harus siap dengan berbagai kemungkinan dan resiko. Setiap perhelatan pemilu pasti mengandung resiko yang tidak selalu mudah diantisipasi. Perubahan sistem pemilu nasional maupun lokal di masa datang, sangat mungkin terjadi dan berbagai langkah antisipasi terhadap resiko, sejenis “mitigasi bencana” dalam menghadapi bencana alam, perlu dirumuskan oleh KPU pada masa jeda pemilu nasional ini.

2. Bawaslu

Kinerja Bawaslu yang optimal dalam melaksanakan pengawasan akan meningkatkan derajat kepercayaan rakyat dan peserta pemilu, bahwa pemilu telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang berintegritas. Pernyataan normatif ini dapat ditransformasi menjadi pernyataan aplikatif dengan sekurang-kurangnya memeriksa kembali peran Bawaslu dalam memproses semua temuan dan laporan pelanggaran dan sengketa pemilu, serta analisis kritis atas “andil” Bawaslu dalam masalah-masalah kepemiluan yang dialami KPU. Dalam konteks ini, Bawaslu memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan, bahkan hingga uji forensik, terhadap kelayakan seluruh sistem yang digunakan KPU, seperti Sidalih, Situng, Silogdis dan seterusnya.

Demikianlah, Sidalih yang digunakan KPU pada pemilu 2019 misalnya, diduga berbeda dan bukan kelanjutan atau modifikasi dari Sidalih yang digunakan untuk pemilu 2014, yang dianggap lebih familiar bagi operator KPU sendiri. Jika sejak awal Bawaslu melakukan pengawasan baik dalam penggunaan perangkat lunak maupun keras untuk keperluan pendaftaran pemilih, mungkin problem daftar pemilih dapat dicarikan jalan keluarnya dengan lebih efektif dan efisien oleh KPU. Penggunaan Sidalih untuk pemilu serentak 2019 ini luput dari Pengawasan Bawaslu karena alasan yang belum jelas. Jika

kewenangan mengawasi penggunaan sistem-sistem itu belum tercakup dalam peraturan perundang-undangan, maka sudah selayaknya Bawaslu mengupayakan landasan hukum yang lebih kuat. Dalam proses pengawasan hingga uji forensik sistem-sistem elektronik ini Bawaslu dapat berfungsi sebagai jendela bagi publik untuk mengetahui tingkat keadilan, kejujuran, akuntabilitas dan kesiapan KPU dalam melaksanakan pemilu, bahkan jika kelak dilakukan dengan sepenuhnya menggunakan perangkat elektronik. Tradisi pengawasan seperti ini akan membuka jalan bagi otomatisasi pemilu di masa datang.

Dalam konteks pengadaan dan distribusi logistik, KPU sebenarnya telah memiliki sistem yang cukup handal yang telah dibangun sejak pemilu 2009. Guna menghindari kesalahan pemilu sebelumnya dalam pengadaan surat suara misalnya, pada pemilu 2009 KPU tidak lagi melakukan pembelian kertas guna dipasok kepada percetakan penyedia surat suara (yang mengakibatkan KPU memiliki 9.000 ton sisa kertas pada pemilu 2004), tetapi melakukan lelang pengadaan surat suara yang para pemenangnya diwajibkan mengantongi dukungan resmi pabrikan kertas. Melalui Silogdis, KPU melakukan sistem *zonasi* guna memudahkan distribusi logistik, terutama bagi daerah yang sulit dijangkau transportasi. Bawaslu berwenang melakukan pengawasan apakah Silogdis masih berfungsi dengan baik menghadapi kerumitan logistik pemilu serentak, atau harus mengalami proses *update* sesuai perkembangan lapangan. Apakah pengawasan Bawaslu terhadap kinerja zonasi pengadaan logistik KPU cukup intensif guna menghindari kekurangan logistik hingga di TPS. Dapat dipahami apabila kekurangan atau kerusakan itu terjadi di daerah yang sulit dijangkau transportasi umum. Tetapi, bagaimana menjelaskan kekurangan surat suara di daerah seperti Kabupaten Serang, atau Pandeglang di Banten yang berbatasan dengan daerah Ibukota, sehingga sejumlah TPS harus mengalami Pemungutan Suara Lanjutan? Hal ini menunjukkan bahwa dalam proses distribusi logistik, diperlukan pengawasan yang lebih ketat dan intensif oleh para pengawas, bahkan sejak proses kedatangan surat suara, sortir dan pelipatan di tingkat kabupaten/kota. Melelahkan memang, tetapi itulah bagian dari tugas

pengawasan dalam kerangka kinerja yang efektif, jujur dan akuntabel.

Masih dalam konteks surat suara, dalam Pemilu 2009, surat suara tertukar masih dialami oleh sekitar 300-an TPS di zona tengah Jawa-Kalimantan. Pada pemilu 2014, surat suara tertukar masih ditemukan dalam jumlah yang lebih kecil dari pemilu sebelumnya. Kasus surat suara tertukar ini muncul lagi pada pemilu 2019 dalam jumlah yang jauh lebih banyak dari dua pemilu sebelumnya. Tentu saja, keserentakan pemilu tidak dapat digunakan sebagai alasan bagi peningkatan jumlah kasus suara tertukar. Dalam hal ini Bawaslu harus menemukan, pada titik mana surat suara kemungkinan besar tertukar. Berkaca kepada pengalaman pemilu 2009, surat suara tertukar terjadi ketika petugas percetakan dan petugas KPU salah menempel label alamat sesuai dapil di bagian bungkus luar paket surat suara. Pengalaman ini menunjukkan bahwa salah satu titik krusial tertukarnya surat suara dapat terjadi bahkan di tingkat percetakan dan pengawas Bawaslu harus memberikan perhatian ekstra ketat terhadap titik krusial ini. Titik lain ialah ketika surat suara diterima di KPU kabupaten/kota dan paket dari percetakan harus dibuka untuk disortir dan dilipat. Pada saat ini dapat dilakukan pengawasan intensif untuk memastikan bahwa seluruh paket surat suara sudah benar sesuai alamat dan dapilnya.

Kegaduhan yang muncul dari pihak yang merasa “dikalahkan” akibat tayangan hasil Situng KPU yang dianggap telah disetel dan disesuaikan dengan hasil hitung cepat oleh lembaga-lembaga survey, sebenarnya dapat dihindari sejak dini apabila Bawaslu melakukan pengawasan dan uji forensik atas sistem elektronik yang digunakan KPU. Meskipun tayangan hasil Situng KPU tidak menjadi dasar penetapan hasil pemilu, kegaduhan politik yang ditimbulkan oleh tayangan tersebut telah memberi andil bagi kontroversi di tengah masyarakat yang telah terbelah oleh politik identitas. Andai Bawaslu berperan sebagai “mata” dan “kuping” bagi publik untuk menjamin kesetaraan, keadilan dan kejujuran proses pemilu jauh-jauh hari sebelum kegaduhan muncul, tentu akan sangat membantu kinerja Bawaslu sekaligus meningkatkan

kepercayaan (*trust*) publik kepada proses pemilu.

Berkaca dari peristiwa korban jiwa dan jatuh sakit petugas pemilu, Bawaslu perlu meningkatkan kinerja pengawasan atas pemenuhan syarat kesehatan para petugas pemilu pada saat rekrutmen. Ketentuan undang-undang yang “memudahkan” batas usia menjadi petugas pemilu dapat digunakan Bawaslu untuk mendorong KPU dan Masyarakat merekrut tenaga yang lebih *fresh*, mungkin dengan kombinasi petugas yang berpengalaman. Pemenuhan syarat yang bersifat formalitas harus dikritisi kembali oleh Bawaslu. Jika diperlukan, Bawaslu dapat melakukan uji klinis dengan metode *sampling*, bekerjasama misalnya dengan Ikatan Dokter Indonesia atau Organisasi Kebidanan dan Keperawatan. Penyediaan pelayanan kesehatan bagi petugas pemilu perlu dijadikan isu penting dalam revisi undang-undang kepiluan. Honorarium petugas yang tidak mempertimbangkan upah minimum regional, perlu diimbangi dengan upaya pemberian jaminan asuransi yang dimasukkan dalam komponen honorarium. Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu atas kesejahteraan petugas, sangat mungkin bagi Bawaslu (dibanding KPU) untuk mengusulkan agar honorarium petugas *ad hoc* KPU maupun pengawas yang sudah kecil itu, dibebaskan dari potongan pajak melalui kebijakan pemerintah. Jika gagasan penyediaan asuransi dapat diterima, maka pengawasan atas prosedur mulai dari pembayaran premi hingga pencairan klaim asuransi harus menjadi kepedulian Bawaslu.

Inovasi penggunaan teknologi untuk pengawasan pemilu oleh Bawaslu dalam bentuk Gowaslu dan Siwaslu perlu disambut baik. Gowaslu sebagai aplikasi android yang dapat diunduh siapa saja guna dijadikan sarana penyampaian informasi awal atau laporan dugaan pelanggaran kepada Bawaslu, perlu dievaluasi sejauh mana keluasaan penggunaannya oleh masyarakat dan seberapa efektif dampaknya bagi pengawasan. Selain itu perlu diuji apakah nilai investasi teknologi itu sudah seimbang dengan kualitas layanan yang disediakan. Demikian pula dengan Siwaslu (Sistim Pengawasan Pemilu) sebagai sarana menampung laporan pengawas tingkat TPS, perlu dievaluasi efektifitasnya. Mengingat bukti elektronik yang dapat dijadikan

alat pembuktian hukum masih memerlukan dukungan uji forensik, maka inovasi teknologi itu perlu dibarengi dengan dukungan teknologi uji forensik yang dianggap kredibel dan dilakukan oleh lembaga yang diakui dan terakreditasi. Dalam jangka panjang, Bawaslu perlu bekerjasama dengan pihak yang dapat menyediakan uji forensik hasil Gowaslu dan Siwaslu yang dapat diterima pengadilan.

3. DKPP

DKPP merupakan instansi vertikal murni dan TPD hanya berupa badan *ad hoc*, maka DKPP dalam menjalankan fungsinya akan harus mengandalkan kekuatan sistem kearsipan, khususnya arsip-arsip elektronik. Penataan arsip berbentuk rekaman suara, video maupun film dan lainnya yang dihasilkan TPD maupun para pihak, perlu diantisipasi sejak dini. Berbagai kemungkinan pelanggaran etika oleh penyelenggara pemilu yang dilakukan dengan memanfaatkan peralatan elektronik dan teknologi lainnya, perlu diantisipasi sebelum terjadi dan perlu diwadahi dalam peraturan tatacara berperkara di DKPP. Dan karena secara kelembagaan tidak ada lagi pihak yang mengawasi DKPP terhadap kemungkinan pelanggaran etika oleh TKD, pegawai ASN maupun anggota DKPP sendiri, maka diperlukan penyusunan prosedur tatacara kontrol dan penerapan sanksi internal bagi seluruh jajaran DKPP.

Outcome

Meskipun proses pemilu serentak 2019 penuh dengan dinamika dan drama, pada akhirnya pemilu dapat disebut selesai dengan prosesi penetapan dan sumpah jabatan anggota legislatif terpilih, serta penetapan dan sumpah jabatan presiden dan wakil presiden terpilih. Penetapan dan pelantikan pimpinan, struktur dan alat kelengkapan MPR, DPR dan DPD telah pula dilakukan. Seluruh peserta pemilu baik partai politik maupun perorangan, telah menerima hasil pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi politik pemilu serentak 2019 telah diraih. Bukti legitimasi lainnya adalah, calon presiden pesaing, kini telah bergabung dengan barisan pemenang.

Beberapa warisan baik dari sistem sebelumnya, khususnya disain kelembagaan yang menjamin *check and*

balance, perlu dipertahankan dan tidak diubah secara drastis. Wacana penghapusan eselon III dan IV birokrasi ASN, sebaiknya tidak diterapkan untuk *EMBs*, agar proses-proses pemilu, termasuk persiapan pilkada serentak, dapat dilakukan dengan tertib. Demikian pula profesionalisasi badan *ad hoc EMBs* penting ditingkatkan melalui intensifikasi bimbingan teknis. Dalam kaitan profesionalitas ini, rekrutmen model *open bidding* bagi para pejabat eselon I, II dan III di *EMBs* sebaiknya ditinjau kembali dan diselaraskan dengan kebutuhan khusus profesi di jajaran birokrasi *EMBs*.

Seluruh uraian di bagian atas terkait berbagai kelemahan penyelenggaraan pemilu, mungkin dapat memberi petunjuk dan menjelaskan mengapa sebagian masyarakat, sebagaimana terungkap dalam jaringan atau grup sosial media, masih belum sepenuhnya menerima hasil pemilu dan menganggap proses pemilu serentak 2019 mengandung kecurangan. Setidaknya mereka melihat celah kelemahan yang dapat digunakan sebagai dasar untuk tidak mengakui legitimasi pemilu. Namun, seluruh mekanisme pemilu secara formal telah terlaksana dan telah melalui proses peradilan yang putusannya final dan mengikat.

Terkait integritas pemilu, perbaikan berkelanjutan atas berbagai prosedur kepemiluan, selain akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap integritas pemilu juga secara bertahap akan memberi sumbangan bagi perbaikan kualitas demokrasi. Hal-hal yang berada di luar prosedur-prosedur yang tercakup dalam siklus pemilu, seperti politik dagang sapi atau klientilisme, masih harus dipikirkan lebih mendalam cara mengatasi masalahnya, melampaui aspek kelembagaan penyelenggara pemilu. Jalan panjang masih harus ditempuh untuk sampai kepada demokrasi yang berkualitas secara substansial, karena akan mencakup banyak dimensi kehidupan politik, mulai dari pilihan sistem bernegara, sistem kepartaian, sistem pemerintahan, hingga pembangunan budaya politik.

Penutup

Tanpa harus mengabaikan berbagai kelemahan kelembagaan penyelenggara pemilu sebagaimana terkandung

dalam uraian terdahulu, dapatlah dikatakan bahwa pengakuan banyak akademisi tentang pemilu Indonesia yang kuat menunjukkan keadaan yang sebenarnya dan hal itu patut disyukuri. Disain kelembagaan penyelenggara pemilu yang mengandung prinsip *check and balance* sejauh ini telah menunjukkan kekuatannya sebagai pilar penyangga bangunan pemilu yang berintegritas.

Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Rekayasa Pemilu Serentak, Perilaku Pemilih, dan Perilaku Elit

Kuskridho Ambardi PhD.⁽¹⁾

Pengantar

Elit Indonesia – politisi atau bukan – sangat gemar melakukan *institutional engineering* atau rekayasa kelembagaan. Dengan rekayasa itu para elit membayangkan bahwa sebuah rekayasa kelembagaan bisa mengubah perilaku pemilih dan – lebih jauh lagi – rekayasa itu bisa pula mengubah perilaku elit politisi.

Kita ambil Undang-undang Pemilu sebagai contoh untuk menunjukkan kegemaran rekayasa itu. Sejak 1999, undang-undang ini telah berubah sebanyak enam kali. Empat perubahan dilakukan setiap kali menjelang pemilu nasional diselenggarakan, dan dua kali lagi setelah Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan amar putusan untuk memenuhi gugatan yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak yang diajukan ke sidang MK di tahun 2013.

Jika para elit politisi melakukan rekayasa kelembagaan melalui proses normal legislasi, elit non-politisi melakukannya di arena MK melalui *judicial review*. Maka, dengan putusan MK yang diumumkan di tahun 2014, elit non-politisi itu berhasil mendesak lagi rekayasa kelembagaan yang kemudian berujung pada revisi Undang-undang Pemilu di tahun 2017 dan 2019.

Hasilnya? Sebuah pameran inkonsistensi para elit sebagaimana tercermin dari hadirnya dua pandangan yang bertolak belakang terhadap gagasan pemilu secara serentak

¹ Pengajar senior di Departemen Ilmu Komunikasi, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

yang dilaksanakan tahun 2019.

Segera setelah diumumkan, sang penggugat non-politisi menyepuh putusan MK itu dengan kalimat indah. Sang pemohon memuji MK yang telah “menempatkan kepentingan bangsa di atas kepentingan pribadi atau golongan” seraya melabeli keputusan itu sebagai “kemenangan rakyat.”⁽²⁾ Tak ketinggalan, para elit pengamat pun menyampaikan optimisme dan dukungannya atas putusan MK tersebut yang dianggap menguntungkan masyarakat.⁽³⁾

Lima tahun kemudian, optimisme itu tercabik. Pemilu serentak 2019 tersebut memakan korban nyawa yang melampaui 500 petugas KPPS.⁽⁴⁾ Sementara dari segi anggaran, keserentakan yang diharapkan bisa mengurangi pembiayaan pemilu ternyata biaya pemilu justru membengkak.⁽⁵⁾ Berbagai kalangan pun menyuarakan kritik terhadap praktik pemilu serentak tersebut dengan menyatakan bahwa kita perlu “menimbang ulang”⁽⁶⁾ gagasan dan praktik itu. Alasannya, Pemilu Serentak 2019 tersebut adalah pemilu yang paling melelahkan,⁽⁷⁾ atau keserentakan tersebut menenggelamkan pemilu legislatif dan hanya memopulerkan pemilu presiden.⁽⁸⁾ Sementara pemohon melakukan distraksi bahwa *judicial review* yang diajukannya sebetulnya berfokus pada ambang

² Agus Saebani, “MK Putuskan Pemilu Serentak Tahun 2019”, dapat diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/mk-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>

³ “Pilpres, pemilu legislatif serentak mulai 2019”, di https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/01/140123_mk_uu_pilpres.

⁴ Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019, di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.

⁵ “Anggaran Pemilu 2019 Capai Rp 25 T, Kok Bisa?” <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4485687/anggaran-pemilu-2019-capai-rp-25-t-kok-bisa>

⁶ “Pemilu 2019 ‘banyak masalah’, pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah”, di <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>

⁷ “132 Pahlawan Gugur di 2019, Pemilu Serentak Layak Dievaluasi”, di <https://www.merdeka.com/politik/132-pahlawan-gugur-di-2019-pemilu-serentak-layak-dievaluasi.html>

⁸ Pemilu 2019 ‘banyak masalah’, pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah, di <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>

batas pencalonan presiden dan berkilah dengan menyatakan Pemilu Serentak menghancurkan peradaban Indonesia,⁹ salah seorang hakim MK pun menyatakan simpati terhadap korban dengan menyatakan perasaan merasa berdosa atas keputusan yang ikut dibuatnya.¹⁰

Artikel ini menyoroti argumen dan logika kausal yang menopang usulan rekayasa kelembagaan untuk menyatukan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Jika rekayasa kelembagaan pada akhirnya bertujuan mengubah perilaku, artikel ini ingin mengevaluasi seberapa jauh argumen yang diajukan oleh pemohon *judicial review* itu meyakinkan. Lebih spesifik lagi, artikel ini ingin memeriksa tesis-tesis yang termuat dalam permohonan *judicial review* dan Putusan MK yang menjawab tuntutan pemohon dengan melihat hubungan kausal antara rekayasa kelembagaan (pengadopsian pemilu serentak) dengan harapan perubahan perilaku pemilih dan perilaku elit sebagaimana ditargetkan semula oleh pemohon. Pada akhirnya, jika pada ujungnya semua rekayasa kelembagaan bertujuan untuk memperbaiki kualitas demokrasi Indonesia, artikel ini akan mendiskusikan kemelesetannya pula.

Secara teknis, artikel ini akan dibagi menjadi lima bagian. Bagian pertama mengantarkan gagasan konseptual yang mendiskusikan hubungan kausal antara perubahan institusional dengan perilaku pemilih dan perilaku elit. Bagian kedua menyarikan dan mengidentifikasi tesis-tesis yang secara implisit termuat dalam proses rekayasa kelembagaan melalui *judicial review* tersebut. Bagian ketiga dan keempat secara spesifik mendiskusikan dua tesis mayor, yakni sejauh mana efek rekayasa kelembagaan yang dilakukan berhasil atau gagal memenuhi tujuan yang diharapkan terjadi.

Bagian ke lima atau penutup dari artikel ini memberikan sebuah refleksi terhadap sebuah pertanyaan pokok tentang rekayasa insitutusional: Sejauh manakah rekayasa institusional

9 Effendi Gazali (2019), "Pemilu dan Penghancuran Peradaban", di <https://news.detik.com/kolom/d-4537882/pemilu-dan-penghancuran-peradaban>

10 "Sempat Mengaku Merasa Berdosa soal Putusan Pemilu Serentak, Ini Penjelasan Ketua MK", di <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/19030921/sempat-mengaku-merasa-berdosa-soal-putusan-pemilu-serentak-ini-penjelasan>

yang sudah dilakukan menentukan kualitas pemilu serentak 2019 dan pada batas mana rekayasa institusional itu sebenarnya tidak mencukupi untuk memperbaiki kualitas pemilu dan demokrasi di Indonesia?

Rekayasa Institusi

Dinyatakan atau tidak, *judicial review* yang menghasilkan Putusan MK tahun 2013 tentang pemilu serentak pada dasarnya mengikuti tradisi pemikiran dan riset yang telah lama berkembang dalam disiplin ilmu sosial dan ilmu politik: *Institutions matter*.⁽¹¹⁾ Intinya, dengan merekayasa institusi, sang perancang mengharap rekayasa itu akan membawa efek perubahan untuk tujuan yang telah ditetapkannya. Contohnya banyak. Efek rekayasa institusi ini digunakan, misalnya, sebagai strategi untuk mendorong pembangunan ekonomi regional,⁽¹²⁾ memicu perkembangan ekonomi nasional,⁽¹³⁾ menjelaskan kesenjangan ekonomi antara Amerika Serikat dan negara-negara Amerika Latin,⁽¹⁴⁾ atau untuk memecahkan dan meredakan konflik etnis dan sosial.⁽¹⁵⁾

Dalam disiplin ilmu politik, rekayasa institusi atau rekayasa kelembagaan juga sangat populer, terutama di negara-negara yang mengalami demokratisasi di gelombang ketiga. Rekayasa dan pemilihan disain institusi demokrasi ala sistem parlementer dan presidensial menjadi debat dan diskusi yang sangat *vibrant* karena relevansinya yang tinggi

11 Lihat misalnya, Pippa Norris. 2003. "Do institutions Matter? The consequences of electoral reform for political participation," in Ann Crigler, Marion Just, Edward McCaffery (eds.) (2003), *Rethinking the Vote: The Politics and Prospects of American Election Reform*. New York: Oxford University Press, pp. 133-150. Weaver and Rockman 1993

12 Andrés Rodríguez-Pose (2013), "Do Institutions Matter for Regional Development?" *Regional Studies*, 47:7, pp. 1034-1047.

13 Cosmin Marinescu (2014), "Why Institutions Matter: From Economic Development to Development Economics". *European Review*, Volume 22, Issue 3, pp. 469-1047.

14 Francis Fukuyama (2007), "Do Defective Institutions Explain the Gap Between The United States and Latin America?," in Fukuyama (ed.), *Falling Behind: Explaining the development gap between Latin America and United States*. New York: Oxford University Press.

15 Matthias Basedau (2011), "Managing Ethnic Conflict: The Menu of Institutional Engineering. *Giga Working Paper* No. 171.

untuk negara-negara yang sedang mengalami demokratisasi. Namun, tak terbatas pada topik besar seperti pilihan disain institusi demokrasi, rekayasa kelembagaan banyak ragam dan tujuannya. Ia digunakan juga, misalnya, untuk menginduksi pemilih agar berperilaku ke arah tertentu,⁽¹⁶⁾ atau mengubah perilaku elit dan perilaku partai politik,⁽¹⁷⁾ dan banyak lagi.

Penelusuran literatur yang lebih jauh menunjukkan bahwa perdebatan akademik tentang rekayasa institusi ini sesungguhnya lebih kompleks. Institusi memang bisa dilihat sebagai variabel independen, tetapi pada situasi lain institusi juga bisa diperlakukan sebagai variabel dependen. Pilihan elit untuk mengadopsi sistem *proportional representation* (PR) di tahun 1999 saat merancang Undang-undang Pemilu bisa dijadikan contoh. Dua pilihan yang tersedia saat itu, yakni sistem PR dan sistem distrik. Atmosfer politik pada masa awal reformasi mendorong para elit perancang undang-undang untuk memilih sistem distrik karena dengan sistem itu koneksi antara wakil rakyat dan pemilihnya bersifat langsung; dan ini merupakan antitesis sistem perwakilan proporsional berdasar urutan nomer dalam pencalonan partai yang di masa Orde Baru hanya menghasilkan wakil rakyat yang lebih mewakili pemerintah ketimbang publik pemilih. Tetapi, kepentingan kelompok elit partai ternyata lebih menentukan, dan mereka memilih sistem PR karena khawatir bahwa nama mereka tidak dikenal pemilih – yang itu bisa menyurutkan peluang mereka untuk terpilih.⁽¹⁸⁾ Pada situasi ini, institusi sistem elektoral adalah variabel dependen – ia adalah fungsi dari kepentingan elit.

Selain itu, densitas institusi politik dan sosial juga tinggi, dimanapun. Institusi hadir sebagai jawaban terhadap persoalan riil yang muncul di masyarakat, dan satu institusi dengan institusi

¹⁶ Guy Peters (2018), "Institutions and Voting Behavior", in Justin Fisher, Edward Fieldhouse, Mark N. Franklin, Rachel Gibson, Marta Cantijoch and Christopher Wlezien (eds., 2018) *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion*. London and New York: Routledge.

¹⁷ Allen Hicken and Heather Stall, 2011. "Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections", *Comparative Political Studies* 44 (7) 854–883.

¹⁸ Lihat Kuskridho Ambardi (2009), *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, khususnya Bab III, h. 93-124. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

lainnya tidak selalu terbangun dalam sebuah arsitektur sosial-politik yang komprehensif dan konsisten. Akibatnya, efek sebuah institusi tergantung pada institusi lainnya. Di banyak kasus, para ilmuwan politik dan para sosiolog menemukan bahwa institusi formal bisa bertabrakan dengan institusi informal.⁽¹⁹⁾ Pendirian partai politik di Indonesia, misalnya. Secara formal, sejak reformasi, pendirian partai politik selalu mensyaratkan jumlah minimal cabang kepengurusan partai di level provinsi dan kabupaten/kota. Tujuannya, ketentuan itu mendorong agar partai politik mampu menjalankan fungsi sebagai institusi yang bisa menangkap aspirasi masyarakat. Dengan kata lain, model partai politik yang dikehendaki oleh para perancang undang-undang kepartaian adalah model partai organik (sebagaimana digambarkan oleh Ortogorski⁽²⁰⁾ dan dikonseptualisasikan oleh Panebianco⁽²¹⁾), yakni partai yang tumbuh dari dan mewakili masyarakat. Namun, institusi patron-klien yang telah lama bercokol dalam kultur elit Indonesia bertabrakan dengan gagasan dan tujuan penulisan pasal persyaratan pendirian partai politik di Indonesia.

Dalam berbagai bidang, kegagalan strategi pembangunan dan pengembangan demokrasi lebih disebabkan oleh keberadaan institusi yang menghambat implementasi rekayasa institusi. Tak melulu sebagai fasilitator, sebuah institusi sosial atau institusi politik bisa juga menghambat pencapaian tujuan rekayasa institusi. Kemungkinan lainnya, sebagaimana lazimnya ditemui di berbagai kasus, sebuah rekayasa tidak selalu diikuti dengan kepastian hasil. Respon elit dan publik terhadap institusi yang dirancang oleh elit bisa beragam dan menyodorkan sebuah ketidakpastian akan efeknya. Dengan kata lain, hubungan kausal yang berkaitan

¹⁹ Lihat misalnya, Gretchen Helmke and Steven Levitsky (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; and Hans-Joachim Lauth (2007), "Informal Institutions and Democracy", *Democratization* Volume 7 Issue 4, pp. 21-50; dan

²⁰ Moisei Ostrogorski (1902) *Democracy and the Organization of Political Parties* (Volume 1), California: University of California Libraries

²¹ Angelo Panebianco (1988), *Political Parties: Organization and Power*, New York: Cambridge University Press.

dengan institusi jauh lebih rumit dan tak bersifat linier. Logika yang mendasari Putusan MK 2013 sesungguhnya hanya salah satu saja dari lini diskusi yang berkembang, yakni sebatas melihat efek pilihan institusi saja. Di mata pemohon, tim ahli, dan para hakim MK, argument pengadopsian pemilu serentak dan efek yang dibayangkan bersifat mekanis dan linier.

Dengan insight seperti ini, kita mendiskusikan permohonan *judicial review* yang kemudian menghasilkan Putusan MK tentang pemilu serentak di tahun 2013.

Putusan MK: Enam Tesis

Tujuan pokok yang disebut oleh pemohon dan tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomer 14/2013 yang mengusulkan diadopsinya pemilu serentak bertujuan untuk memenuhi hak konstitusional pemilih. Spesifikasi tujuan diberikan lebih lanjut dalam lembaran putusan itu, yakni agar semua warga negara bisa “memilih secara cerdas dan efisien pada pemilihan umum serentak.” (h. 19).

Rumusan ini cukup gamblang, dan kita dengan cepat bisa mengidentifikasi sebuah hubungan kausal bahwa pemilu serentak akan memperbesar peluang pemilih untuk menjadi lebih cerdas dan lebih efisien dalam menggunakan hak konstitusionalnya. Pendeknya, para pemohon percaya bahwa perubahan institusi pemilu dari yang semula terpisah menjadi serentak akan membawa perubahan pada perilaku pemilih.

Bersamaan dengan tujuan pokok tersebut, pemohon juga meyakini bahwa pemilu serentak bisa memenuhi lima tujuan lainnya, yakni (1) mencegah terjadinya “politik transaksional”, (2) penghematan “biaya politik yang amat tinggi, mubazir, [yang eksekusinya] tidak dilaksanakan dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, (3) mengatasi “politik uang yang meruyak”, (4) membasmi “korupsi politik yang memperlihatkan fenomena [buruk] ... pembiayaan partai politik, dan terakhir (5) untuk menegakkan dan menguatkan “sistem presidensial yang sesungguhnya” (h. 6-8). Hubungan pemilu serentak dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai tersebut sesungguhnya juga bisa dinyatakan

dalam format hubungan kausal yang bersifat langsung maupun tidak langsung.

Lima tujuan tambahan tersebut sedikit memberikan arah berbeda bagi kita. Jika tujuan pokok *judicial review* yang berkaitan dengan pemenuhan hak konstitusional warga negara bertujuan untuk mengubah perilaku pemilih, maka lima tujuan tambahan itu bertujuan untuk mengubah perilaku elit partai atau elit politik. Politik transaksional dan korupsi politik, misalnya, lebih merupakan urusan elit. Sebab, politik transaksional itu terjadi, sebagaimana dirinci oleh pemohon, hanya melibatkan para elit partai dan elit politik seumumnya. Dalam proses pencalonan presiden dan wakil presiden, para aspiran presidensial memerlukan label partai untuk maju dan memperoleh dukungan minimal dari partai atau gabungan partai. Proses untuk mendapatkan tiket pencalonan dari partai itu terjadi ketika pemilu legislatif dan pemilu presiden diselenggarakan terpisah dengan jeda waktu tertentu.⁽²²⁾ Jeda itu, memberikan peluang terjadinya transaksi politik jenis ini karena hasil pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden pada dasarnya memberikan gambaran harga politik (besar dukungan masing-masing partai) yang bisa ditransformasikan menjadi harga rupiah. Sang aspiran kandidasi kemudian membayar harga itu – yang dalam ungkapan kolokial dikenal sebagai pembayaran mahar. Dalam situasi ini, menurut pemohon, pemilu yang diselenggarakan serentak akan mengeliminir – atau setidaknya mengurangi peluang – terjadinya transaksi politik.

Korupsi politik, kita masih mengikuti argumen pemohon, terjadi sebagai akibat dari desakan finansial yang dialami para kandidat ketika menyiapkan dan mengeksekusi mahar yang dilakukan dalam proses pencalonannya. Ketika terpilih, kandidat tersebut pada gilirannya akan mencari

22 Empat situasi lain bahwa politik transaksional terjadi adalah (a) "pada saat mengajukan calon-calon anggota legislatif", (b) "setelah diketahuinya hasil putaran pertama pemilihan umum presiden (jika dibutuhkan putaran kedua)", (c) "pada saat pembentukan kabinet", dan (d) "pada saat membentuk semacam koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian menjadi sejenis prototipe untuk koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (tingkat I dan II), antara lain untuk alokasi jabatan ..." (h. 6-7).

kompensasi dana yang dikeluarkannya lewat jalan korupsi. Desakan ini diperparah lagi ketika sang kandidat memerlukan dana besar lain lagi untuk berkampanye dan membeli suara pemilih. Desakan ini hanya akan memperbesar kemungkinan terjadinya korupsi di tingkat elit.

Pemilu serentak, dalam argumen pemohon, bisa menurunkan secara drastis kemungkinan-kemungkinan buruk ini.

Diringkas, tuntutan pemohon yang diajukan arena MK sesungguhnya memuat dua kelompok tesis berkaitan dengan efek perubahan institusi pemilu dari pemilu terpisah menjadi pemilu serentak. Kelompok tesis pertama menekankan pada hubungan antara perubahan institusi pemilu dengan efek yang diharapkan muncul pada terjadinya perubahan perilaku pemilih. Kelompok tesis kedua menekankan pada antara perubahan institusi pemilu menjadi serentak serta efeknya terhadap perilaku elit politik.

Mungkin perlu disebut di sini bahwa pemohon juga menyebutkan tujuan penghematan anggaran. Dengan keserentakan, sejumlah material penyelenggaraan pemilu seperti kotak suara, alat peraga, dan sumber daya pengelola bisa dihemat sehingga biaya penyelenggaraan pemilu bisa ditekan dalam nilai rupiah yang mencapai trilyun. Meskipun dalam konteks Indonesia pemborosan ataupun penghematan biaya penyelenggaraan pemilu menjadi sebuah isu publik yang cukup populer, signifikansi isu ini dalam perdebatan akademik tentang efek institusi terhadap perilaku pemilih dan perilaku elit politik sangatlah kurang atau tidak ada sama sekali – karena itu bisa kita abaikan. Karena itu, artikel ini membatasi diri pada diskusi tentang efek institusi terhadap perilaku pemilih dan elit saja. Selain itu, dimana pun, demokrasi memang menuntut ongkos finansial yang besar.

Pertanyaannya, dari mana datangnya keyakinan pemohon bahwa enam tesis itu memang valid sehingga tuntutan pemohon atas penyerentakan pemilu memang layak untuk dipenuhi hakim dalam sidang *judicial review* di MK?

Tentu, sebuah permohonan *judicial review* bukanlah sebuah makalah yang disusun dari hasil riset yang komprehensif. Tetapi dalam *legal standing* atau kedudukan hukumnya,

sang pemohon menekankan secara khusus latar belakangnya sebagai seorang akademisi yang secara reguler melakukan advokasi dan riset. Bahkan, secara spesifik pula pemohon *judicial review* tersebut menopang argumennya dengan apa yang disebutnya sebagai ACTION-RESEARCH (huruf kapital asli). Sang pemohon pun mencantumkan dan menghadirkan empat saksi ahli yang semuanya memiliki latar belakang sebagai akademisi atau periset. Pada saat yang sama, mereka melengkapi argumen permohonan tentang perlunya pemilu diserentakkan dengan mengutip sejumlah referensi dan riset-riset akademik. Karena itu, tak berlebihan jika kita mengeksplorasi dan mendiskusikan tesis-tesis yang diajukan pemohon secara akademik pula, serta melihat implikasi politiknya secara lebih jauh dan terbuka.

Efek terhadap Pemilih

Pemilu serentak bukanlah gejala baru di kalangan para ilmuwan dan periset pemilu di berbagai negara. Di lingkaran mereka, pemilu serentak dikenal dengan istilah teknis *simultaneous* atau *concurrent-elections*. Ekspektasi mereka: pemilu serentak bisa meningkatkan partisipasi elektoral pemilih.⁽²³⁾ Dan lebih jauh diharapkan, dengan peningkatan partisipasi itu, legitimasi pemilu dan pemerintahan yang dihasilkannya meningkat pula.⁽²⁴⁾

Rekayasa kelembagaan ini menjadi isu krusial di negara-negara demokrasi sejak adanya kecenderungan menurunnya partisipasi elektoral di berbagai negara. Berbeda dengan ekspektasi lazim tersebut, argumen utama pengadopsian pemilu serentak di Indonesia justru tidak menempatkan peningkatan partisipasi pemilih sebagai alasan pokok pengajuan permohonan *judicial review*. Memang, alasan peningkatan partisipasi elektoral memang disebut dalam Putusan MK tersebut. Mengutip artikel Csaba Nikolenyi (2010),

²³ Miguel Carreras (2018), "Presidential Institutions and Electoral Participation in Concurrent Elections in Latin America". *Political Studies* 2018, Vol. 66(3), pp. 541–559.

²⁴ Bryan Dettrey and Leslie Schwindt-Bayer (2009), "Voter Turnout in Presidential Democracies", in *Comparative Political Studies*, Volume 42 Number 10, pp. 1317–1338.

salah seorang ahli yang diajukan pemohon menyebutkan bahwa keserentakan pemilu bisa meningkatkan partisipasi elektoral (h. 39). Namun penyebutan ini lebih mengesankan sekadar tambahan alasan, dan tidak digunakan sebagai alasan utama pengusulan pemilu serentak sebagaimana dirumuskan oleh pemohon. Dalam konteks Indonesia, meskipun gejala menurunnya partisipasi terjadi dari pemilu ke pemilu tetapi tingkat partisipasi itu masih tinggi di angkat rerata 70% – yang jauh di atas tingkat partisipasi di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jepang, dan negara-negara Eropa.

Menegaskan ulang apa yang sudah disampaikan di awal, alasan pokok pengusulan pemilu serentak untuk Indonesia adalah pemenuhan hak konstitusional pemilih. Lebih spesifik lagi, dalam pemilu serentak, pemilih akan berpeluang untuk memilih secara cerdas dan efisien. Pada titik ini, kita bisa mengatakan bahwa spesifikasi logika kausal yang diajukan oleh pemohon sebenarnya terlihat tidak lazim – untuk tidak mengatakan asal comot. Meskipun demikian, kita perlu melihat lebih jauh hubungan kausal ini secara konseptual, yakni antara pemilu serentak dan efeknya dalam membentuk pemilih cerdas dan efisien.

Pemohon, dalam paparan lebih lanjut, menautkan pengertian memilih secara cerdas dengan konsep *political efficacy* (h. 19). Dalam pengertiannya yang standar, *political efficacy* didefinisikan sebagai kepercayaan pemilih kepada pemerintah dan dengan kepercayaannya mereka bisa memahami proses politik dan mampu untuk ikut mempengaruhi arah proses politik tersebut melalui tindakannya.⁽²⁵⁾ Memberikan suara adalah salah satu bentuk *political efficacy*; tetapi ia juga mencakup tindakan yang diekspresikan dalam bentuk protes, bersuara melalui media, dan menyampaikan petisi.

Namun, dalam paparannya, pemohon mengajukan pengertian yang berbeda. *Political efficacy* dikaitkan dengan situasi dimana “warga negara dapat membangun PETA

²⁵ Raanan Sulitzeanu-Kenan and Eran Halperin (2013), “Making a Difference: Political Efficacy and Policy Preference Construction.” *British Journal of Political Science*, Volume 43, Issue 2, April 2013, pp. 295-322.

CHECKS and BALANCES dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri.” (h. 19 – huruf kapital asli). Kata kunci di sini adalah keyakinan sendiri.

Ditelusur lebih lanjut, pemohon menerangkan, bahwa *keyakinan sendiri* itu berkaitan dengan terbukanya peluang yang lebih lebar bagi pemilih untuk memberikan *straight-ticket voting* – yakni memilih partai dan calon presiden yang diajukan dan didukung oleh partai yang dipilih oleh sang pemilih. Apakah arti pemilih cerdas memang seperti itu?

Istilah yang lebih umum digunakan dalam literatur standar perilaku pemilih adalah memilih secara rasional – *rational voters*.⁽²⁶⁾ Secara sederhana, pilihan politik pemilih dalam pemilu dikatakan rasional jika pemilih memilih partai atau kandidat untuk memenuhi kepentingan individualnya. Versi populer dari memilih secara rasional ini adalah *economic voting* dimana pilihan politik pemilih dibentuk oleh kondisi ekonomi saat pemilu dijalankan. Dari pembacaan dan penghayatan terhadap kondisi ekonomi yang dialaminya, pemilih akan menimbang untuk memberikan suaranya terhadap *incumbent* atau penantang. Bisa juga, dalam sistem parlementer, pemilih akan menimbang untuk memberikan suaranya pada partai yang sedang berkuasa atau oposisi. Jika pemilih mempersepsi kondisi ekonomi sebagai kondisi yang menguntungkannya, maka ia akan memberikan pilihannya kepada *incumbent* dan/atau partai yang berkuasa.⁽²⁷⁾ Sebaliknya, hukuman akan diberikan ke *incumbent* atau partai yang sedang berkuasa jika kondisi ekonomi dipersepsi oleh sang pemilih sebagai kondisi yang buruk dan merugikannya. Sementara, ganjaran suara

²⁶ Di bagian kesimpulan atas tuntutan, pemohon juga menyebut bahwa pemilih serentak membuka kemungkinan pemilih menjadi pemilih rasional (h. 44), tetapi elaborasi di halaman-halaman sebelumnya pemohon dan tim ahli lebih banyak menggunakan istilah pemilih cerdas.

²⁷ Akan lebih mudah untuk menguji tesis ini dalam sebuah sistem dua partai karena inkumbensi dan oposisi menempati posisi yang berseberangan atau dalam pemilu presiden yang diikuti oleh dua pasang kandidat saja. Sesungguhnya dalam banyak kasus, sistem multipartai di Indonesia merumitkan proses pengujian tesis ini. Diskusi Panjang lebar tentang pilihan rasional ini dapat dibaca di Mujani, Liddle dan Ambardi (2017), *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. New York: Cambridge University Press, khususnya Bab V tentang Rational Voters.

diberikan kepada calon penantang atau partai oposisi dengan alasan bahwa penantang dan oposisi akan memberikan harapan yang lebih baik di masa depan baginya.

Karena itu, dalam perdebatan akademik tentang pemilih rasional, yang penting dalam proses menentukan pilihan itu adalah bagaimana memilih secara benar. Ini bukan berarti bahwa memilih kandidat atau partai yang satu adalah lebih benar ketimbang memilih kandidat atau partai yang lain. Tapi, ketika sampai pada keputusannya untuk memberikan suaranya, sang pemilih mengumpulkan dan mencerna informasi yang berkaitan kondisi ekonomi yang dialaminya serta informasi yang berkaitan dengan tawaran kebijakan yang diajukan oleh kandidat dan partai selama periode kampanye pemilu berlangsung yang dianggapnya bisa merespon konsep ekonominya.

Akuisisi dan pemrosesan informasi oleh pemilih – atau warga negara yang memiliki hak konstitusional – tersebut tidaklah ditekankan oleh pemohon *judicial review*. Kalau pun disinggung, akuisisi informasi tersebut justru ditautkan dengan tujuan lain bagi pemilih, yakni agar pemilih bisa memilih secara efisien.

Efisiensi yang dimaksud adalah “hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak terkait dengan penggunaan waktu, energi, [serta] biaya [bagi] warga negara untuk melaksanakan hak pilihnya ... (h. 20). Di halaman lain, pemohon mencantumkan keterangan dan argument seorang ahli yang mengatakan bahwa kognisi, afeksi, dan motivasi pemilih ditentukan oleh desain sistem pemilu – seraya mengutip Granberg dan Holmberg. Pendeknya, pemilu serentak akan mengefisienkan waktu dalam proses akuisisi informasi.

Tetapi proses akuisisi informasi oleh pemilih tersebut tidak menjadi fokus argumen efisiensi itu. Yang justru ditekankan adalah penghematan waktu yang diperoleh pemilih jika pemilu diserentakkan. Jika semula dalam lima tahun pemilih perlu meluangkan waktu untuk datang ke bilik suara sebanyak 4-5 kali, maka dengan pemilu serentak para pemilih bisa banyak menghemat waktu.

Dalam paparan argumen yang diajukan, pemohon memperlakukan pengadopsian pemilu serentak sebagai faktor eksternal yang dibayangkan akan membentuk perilaku pemilih. Tetapi, mekanik pembentukan perilaku tersebut tidak menyentuh proses internal akuisisi dan pemrosesan informasi dalam diri pemilih untuk sampai pada keputusan dan pilihan politiknya. Dalam bahasa teknis, mekanik keputusan memilih secara benar atau “cerdas” bersifat eksogen, bukan endogen.

Lalu, bagaimana sesungguhnya proses endogen itu terjadi dalam praktik pemilu serentak 2019? Jika memilih secara benar dan rasional atau secara cerdas tersebut memang menjadi salah satu tujuan penting yang hendak diraih melalui rekayasa kelembangaan, situasi dan syarat macam apa yang diperlukan untuk mencapainya?

Untuk memilih secara rasional, pemilih memerlukan sejumlah informasi tentang kandidat, tentang partai, dan tentang prospektus kebijakan. Jika pemilih mampu mengakuisisi rangkaian informasi tersebut, mereka bisa melakukan perbandingan dan menimbang secara benar mana tawaran kebijakan yang memenuhi atau mendekati pemenuhan kepentingannya.

Sekarang, marilah kita membayangkan bahwa sepasang kandidat presiden dan wakil presiden mewakili sebuah unit informasi. Jika pasangan presiden tersebut katakanlah memberi prioritas kebijakan di lima isu, maka pemilih perlu mengumpulkan lima unit informasi itu. Demikian juga untuk pasangan kandidat lainnya. Maka, untuk Pemilu Presiden 2019, sang pemilih perlu membelanjakan waktunya untuk mengumpulkan sepuluh unit informasi.

Lalu, bayangkan pula, mereka harus memilih kandidat legislatif untuk level pusat (DPR). Di sebuah daerah pemilihan, jika seorang pemilih menyandarkan *cue* kebijakan dengan memilih partai saja, maka ia harus memperoleh dan membandingkan 16 unit informasi tentang partai politik. Tapi, jika ia ingin memilih kandidatnya, maka ia perlu mengumpulkan 160 unit informasi. Sampai di sini, kita mendapatkan gambaran bahwa menjadi pemilih rasional yang memilih dengan cerdas ternyata memerlukan banyak waktu dan energi dan setingkat

kapasitas minimal untuk mengerti tentang berbagai isu kebijakan.

Dalam Pemilu Serentak 2019, setiap pemilih akan menghadapi lima kertas suara. Karena itu kita perlu menghitung penambahan akuisisi unit informasi oleh pemilih yang menjadi berlipat. Pada kertas suara pilihan DPD paling sedikit 10 unit informasi – yakni jumlah kandidat DPD di Papua Barat – sampai paling banyak 49 unit informasi untuk di Provinsi Jawa Barat. Kita belum lagi berbicara kertas suara untuk pemilihan anggota DPRD provinsi serta DPRD tingkat kabupaten/kodya.

Pendeknya, dengan lima kertas suara, setiap pemilih dipaksa untuk memiliki memori super agar mereka bisa menjadi pemilih rasional yang cerdas. Dengan gambaran ini kita melihat bahwa Putusan MK yang memenuhi tuntutan penyelenggaraan pemilu serentak sesungguhnya memberi beban yang susah ditanggung oleh pemilih seumumnya. Jumlah informasi yang harus dikumpulkan oleh pemilih tentang partai, kandidat, dan tawaran kebijakannya tak akan tertangani oleh pemilih. Sangat mungkin, banyak pemilih yang mengalami *cue-mishandling* atau salah pengelolaan informasi, yang justru menjauhkannya dari upaya memilih secara cerdas.

Beban akuisisi dan pemrosesan informasi itulah yang rupanya tidak diantisipasi oleh pemohon *judicial review*.⁽²⁸⁾ Sejauh yang berkaitan dengan terhadap pemilih, pemohon mengatakan bahwa "... penyerentakan pemilu ... lebih didasarkan argumen efisiensi waktu, biaya dan beban kognitif para pemilih", yang itu dihubungkan dengan "penguatan sistem *checks and balances*." (h. 38). Di halaman lain, pemohon mengklaim bahwa pemilu serentak memberikan kemudahan bagi warga negara; dan kemudahan itu artinya meluangkan waktu sekali saja dalam lima tahun untuk sekaligus memilih DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta DPRD kota atau

²⁸ Sama halnya, ketika Pemilu Serentak 2019 memakan ratusan nyawa petugas KPPS, ternyata beban kerja yang ditanggung para petugas tersebut dalam memenuhi tenggat penghitungan suara dari lima jenis kertas suara juga tak diantisipasi.

kabupaten. Jadi titik berat mereka bukan pada isu kemampuan warga negara untuk memroses informasi pada penghematan waktu ke bilik suara. Meskipun salah seorang dari tim ahli tersebut menyebut istilah beban kognitif yang ditanggung pemilih, tetapi itu tak berurusan dengan proses akuisisi dan pemrosesan informasi yang terbebaskan pada pemilih dengan keserentakan pemilu.

Dirumuskan sedikit berbeda, tesis bahwa rekayasa institusi pemilu yang semula terpisah menjadi serentak akan mengubah perilaku pemilih untuk menjadi pemilih yang cerdas dan efisien sesungguhnya kurang meyakinkan karena dua alasan. Pertama, tesis itu bersandar pada pada konseptualisasi dan perumusan hubungan kausal yang kurang jernih. Konsep beban kognitif tidak menyentuh pengertian inti tentang pemrosesan informasi bagi pemilih untuk sebelum membuat keputusan memilih yang benar, dan hubungan kausal yang salah bidik dengan menghubungkan keserentakan dengan kemudahan jadwal bagi pemilih untuk datang ke bilik suara. Kedua, riset-riset yang dijadikan basis untuk mengajukan gagasan penyerentakan pemilu sesungguhnya juga kekurangan bukti empirik – setidaknya untuk konteks Indonesia.

Efek terhadap Elit

Sebuah porsi besar alasan yang diajukan oleh pemohon *judicial review* untuk pemilu serentak mencakup lima problem perilaku yang terjadi di tingkat elit politik – yakni faktor-faktor (tesis) yang telah disebutkan sebelumnya – yang dianggap menghambat kemajuan demokrasi di Indonesia. Argumen pokoknya: elit politik adalah bagian dari persoalan ketimbang bagian dari solusi. Mari kita periksa tesis-tesis penghambat tersebut.

Tesis pertama, pemohon yakin dengan tesis bahwa pemilu serentak bisa mencegah politik transaksional yang terjadi di tingkat elit. Partai adalah aktor utama yang menguasai proses pencalonan jabatan eksekutif dan legislatif sekaligus, dan untuk pejabat di tingkat pusat ataupun daerah, yang dipilih melalui pemilu. Rahasia umum – meskipun tak harus terjadi – adalah bahwa kandidat perlu membayar mahar untuk

mendapatkan tiket penominasian, kandidat perlu membayar mahar.

Pemohon dan hakim MK melalui putusannya dengan tepat mengantisipasi kemungkinan terjadinya politik transaksional tersebut – tapi gagal mencegah kejadiannya. Sebagaimana terjadi di Pemilu Serentak 2019, salah seorang kandidat pasangan presiden menyiapkan 500 milyar rupiah untuk mendapatkan dukungan dari salah satu partai politik untuk proses pencalonannya. Media massa melaporkan secara luas peristiwa ini meskipun mereka tak kunjung melengkapi pemberitaannya dengan *hard evidence* atau bukti keras transaksi itu.⁽²⁹⁾ Proses politik transaksional seperti ini, meminjam ungkapan McRae dan Robet,⁽³⁰⁾ adalah bagian dari “*don’t ask, don’t tell*” dari politik elit kepartaian di Indonesia. Pendeknya, ini adalah sebuah praktik normal dalam politik di Indonesia – sebuah mode politik yang illegal namun diterima dan diakomodasi di tingkat elit atau sebuah praktik politik legal tetapi dianggap tidak etis dan dicemooh oleh publik.

Tesis yang kedua, pemilu serentak dapat mengurangi biaya politik. Biaya politik tinggi dalam pemilu berarti ganda, yakni biaya penyelenggaraan dan biaya pemenangan. Biaya penyelenggaraan pemilu yang terpisah-pisah mengharuskan negara mengalokasikan dana besar dari APBN untuk menyelenggarakan semua itu. Sedangkan untuk biaya jenis kedua, yakni biaya pemenangan, para kandidat perlu menyiapkan modal besar dalam kampanyenya. Digabungkan, kedua komponen jenis biaya ini menghasilkan apa yang disebut secara populer sebagai politik biaya tinggi demokrasi Indonesia.

Dalam paparan pemohon, kedua jenis biaya ini dibahas secara terpisah. Untuk jenis pembiayaan yang pertama, yang berasal dari APBN, akan kita bahas di bagian akhir karena tak bertaut langsung dengan perilaku elit yang dibahas di bagian ini.

²⁹ “Mahar politik untuk partai di Indonesia, antara ada dan tiada”, di <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42664437>

³⁰ Dave McRae & Robertus Robet (2019), Don’t ask, don’t tell: academics and electoral politics in Indonesia. Contemporary Politics, <https://doi.org/10.1080/13569775.2019.1627736>

Jenis biaya yang kedua adalah yang berkaitan langsung dengan dengan perilaku elit. Dinyatakan, “Biaya politik yang amat tinggi, mubazir, tidak dilaksanakan dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, serta tidak dapat diawasi dengan efektif oleh institusi yang berwenang melakukannya; Di dalamnya terdapat komponen biaya promosi/publikasi dan kampanye yang amat berlebihan.” (h. 6). Di sini, elit itu terbagi dalam dua kelompok, yakni para pelaku atau kandidat dan para donaturnya.

Jika biaya politik ini dianggap tinggi, itu memang benar. Tetapi apakah biaya tinggi ini dikaitkan dengan kemajuan atau kemunduran demokrasi – atau katakanlah kualitas demokrasi – dalam hubungan sebab-akibat, klaim ini terlalu gegabah. Model kampanye dan pembiayaan dari donator bukanlah model yang unik. Amerika Serikat menerapkan model ini, yakni *candidate-centered campaigning* atau kampanye yang berpusat pada kandidat. Seperti perang *brubuh*, semua melawan semua. Arena peperangan dalam peperangan atau persaingan politik model ini adalah setiap kandidat saling bersaing – bahkan dengan kandidat separtai. Dan setiap kandidat memobilisasi dana kampanye sendiri, apakah dari kantong sendiri atau dari donator.

Ini berbeda dengan model *party-centered campaigning* yang berpusat pada partai sebagaimana menjadi model umum di Eropa. Tema dan biaya kampanye dikelola oleh partai politik sehingga kandidat tidak memerlukan biaya terlalu banyak untuk berkampanye. Akan tetapi, praktik kampanye dan demokrasi di kedua benua itu dianggap sama-sama berkualitas bagus. Jadi, pendeknya, tinggi-rendahnya biaya kampanye tak berhubungan langsung dengan kualitas kampanye dan demokrasi.

Tesis yang ketiga, pemohon yakin bahwa pemilu serentak dapat mencegah merusaknya politik uang. Diformulasikan dalam bentuk tesis, pemohon percaya bahwa pemilu serentak akan mengurangi kalau tidak menghapuskan politik uang.

Politik uang sesungguhnya adalah salah satu strategi saja dari tiga kemungkinan pilihan strategi yang bisa diambil

politisi untuk memenangkan kursi eksekutif atau kursi legislatif – yakni strategi untuk membangun *linkage* atau tautan dan ikatan politik dengan pemilih. Dalam tipologi populer ilmu politik, strategi ini masuk dalam jenis *clientelist linkage*, yakni sebuah upaya membangun ikatan dengan pemilih melalui pertukaran langsung berupa insentif material dan non-material yang ditujukan pada target spesifik pemilih.⁽³¹⁾ Alternatif lainnya, kandidat atau politisi bisa membangun *charismatic linkage* atau tautan dan ikatan yang bertolak dari daya dan kemampuan persuasif yang melekat pada kepribadiannya. Alternatif lainnya lagi, kandidat atau politisi bisa mengupayakan terbentuknya *programmatic linkage* atau tautan programatik. Untuk memenangkan kursi DPR atau DPRD, seorang kandidat bisa memanfaatkan sejumlah strategi. Yang diharapkan, kandidat dan partai politik berkampanye secara persuasif dengan cara menawarkan program dan kebijakan publik.

Pemohon dan tim ahlinya dengan tepat mengidentifikasi gejala meningkatnya kecenderungan politik uang yang meruyak. Dan separo benar ketika secara implisit mengidentifikasi hubungan kausal antara efek pilihan institusi dengan meruyaknya politik uang sebagaimana banyak riset membuktikannya bahwa pilihan institusi akan mendorong muncul tautan klientelistik ketimbang tautan kharismatik dan programatik. Tetapi separo lainnya salah, sebab pemohon dan tim ahlinya membidik institusi yang salah. Yang lebih berefek sebetulnya adalah pilihan pelembagaan sistem elektoral – bukannya pilihan pemilu serentak atau pemilu terpisah.

Sistem pemilihan tertutup yang berbasis urutan daftar kandidat dan pilihan yang dijatuhkan ke partai – alih-alih kandidat – justru lebih penting diperhatikan efeknya ketimbang pilihan pelembagaan pemilu serentak. Jadi, seharusnya yang diprotes adalah Putusan MK tahun 2008 yang menegaskan diberlakukannya suara terbanyak saat menjawab gugatan sejumlah calon legislator yang merasa dirugikan dengan sistem pemilihan yang tertutup. Putusan MK No 22-24/PUU-VI/2008 ini menegaskan Pasal 5 dan Pasal 214 Undang-

³¹ Herbert Kitschelt (2000), "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities", *Comparative Political Studies* Vol 33 No 6/7, pp. 845-879.

Undang nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif yang menyebut pemilu menggunakan suara terbanyak. Sistem suara terbanyak ini akan mendorong terjadinya personalisasi kompetisi politik⁽³²⁾ karena partai tidak lagi menjadi label bersama yang bisa berfungsi untuk memberi *cue* pada pemilih tentang pilihan kebijakan yang ditawarkan partai dan akan dijalankan semua calon legislator dari partai tersebut. Dalam dalam konteks maraknya politik uang di Indonesia, akibat lebih lanjut dari sistem elektoral dengan suara terbanyak akan makin mendorong penggunaan uang untuk memperbesar peluang memenangkan kursi DPR atau DPRD.

Sejumlah ilustrasi empirik yang dikabarkan melalui media dan dari sejumlah riset akademik, sistem pemilu terbuka inilah yang menjadi penyebab pokok maraknya politik uang. Ditempatkan dalam perspektif yang lebih luas, elit partai di Indonesia pada dasarnya memiliki ragam kelihaihan untuk menyasati regulasi. Pada tingkatan pemilih, misalnya, elit partai dan para kandidat di tingkat nasional maupun tingkat lokal telah mengembangkan aneka strategi dan teknik untuk memenangkan kursi eksekutif atau legislatif.⁽³³⁾ Mereka tahu bahwa praktik ini illegal tetapi secara sembunyi-sembunyi melakukannya. Karena itu, sering terjadi, meskipun deklarasi anti politik uang dilakukan oleh elit partai dan para kandidat, tetap saja praktik politik uang itu berlangsung di berbagai tempat. Dalam banyak kasus, praktik politik uang bergeser fungsinya. Semula, kandidat melakukannya untuk memperbesar peluang elektoral mereka. Kemudian, ketika semua kandidat yang memperebutkan kursi yang sama melakukannya, maka praktik tersebut bukan lagi berfungsi untuk memperbesar peluang tetapi sekadar untuk meratakan arena kompetisi saja.

Untuk menghindari hukuman pinalti, para kandidat mengembangkan cara untuk menyamarkan koneksi antara

³² Lihat juga bagian penjelasan dan kesimpulan dari artikel Herbert Kitschelt, *ibid.*

³³ Lihat, misalnya, Burhanuddin Muhtadi (2019), *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. London: Palgrave-McMillan; Edward Aspinall and Ward Berenschot (2019), *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

mereka sendiri, tim kampanye yang resmi, dengan operator di lapangan. Dalam sejumlah kasus, komitmen lisan antara operator di lapangan dan kandidat atau yang mewakili kandidat sudah dianggap cukup. Pada kasus-kasus lain, operator dibayar penuh ketika aktivitas politik-uang sudah dieksekusi. Bagi Bawaslu, persoalannya bukan menemukan kasus politik-uang tetapi memberikan bukti terjadinya kegiatan itu.

Tesis yang keempat, pemohon dan tim ahli mengajukan argumen bahwa pemilu serentak akan mengurangi korupsi politik. Tesis atau argument ini terlalu luas dan kurang didukung data empirik yang memadai. Kalau Operasi Tangkap Tangan (OTT) bisa dijadikan indikasi untuk korupsi politik, maka seharusnya jumlah dan frekuensi OTT berkurang setelah pemilu serentak diadakan. Ketika permohonan pengadopsian pemilu serentak itu diajukan di tahun 2013, efek pemilu serentak terhadap menyurutnya korupsi politik tidak bisa diuji secara empirik sebab pemilu serentak baru diadakan enam tahun kemudian, di tahun 2019.

Tetapi data media mengilustrasikan bahwa setelah pemilu serentak peristiwa OTT tetap saja marak. Sepanjang dan sampai Oktober 2019, KPK telah melakukan OTT sebanyak 20 kali dengan nilai 20 juta sampai 8 milyar rupiah.⁽³⁴⁾ Pendeknya, keserentakan atau keterpisahan pemilu bukanlah driver utama terjadi, karena mode kampanye dan jenis tautan politik yang dipilih kandidat tidak berbeda dalam pemilu serentak dan pemilu terpisah.⁽³⁵⁾

³⁴ "KPK 20 OTT di 2019, dari Rp 20 Juta hingga Rp 8 Miliar", di <https://news.detik.com/berita/d-4747520/kpk-20-ott-di-2019-dari-rp-20-juta-hingga-rp-8-miliar>

³⁵ Masih ada dua buah tesis lagi, sebenarnya. Yakni bawah pemilu serentak bisa menurunkan (1) biaya penyelenggaraan pemilu dan (2) memperkuat sistem presidensial. Tapi kedua tesis ini tak secara langsung bersentuhan dengan perilaku pemilih maupun elit, sehingga kita tak memasukkan dalam diskusi. Cukup dikatakan bahwa penghematan pembiayaan pemilu melalui penyerentakan ternyata tak sesuai yang diharapkan (lihat laporan media sebagaimana ditaut pada catatan kaki nomer 4). Sedangkan penguatan sistem presidensial adalah topik yang luas dan permohonan itu tak merinci sejauh mana sistem presidensial yang kuat itu berarti semakin meningkatnya kualitas demokrasi.

Penutup: Keterbatasan Rekayasa Institusi?

Sampai di bagian ini kita perlu melihat Putusan MK 2013 tersebut, yang membawa konsekuensi dua kali revisi Undang-undang Pemilu di tahun 2017 dan 2019, dalam sebuah gambar besar. Gambar besar itu – meminjam ungkapan asli – adalah bahwa pemohon mengajukan *judicial review* “untuk membangun demokrasi yang lebih baik” (h. 23) atau “untuk membangun kehidupan demokrasi untuk masa depan Indonesia yang lebih baik” (h. 60).

Tesis-tesis yang dibahas di atas sesungguhnya berisi aneka mekanisme kausal untuk perbaikan demokrasi Indonesia. Tesis itu secara langsung atau tidak langsung mengidentifikasi problem yang diidap demokrasi Indonesia, serta mengajukan logika kausal untuk mencari sebab dan akibat dari problem-problem tersebut. Semua logika kausal itu diikat dalam sebuah tesis induk yang menyatakan bahwa pemilu serentak bisa menyelesaikan semua problem tersebut. Pendeknya, meminjam ungkapan yang populer di dunia akademik, pemilu serentak dianggap sebagai *panacea* – sebuah obat mujarab untuk segala macam penyakit. Dari diskusi tentang pemilu serentak dan tesis-tesis yang termuat di dalamnya, beberapa poin yang lebih spesifik bisa ditarik:

Pertama, optimisme tinggi yang disampaikan pemohon *judicial review* yang meminta pelembagaan pemilu serentak sebenarnya lebih bertumpu pada sebuah harapan saja, sebab argumen yang menopangnya lebih bersandar pada spekulasi hubungan kausal yang dianggap faktual.

Kedua, banyak formulasi hubungan kausal yang berfokus pada efek pemilu serentak yang tidak presisi. Contoh terpenting dari ketidakpresisian ini adalah kausalitas yang menghubungkan antara pemilu serentak dan efeknya yang diharapkan akan mengubah perilaku elit untuk mengurangi korupsi politik dan menyurutkan modus politik uang. Korupsi politik dilakukan politisi sesungguhnya untuk membiayai kampanye dan melakukan politik uang. Dalam berbagai referensi standar yang mengutip riset-riset yang memfokuskan pada perilaku elit dalam memenangkan kursi ini menunjuk pada pilihan sistem elektoral terbuka atau tertutup sebagai

faktor penentu.³⁶ Sementara kausalitas yang diajukan oleh pemohon dan tim ahli melihat pemilu serentak sebagai faktor penentu.

Ketiga, pemohon dan Putusan MK 2013 itu memiliki ambisi besar untuk mengubah perilaku elit dan perilaku pemilih sekaligus. Persoalan sesungguhnya, pemohon dan tim ahli secara tepat mengidentifikasi persoalan yang diidap oleh elit tetapi bebannya dijatuhkan pada pemilih. Tiga faktor spesifik yang diharapkan bisa mengubah perilaku elit agar tidak melakukan politik transaksional, tidak melakukan korupsi politik, dan menghindari politik uang diselesaikan dengan penyerentakan pemilu. Solusi ini pada gilirannya justru membebani pemilih untuk mengakuisisi dan memamah informasi dalam volume besar sebelum pemilih sampai pada sebuah keputusan memilih secara rasional. Keserentakan pemilu yang menyodori pemilih dengan lima kertas suara memaksa pemilih untuk menjadi mesin dengan kapasitas memori dan kemampuan kerja yang super. Rata-rata pemilih tak akan mampu melakukannya. Metafor yang cocok untuk situasi ini adalah: gatal di siku, yang digaruk adalah kening.

Kata kunci memilih secara efisien pun tampaknya menyedatkan ketimbang mencerahkan. Efisiensi, dalam permohonan dan Putusan MK itu lebih dikaitkan dengan penghematan waktu bagi pemilih untuk datang ke bilik suara sekali saja ketimbang berkali-kali. Tetapi logika ini kurang meyakinkan jika tujuan dari pemilu serentak adalah mendorong pemilih untuk memilih secara cerdas. Dengan beban akuisisi informasi yang terlalu besar, pemilih akan menghadapi kesulitan untuk memperoleh informasi itu sekaligus mencernanya.

Ke empat, atau poin yang terakhir, dengan melihat korban dan kekacauan yang timbul akibat perhelatan Pemilu Serentak 2019, kita melihat keterbatasan rekayasa kelembagaan untuk memperbaiki kualitas pemilu dan kualitas demokrasi Indonesia. Rekayasa institusional dalam derajat

³⁶ Deskripsi menarik tentang presisi konseptual dan tesis-tesis kausal yang berkaitan dengan pilihan institusi beserta efeknya bisa dibaca, antara lain di tulisan Pippa Norris (2003), *ibid*.

tertentu memang bisa dimanfaatkan untuk mencapai sejumlah tujuan – asal tesis-tesis yang menopang sebuah rekayasa insititusal tersebut dirumuskan presisi dan didukung oleh riset yang memadai.

Sejauh ini rekayasa institusi yang dilakukan oleh pemohon dan dijawab oleh MK terbatas pada rekayasa melalui jalur hukum formal. Bahkan, meniru cara-cara politisi Amerika Serikat yang selalu melihat ulang intensi para framers dalam merumuskan dan menafsirkan bangunan argument hukum, pemohon dan hakim-hakim MK makai istilah *original intent* dari pembuat undang-undang pemilu untuk menafsirkan apakah pemilu seharusnya diselenggarakan secara serentak atau terpisah. Jalur argumen semacam ini mengabaikan institusi-institusi informal yang justru sebaiknya lebih diperhatikan. Misalnya, dalam banyak kasus, pemilih menganggap bahwa politik uang adalah sebuah kewajiban. Bahasa yang dipakai pemohon dan tim ahlinya juga khas bahasa hukum: pemilu serentak perlu dipilih dalam rangka “purifikasi konstitusi” atau memurnikan kembali pemilu (h. 37). Sebuah catatan akhir yang perlu ditimbang di setiap upaya rekayasa institusi di masa mendatang – setelah kita melakukan asesmen atas substansi *judicial review* dan sidang MK. Pertama bahwa rekayasa institusi perlu ditempatkan sebagai bagian dari strategi yang lebih luas perbaikan demokrasi, dan tak sekadar bersandar pada logika linier tapi merangkum kompleksitasnya. Kedua, strategi yang komprehensif itu memerlukan waktu yang mencukupi untuk memproduksi riset-riset yang lebih empirik untuk mengetahui efek dan mengantisipasi berbagai kemungkinan efek rekayasa institusi. *****

Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

SISTEM PEMILU SERENTAK 2019 Evaluasi dan Refleksi

Syamsuddin Haris

Pengantar

Pemilihan umum serentak pada 17 April 2019 berlangsung relatif lancar, aman, dan damai. Sebagai sebuah kompetisi demokratis, secara umum proses pemilu serentak yang baru pertama kali diselenggarakan tersebut dapat dikatakan berlangsung secara relatif bebas, demokratis, fair, dan jujur. Mengacu pada standar internasional penyelenggaraan pemilu, Pemilu Serentak 2019 dapat dikatakan memenuhi hampir semua standar yang diperlukan untuk terselenggaranya pemilu yang bebas, fair, dan demokratis.⁽¹⁾ Kekhawatiran sebagian masyarakat akan munculnya konflik bernuansa suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) sebagai akibat penyebaran kebencian dan politisasi agama relatif tidak terjadi selama proses pemungutan dan penghitungan suara. Kerusakan skala terbatas sempat merebak di sejumlah tempat di Jakarta seperti di seputar Gedung Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Slipi, Petamburan, dan Tanah Abang menjelang dan pada saat Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan hasil pemilu tanggal 22-23 Mei 2019, namun dapat diredam dan relatif tidak mengganggu proses dan tahapan pemilu selanjutnya.

Sesuai keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang sebelumnya diperkuat oleh putusan sidang Mahkamah Konstitusi, pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin memenangkan pemilihan presiden, mengalahkan pasangan Prabowo-Subianto-

¹ International IDEA, *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, Publications Office, International IDEA, 2002.

Sandiaga Uno. Untuk kedua kalinya Jokowi mengalahkan Prabowo dengan pasangan yang masing-masing berbeda, dan untuk kedua kalinya pula putera begawan ekonomi Sumitro Djojohadikusumo tersebut gagal mewujudkan mimpinya menjadi presiden. Dalam perkembangan mutakhir, Prabowo Subianto menerima penunjukan dirinya sebagai Menteri Pertahanan Kabinet Indonesia Maju yang dipimpin Presiden Joko Widodo.

Sementara itu dalam pemilu legislatif, PDI Perjuangan yang memimpin koalisi parpol pengusung Jokowi-Ma'ruf, kembali meraih suara terbanyak seperti pemilu lima tahun sebelumnya (2014), dengan meraih suara sekitar 19,33 persen. Partai Gerindra, pemimpin koalisi parpol pengusung Prabowo-Sandi, meraih perolehan suara kedua, yakni sebesar 12,57 persen, meskipun dalam total perolehan kursi Gerindra (75 kursi) kalah dari Partai Golkar (85 kursi) yang meraih peringkat ketiga perolehan suara (12.31 persen). Enam parpol peraih kursi DPR yang memenuhi syarat ambang batas parlemen lainnya berturut-turut adalah PKB (9,69 persen suara dan 58 kursi), Partai Nasdem (9,05 persen suara dan 59 kursi), PKS (8,21 persen suara dan 50 kursi), Partai Demokrat (7,77 persen suara dan 54 kursi), PAN (6,84 persen suara dan 44 kursi), dan PPP (4,52 persen suara dan 19 kursi). Tujuh parpol peserta pemilu lainnya (Hanura, PBB, Perindo, PSI, Partai Garuda, Partai Berkarya, dan PKPI) gagal meraih kursi DPR.⁽²⁾

Meskipun demikian perlu segera dicatat, **pertama**, Pemilu 2019 meninggalkan duka yang mendalam bagi bangsa Indonesia karena meninggalnya ratusan orang petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan aparat negara lainnya. Tidak kurang dari 527 Petugas KPPS meninggal, 11.239 orang menderita sakit selama berlangsungnya proses pemungutan hingga penghitungan suara Pemilu 2019.⁽³⁾ Diduga kuat, faktor utama di balik berita duka yang menciderai Pemilu 2019 tersebut adalah karena kelelahan akibat beban berat para

² Data hasil perolehan suara dan kursi DPR Pemilu 2019 seperti diumumkan oleh KPU.

³ Lihat di antaranya, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>.

petugas dan aparat dalam melakukan pengawalan pemilu agar “pesta demokrasi” lima tahunan tersebut dapat berlangsung sesuai dengan rencana, yakni selesai satu hari pada hari yang sama. Seperti diketahui, pemilu serentak dengan lima surat suara sekaligus jauh lebih membebani para petugas KPPS dan aparat lainnya ketimbang pemilu sebelumnya.

Kedua, dalam konteks pemilu presiden, muncul tuduhan dari salah satu kubu peserta, yakni pengusung paslon 02 Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, berlangsungnya kecurangan terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) yang menguntungkan kubu paslon 02 Joko Widodo-Ma’ruf Amin. Walaupun tuduhan kecurangan tidak dapat dibuktikan oleh tim hukum kubu 02 dan Mahkamah Konstitusi telah memutuskan menolak gugatan hukum atas tuduhan kecurangan yang bersifat TSM, sebagian massa pendukung Prabowo-Sandi tampaknya tidak sepenuhnya menerima realitas politik tersebut. Fenomena ini tentu tidak sehat bagi kultur berdemokrasi karena bagaimana pun sistem demokrasi meniscayakan hadirnya suasana saling percaya berbagai pihak berkepentingan di dalamnya.

Dalam kaitan tersebut tulisan ini mencoba melakukan evaluasi atas pilihan sistem Pemilu Serentak 2019. Pertanyaan besarnya, pertama, sejauh mana skema Pemilu Serentak 2019 memfasilitasi pelebagaan sistem presidensial yang semakin efektif ke depan? Apa saja sebenarnya problem Pemilu Serentak 2019. Kedua, skema pemilu serentak seperti apa yang diharapkan mampu meningkatkan efektifitas sistem presidensial sekaligus mewadahi terbentuk demokrasi substansial yang semakin terkonsolidasi?

Mengidentifikasi Problem Pemilu

Secara sederhana pemilihan umum (pemilu) serentak dapat didefinisikan sebagai pemilu yang diselenggarakan untuk memilih pejabat publik dari beberapa lembaga sekaligus secara bersamaan. Atas dasar definisi tersebut maka pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang berlangsung secara bersamaan pada 9 April 2014 yang lalu dapat dikategorikan sebagai pemilu serentak, atau lebih tepatnya pemilu serentak legislatif, karena pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota

legislatif di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota secara sekaligus pada waktu yang sama. Dalam perspektif komparatif, pemilu serentak dewasa ini tidak hanya bersifat nasional di dalam satu negara, melainkan juga bersifat supranasional. Itulah yang terjadi ketika misalnya pemilu parlemen Uni Eropa berlangsung secara serentak dengan pemilu nasional dan bahkan pemilu lokal di satu atau beberapa negara Eropa.

Akan tetapi konsep pemilu serentak dalam terminologi *concurrent election* seperti dikenal di dalam literatur pemilu adalah pemilu legislatif yang dilakukan secara bersamaan atau serentak dengan pemilu eksekutif.⁴ Pemilu legislatif untuk tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang diselenggarakan secara bersamaan pada satu waktu yang sama lebih tepat disebut sebagai pemilu simultan (*simultaneous elections*) ketimbang pemilu serentak. Tulisan ini, seperti tercermin dalam pertanyaan yang diajukan di bagian pengantar, lebih mengevaluasi pemilu serentak ketimbang pemilu yang diselenggarakan sekadar secara simultan.

Sulit dipungkiri bahwa secara prosedural sudah banyak kemajuan di balik penyelenggaraan pemilu-pemilu yang relative bebas dan demokratis, terutama sejak era reformasi. Namun persoalannya, pemilu legislatif misalnya hanya didesain untuk mengisi keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pileg yang diselenggarakan secara bersamaan tersebut tidak atau belum dirancang untuk meningkatkan efektifitas pemerintahan hasil pemilu itu sendiri. Jika disepakati bahwa bangunan sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh konstitusi hasil amandemen adalah sistem pemerintahan presidensial, maka format pileg serentak yang berlangsung selama ini tidak atau belum dirancang untuk kebutuhan peningkatan efektifitas sistem pemerintahan presidensial di satu pihak, dan efektifitas pemerintahan daerah di pihak lain. Dampaknya sudah kita ketahui bersama, meskipun

⁴ Antara lain lihat, David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil," dalam *Comparative Political Studies*, Volume 33 (1), October 2000, hal. 1-20; Mark P Jones, "A guide to the electoral systems of the Americas", dalam *Electoral Studies*, Volume 14, No.1, March 1995, hal. 5-21.

pemilu-pemilu semakin demokratis dan bahkan semakin langsung, namun hasil pemilu tidak menjanjikan terbentuknya pemerintahan yang efektif dan sinergis, baik secara horizontal, yakni dalam konteks relasi eksekutif-legislatif, maupun secara vertikal, yaitu dalam kaitan efektifitas relasi pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Di luar soal di atas, para pejabat publik yang dihasilkan pemilu, termasuk pemilu kepala daerah (pilkada), memiliki akuntabilitas yang relatif rendah. Hal itu tercermin antara lain dari masih maraknya kasus-kasus korupsi dan penyalahgunaan dana publik, APBN dan APBD, yang melibatkan anggota legislatif dan para pejabat eksekutif di semua tingkat, dari pusat hingga daerah. Betapa tidak, menurut data KPK hingga 25 Mei 2018, tidak kurang dari 91 orang kepala daerah terjerat korupsi, yang mencakup 13 orang di antaranya gubernur, 56 orang bupati dan wakil bupati, serta 22 orang lainnya walikota dan wakil walikota. Kepala dan wakil kepala daerah yang terjerat korupsi tersebut menyebar di 22 dari 34 provinsi yang ada di Indonesia⁵. Jadi, kendati secara prosedural meningkat pesat, tetapi secara substansi kualitas pemilu dalam menghasilkan pemerintahan yang sepenuhnya bekerja untuk rakyat masih masih jauh dari harapan.

Problem lain dari format pemilu-pemilu kita selama ini adalah fakta bahwa penyelenggaraan pileg selalu mendahului pemilu presiden (pilpres), padahal pada saat yang sama bangsa kita sepakat untuk semakin memperkuat bangunan sistem pemerintahan presidensial. Pileg yang mendahului pilpres dalam skema presidensial jelas suatu anomali atau penyimpangan mengingat di dalam sistem presidensial, lembaga legislatif terpisah dari eksekutif. Di sisi lain, penyimpangan ini pada akhirnya berisiko pada implementasi sistem presidensial itu sendiri dalam praktik politik dan pemerintahan. Salah satu risiko itu adalah berlangsungnya proses pencalonan presiden yang “didikte” oleh hasil pileg. Seperti diketahui, sesuai pengaturan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, hanya parpol atau gabungan parpol

⁵ Lihat, Pahala Nainggolan, Deputi Pencegahan KPK, “Pengantar Pembinaan Sistem Pemilihan Kepala Daerah”, bahan presentasi 2018.

yang memperoleh sekurang-kurangnya 25 persen suara atau 20 persen kursi DPR yang dapat mengajukan pencalonan dalam pilpres.

Dengan demikian tampak jelas bahwa baik pileg maupun pilpres belum dirancang untuk memperkuat dan meningkatkan efektifitas pemerintahan presidensial. Pileg diselenggarakan sekadar untuk mengisi keanggotaan lembaga-lembaga legislatif, sementara pilpres dan segenap prosesnya dilaksanakan untuk memilih presiden dan wakilnya tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja sistem pemerintahan presidensial hasil pemilu itu sendiri. Profesor Ramlan Surbakti dan kawan-kawan bahkan mengidentifikasi, sistem Pileg 2014 –yang tak banyak berubah dengan sistem pileg di dalam Pemilu Serentak 2019—memiliki paling tidak enam kelemahan dan juga enam kontradiksi yang melekat di dalamnya sehingga menghasilkan sistem demokrasi yang defisit.⁶ Singkatnya, tujuan *governability* atau terbentuknya pemerintah yang dapat memerintah secara efektif, cenderung terabaikan dalam skema pemilu-pemilu kita. Kebutuhan akan penguatan dan efektifitas sistem presidensial itulah akhirnya yang melatarbelakangi perubahan skema pemilu dari yang tidak serentak menjadi pemilu serentak.

Tujuan Pemilu dan Keserentakan Pemilu

Sudah sering dikemukakan bahwa tidak ada satu pun pemilu di negara demokrasi yang diselenggarakan di dalam ruang hampa. Artinya, pilihan atas skema dan sistem pemilu sangat ditentukan oleh konteks dan tujuan pemilu itu sendiri. Pertanyaannya, apakah bangsa kita pernah merumuskan dengan jelas konteks dan tujuan berpemilu itu sendiri selain sebagai pengejawantahan asas kedaulatan rakyat? Secara lebih spesifik apakah naskah akademik UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 telah merumuskan secara jelas tujuan bangsa kita menyelenggarakan pemilu serentak di luar argumen filosofi hukum dan konstitusi yang sudah dikemukakan oleh Mahkamah

6 Selanjutnya lihat, Ramlan Surbakti dkk, *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu Usulan Masyarakat Sipil*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Agustus 2015, hal. 25-31.

Konstitusi sebelum terbit Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Pertanyaan berikutnya, apakah pilihan atas skema pemilu serentak seperti diputuskan MK dan diakomodasi oleh pembentuk UU di dalam UU Pemilu No. 7 Tahun 2017, sudah merupakan keputusan yang tepat jika dihubungkan dengan tujuan perubahan skema pemilu dari pemilu legislatif dan pemilu presiden yang terpisah menjadi pemilu serentak?

Menarik bahwa naskah akademik yang semestinya merupakan landasan teoritis dan filosofi dari UU Pemilu, tampaknya alpa merumuskan tujuan berpemilu itu sendiri, baik tujuan pileg dan pilpres dalam konteks pemilu serentak, maupun tujuan keserentakan pileg yang diselenggarakan bersamaan dengan pilpres. Terkait pileg, penjelasan UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 yang lazimnya merupakan intisari dari naskah akademik, menyatakan:

“Pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan”.⁽⁷⁾

Terkait pilpres, penjelasan UU No. 7 Tahun 2017 sudah menghubungkannya dengan kebutuhan akan sistem presidensial yang kuat dan efektif, kendati tidak begitu jelas rekayasa intitusional seperti apa yang didesain untuk tujuan tersebut. Dinyatakan di dalam penjelasan, “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang

⁷ Penjelasan UU No. 7 Tahun 2017.

kuat dan efektif, di mana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari DPR”.⁽⁸⁾ Penjelasan UU tersebut justru cenderung menjustifikasi syarat ambang batas pencalonan presiden –yang sesungguhnya merupakan anomali presidensial—sebagai bagian dari penguatan dan efektifitas sistem presidensial.

Sementara itu menurut pandangan Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu⁽⁹⁾, paling kurang ada empat tujuan khusus pemilu, baik dalam konteks nasional maupun daerah. Pertama, meningkatkan partisipasi pemilih; kedua, memperkuat dan mendemokraskan partai politik; ketiga, menciptakan system multipartai sederhana atau pluralisme moderat di parlemen; dan keempat, menghindari potensi munculnya pemerintahan terbelah (*divided government*) dan pemerintahan terputus (*unconnected government*) demi terwujudnya sistem presidensial yang efektif.

Selain sebagai aktualisasi asas kedaulatan rakyat, menurut saya paling kurang ada tiga tujuan pemilu lainnya, yakni: (1) terpilihnya para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan yang tidak hanya representatif, tetapi juga berintegritas dan bertanggung jawab; (2) terbentuknya pemerintah yang bisa memerintah (*governable*) atau pemerintahan yang efektif – dalam hal ini pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif; dan (3) terbitnya kebijakan publik yg berpihak pada kepentingan rakyat dan bangsa kita, yakni terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Mengenai tujuan terbentuknya sistem pemerintahan presidensial yang efektif, dalam bahasa Putusan MK sendiri dikemukakan kurang lebih bahwa Pilpres yang dilakukan setelah Pileg “tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi”. Karena itu pertanyaan berikutnya, apakah skema pemilu serentak yang diputuskan oleh MK

8 *Ibid.*

9 Didik Supriyanto, Titi Anggraini, Lia Wulandari, ed, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Perlumdem, Januari 2016, hal. 80.

pada 2013 dan diumumkan pada awal 2014 bisa menjamin terbentuknya sistem pemerintahan presidensial yang efektif? Atau sekurang-kurangnya, apakah ada insentif elektoral dari skema pemilu serentak yang diputuskan MK dan diakomodasi oleh pembentuk UU di dalam UU Pemilu bagi penguatan dan efektifitas sistem presidensial?

Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tentang skema pemilu serentak lima kotak sebenarnya telah menyertakan konteks penguatan sistem presidensial tersebut, kendati terbatas pada argumen konstiusionalitas belaka. Akan tetapi entah disadari atau tidak, Putusan MK lainnya, khususnya terkait syarat ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada hasil pemilu DPR, sebagaimana dianut oleh UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wapres yang kemudian diadopsi kembali ke dalam UU No. 7 Tahun 2017, justru tetap dipertahankan oleh MK, padahal syarat ambang batas tersebut jelas-jelas merupakan salah kaprah sekaligus anomali dari skema sistem presidensial itu sendiri.⁽¹⁰⁾ Seperti diketahui, prinsip keterpisahan institusional antara lembaga parlemen dan lembaga presiden, meniscayakan tegaknya sistem *checks and balances* di antara kedua institusi tersebut. Sebagai konsekuensi logisnya, semestinya tidak dibuka ruang bagi parlemen dan presiden untuk saling menyandera satu sama lain.

Persyaratan ambang batas pencalonan presiden ini tak hanya menjadi "penjara" bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik demokrasi presidensial bernuansa parlementer.⁽¹¹⁾ Format Pilpres yang dibiarkan "didikte" oleh hasil Pileg justru mendistorsikan praktik presidensialisme itu sendiri. Sesuai skema sistem presidensial yang dianut oleh konstitusi kita, lembaga Presiden dan DPR adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi

¹⁰ Syamsuddin Haris, "Salah Kaprah 'Presidential Threshold'", dalam *Seputar Indonesia*, 30 Oktober 2012.

¹¹ Tentang presidensialisme bernuansa parlementer, lihat antara lain, Syamsuddin Haris, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2014; Juga, "Sistem Presidensial Indonesia", dalam Sarah Nurani Siregar, ed, *Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno ke Jokowi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018.

yang berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan presiden ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Anomali lainnya adalah realitas bahwa hasil pemilu legislatif menjadi dasar bagi parpol untuk bergabung atau berkoalisi, baik dalam pengusungan pasangan capres-cawapres maupun dalam pembentukan pemerintahan hasil pemilu. Skema pemilu seperti ini jelas kontraproduktif bagi upaya memperkuat presidensialisme sebagaimana obsesi besar bangsa kita di balik empat tahap perubahan konstitusi pada 1999-2002.

Dalam skema sistem pemerintahan presidensial, keserentakan antara pemilu anggota legislatif dan pemilu eksekutif merupakan suatu keniscayaan politik. Sistem pemilu serentak telah dipraktikkan di sejumlah negara yang menganut sistem presidensial. Di Amerika Latin, Jones⁽¹²⁾ misalnya mencatat bahwa pemilihan presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, dan Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal. Di Amerika Serikat, misalnya, di beberapa negara bagian, pemilu menggabungkan bukan hanya pemilihan presiden dan anggota Kongres serta Senat di tingkat pusat, melainkan pada waktu yang bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian. Di Amerika Latin, Brazil juga menerapkan model serupa. Pemilu dilakukan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.⁽¹³⁾

Oleh karena itu persoalan terbesar bagi bangsa kita saat ini bukanlah mempertanyakan lagi, apakah pemilu serentak masih relevan, perlu dipertahankan, atau tidak. Sebagai konsekuensi logis pilihan atas sistem presidensial,

¹² MP Jones, "A guide to the electoral systems of the Americas", hal. 10.

¹³ Selanjutnya lihat, Syamsuddin Haris, ed, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.

keserentakan pemilu presiden dan pemilu legislatif tampaknya merupakan suatu keniscayaan, bukan hanya dalam rangka meniadakan ketergantungan pilpres pada hasil pileg –melalui syarat ambang batas pencalonan presiden, melainkan juga dalam rangka menghilangkan beban pileg bagi pilpres. Oleh karena itu, persoalan kolektif bangsa kita saat ini adalah mencari dan menemukan skema, model, atau varian pemilu serentak yang tepat bagi konteks, kebutuhan, tujuan pemilu bagi bangsa Indonesia. Seperti akan diuraikan di bawah nanti, skema, model, atau varian yang kami tawarkan adalah suatu skema pemilu serentak yang memisahkan antara pemilu serentak nasional untuk memilih Presiden dan Wapres, DPR, dan DPD di satu pihak, dan pemilu serentak lokal atau daerah untuk memilih kepala/wakil kepala daerah, DPRD prov dan DPRD kabupaten/kota, yang diselenggarakan 30 bukan sesudah pemilu serentak nasional di lain pihak.

Problem Pemilu Serentak 2019

Hampir tak seorang pun membantah bahwa beban penyelenggara, petugas lapangan dan aparat penyelenggara pemilu, partai politik peserta pemilu, dan masyarakat pemilih pada Pemilu 2019 jauh lebih berat dibandingkan Pemilu 2014. Salah satu sumber utama penilaian tersebut adalah adanya lima surat suara sekaligus yang harus dicoblos oleh para pemilih. Persoalannya barangkali tidak begitu berat jika surat suara pemilihan anggota legislatif (DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) tidak berisi ratusan nama calon legislatif (caleg) seperti dialami para pemilih pada pemungutan suara tanggal 17 April 2019 yang lalu. Tidak mengherankan jika hasil survey public yang dilakukan Pusat Penelitian Politik LIPI mengkonfirmasi bahwa mayoritas responden (74 persen) menyatakan Pemilu Perentak 2019 menyulitkan pemilih. Persentase responden yang menyatakan Pemilu Serentak 2019 itu “menyulitkan pemilih” ternyata lebih besar lagi, yakni, 86 persen. Atas dasar itu pula 82 persen tokoh yang menjadi responden survei berharap agar skema pemilu serentak seperti berlaku pada 2019 diubah.⁽¹⁴⁾

14 Lihat liputan hasil survei, “Survei LIPI soal Pemilu Serentak 2019: 74%

Jauh-jauh hari sebelum pemerintah menyerahkan RUU Pemilu ke DPR, berbagai kalangan akademisi dan pemerhati pemilu dari elemen *civil society* sebenarnya telah mewacanakan urgensi pilihan skema pemilu serentak yang berbeda dengan yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi pada awal 2014. Problematik utama skema pemilu serentak yang diputuskan oleh MK bukan hanya terkait penumpukan lima surat suara pada satu waktu sekaligus saat beberapa menit mencoblos di tempat pemungutan suara, tetapi jauh lebih mendasar dari soal teknis administratif tersebut, yakni bahwa skema MK tidak memiliki dampak substansial bagi perbaikan kualitas pemilu, kualitas para wakil rakyat dan pemimpin politik produk pemilu, kualitas kinerja institusi demokrasi yang dihasilkan pemilu, serta efektifitas sistem pemerintahan pascapemilu, baik efektifitas sistem presidensial pada tingkat nasional maupun efektifitas pemerintahan daerah.

Pemilu serentak lima kotak mungkin saja bisa menjadikan pemilu lebih efisien dari segi waktu dan pembiayaan pemilu. Namun persoalannya, harga demokrasi hasil pemilu terlampau mahal jika tujuan keserentakan pemilu sekadar efisiensi biaya dan waktu. Apalagi, dari segi pembiayaan tidak ada instansi yang memberikan klarifikasi, apakah biaya Pemilu Serentak 2019 lebih murah dari biaya yang dikeluarkan untuk Pemilu 2014. Sebaliknya, ternyata banyak pihak yang membantah mengenai pencapaian efisiensi pemilu serentak versi MK dari segi pengeluaran negara bagi penyelenggaraan pemilu. Tak sedikit yang menilai bahwa penyelenggaraan pemilu serentak seperti skema MK justru tidak efisien. Dengan total pembiayaan yang mencapai sekitar 25 triliun rupiah, Pemilu Peretak 2019 dinilai tidak efisien.⁽¹⁵⁾

Publik Kesulitan Memilih", dalam <https://news.detik.com/berita/d-4684237/survei-lipi-soal-pemilu-serentak-2019-74-publik-kesulitan-memilih> Rabu 28 Agustus 2019, 14:50 WIB.

¹⁵Lihat misalnya, "Tujuan Efisiensi dalam Pemilu Serentak Dinilai Tak Tercapai", dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/02/16052751/tujuan-efisiensi-dalam-pemilu-serentak-dinilai-tak-tercapai> Kompas.com - 02/05/2019, 16:05 WIB; Lihat juga, "Pemilu Serentak, Bertaruh Nyawa demi Efisiensi Semu", dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190423135337-32-388910/pemilu-serentak-bertaruh-nyawa-demi-efisiensi-semu> CNN Indonesia | Selasa, 23/04/2019 18:49 WIB.

Problem Pemilu 2019 tidak semata-mata terletak pada keserentakan penyelenggaraan Pilpres dan Pileg—karena ini merupakan keniscayaan dari *original intent* konstitusi itu sendiri—melainkan lebih pada pilihan skema atau model atau varian keserentakan pemilu itu sendiri. Persoalannya, keserentakan pemilu seperti pemilu serentak lima kotak yang diputuskan MK melalui Putusan No. 14/PUU-XI/2013 dan diumumkan pada awal 2014, bukanlah satu-satunya pilihan skema atau jenis atau model pemilu serentak yang tersedia.

Jadi yang bermasalah, **pertama**, bukanlah pemilu serentak sebagai sebuah terminologi pemilu yang menyerentakkan penyelenggaraan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif secara bersamaan pada waktu yang sama, melainkan lebih pada pilihan skema atau jenis pemilu serentak itu sendiri. Selain kelemahan-kelemahan yang sudah dikemukakan sebelumnya, baik MK maupun pembentuk UU, dalam hal ini DPR dan Presiden, tidak menghitung secara cermat potensi kompleksitas dan kerumitan implementasi penyelenggaraan pemilu serentak versi MK di lapangan. Apalagi pada saat yang sama berlaku sistem proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak untuk pemilu legislatif yang diikuti oleh 16 parpol peserta pemilu. Seperti diketahui, dengan 16 peserta pemilu dan peluang mencalonkan hingga 10-12 caleg di setiap Dapil, maka secara teoritis terdapat paling tidak lebih dari 100 orang caleg DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kab/kota yang harus dicermati oleh para pemilih di setiap Dapil sebelum menentukan pilihannya. Belum lagi dihitung caleg DPD dan paslon Capres dan Cawapres yang harus dipilih pada waktu yang sama.

Kompleksitas dan kerumitan sistem proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak untuk pileg sebenarnya sudah dikemukakan dengan gamblang oleh studi yang dilakukan oleh Kantor Kemitraan seperti dikutip sebelumnya.⁽¹⁶⁾ Kompleksitas dan kerumitan itu tidak hanya mencakup fungsi pemilu sebagai mekanisme dan prosedur mengkonversi suara menjadi kursi, melainkan juga fungsi

¹⁶ Ramlan Surbakti, dkk, *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu Usulan Masyarakat Sipil*, hal. 25-31.

pemilu sebagai instrumen demokrasi, yang dalam konteks kita berkaitan dengan upaya memperkuat dan meningkatkan efektifitas sistem presidensial dan pemerintahan daerah. Ironisnya, kajian akademis seperti ditulis oleh Ramlan Surbakti dan kawan-kawan tersebut luput dari perhatian para pembentuk UU sehingga bangsa kita tidak pernah benar-benar belajar dari berbagai pengalaman dan kekeliruan sebelumnya.

Kedua, kompleksitas dan kerumitan teknis pemilu, khususnya di tingkat tempat pemungutan suara (TPS) yang dilakukan oleh Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Jadi, berbagai masalah yang muncul di balik Pemilu Serentak 2019 yang lalu tidak semata-mata terkait “keserentakan” pemilu, melainkan lebih pada pengaturan durasi waktu pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS oleh KPPS yang sangat tidak manusiawi. Pertanyaannya, mengapa pembentuk UU, dalam hal ini DPR dan Presiden, yang semestinya bisa menghitung potensi kerumitan dan beban KPPS, harus memaksakan pemungutan suara dan penghitungan suara oleh KPPS dalam waktu satu hari? Bukankah bisa diatur durasi waktu yang lebih manusiawi serta sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenakerjaan⁽¹⁷⁾ bagi para pahlawan demokrasi di tingkat KPPS? Mengapa pembentuk UU membiarkan dan bahkan melegalkan berlangsungnya eksploitasi manusia atas manusia melalui kebijakan pemungutan suara yang harus dilakukan sekaligus dengan penghitungan suara dihari yang sama? Kita semua memperoleh banyak cerita miris, bagaimana para anggota KPPS yang berada di bawah tekanan harus berlaku jujur dan adil di tengah beban kerja yang begitu berat, sehingga untuk sholat dan makan pun mereka tidak memiliki waktu yang cukup, apalagi untuk sekadar istirahat.

Di luar soal pilihan atas skema pemilu serentak dan kompleksitas serta kerumitan yang melekat pada sistem pileg bermasalah yang diadopsi kembali untuk 2019, problem lain dari Pemilu Serentak 2019 penggabungan tahap pemungutan

¹⁷ Menurut UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenakerjaan, jumlah jam kerja maksimum adalah 8 jam perhari, dengan waktu lembur maksimal 3 jam perhari, sehingga total hanya 11 jam perhari.

suara dan penghitungan suara di satu hari yang sama tanpa jeda waktu yang memadai dan manusiawi. Dua tahapan pemilu yang terpenting itu dipaksakan berlangsung pada satu hari yang sama secara nasional. Padahal, praktik di banyak negara tidak sepenuhnya demikian. Sebagai contoh, kita semua sudah tahu, pemilu legislatif untuk memilih Majelis Rendah (*Lok Shaba*) di India yang merupakan pemilu terbesar di dunia, berlangsung selama lebih dari sebulan. Pemungutan suara bergelombang dari beberapa wilayah negara bagian ke negara bagian lainnya secara bergantian. Pemungutan suara pemilu di India pada 2019 misalnya, berlangsung dalam tujuh tahap selama 37 hari. Pemilu terbesar dan juga rumit lainnya, yakni pemilu serentak di Amerika Serikat, pada dasarnya tidak berlangsung satu hari, bukan hanya tercermin dari kebijakan pemungutan suara dini 4 hingga 50 hari sebelum hari-H, melainkan juga terlihat dari beragamnya media/sistem pemungutan suara, antara lain melalui pos⁽¹⁸⁾. Selain itu, anggota DPR dan sepertiga anggota Senat AS dipilih setiap dua tahun, sehingga waktu pemilihan pun tidak selalu bersamaan dengan jadwal pilpres.⁽¹⁹⁾

Oleh karena itu memang agak mengherankan bahwa pembentuk UU memaksakan berlangsungnya pemungutan suara dan penghitungan suara oleh KPPS harus berlangsung di hari yang sama. Padahal, *pertama*, keserentakan pemilu tidak harus dimaknai bahwa seolah-olah pemungutan suara pemilu harus diselenggarakan pada hari yang sama. Bertolak dari terminologi “pemilu serentak”, maka yang dimaksud sebenarnya adalah keserentakan pencoblosan atau penandaan beberapa surat suara sekaligus meskipun tidak dilakukan pada hari yang sama oleh semua pemilih. *Kedua*, “keserentakan” pemungutan suara tidak harus disertai keserentakan penghitungan suara karena dua kegiatan tersebut merupakan tahapan pemilu yang semestinya berbeda serta terpisah satu

¹⁸ Sebagian besar pengaturan teknis pemungutan suara di AS bersifat lokal, termasuk libur dan tidak libur di hari pemungutan suara, sehingga cenderung berbeda-beda di setiap negara bagian.

¹⁹ Lihat antara lain, *Garis Besar Pemerintahan Amerika Serikat*, Kantor Program Informasi Internasional, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, tanpa tahun.

sama lain. Problemnya, tahapan pemilu yang disiapkan oleh KPU, sejak lama, bahkan mungkin sejak era Orde Baru, sudah merangkaikan tahap pemungutan suara menyatu dengan penghitungan suara, sehingga ketika beban KPPS begitu luar biasa besar seperti Pemilu 2019 yang lalu, langsung berdampak pada munculnya tragedi kemanusiaan berupa meninggalnya ratusan petugas KPPS dan aparat pendukung pemilu lainnya.

Hasil survei LIPI seperti diuraikan sebelumnya menggarisbawahi bahwa skema pemilu serentak yang diadopsi di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tidak hanya membebani para penyelenggara pemilu, terutama KPPS di tingkat terbawah, melainkan juga membebani para pemilih. Lalu, untuk apa mempertahankan skema pemilu serentak yang membebani penyelenggara di satu pihak, dan mempersulit para pemilih di pihak lain? Mengapa kita harus bangga dengan julukan “negara demokrasi terbesar ketiga di dunia” dengan pemilu paling kompleks dan rumit, jika ternyata kebanggaan tersebut bersifat semu belaka?

Pemilu Serentak Nasional dan Lokal

Pilihan atas skema atau model pemilu serentak lain di luar skema pemilu serentak lima kotak sebenarnya tersedia cukup banyak. Dalam konteks Indonesia, paling kurang bisa diidentifikasi enam skema atau model pemilu serentak yang bisa dipilih sebagai alternatif⁽²⁰⁾. *Pertama*, pemilu serentak sekaligus, satu kali dalam lima tahun, untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Pemilu ini meliputi pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), pemilihan presiden, serta pilkada. Ini seringkali disebut dengan pemilihan tujuh kotak atau “pemilu borongan”.

Kedua, pemilu serentak hanya untuk seluruh jabatan legislatif (pusat dan daerah) dan kemudian disusul dengan pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model *clustered concurrent election* ini, pemilu untuk DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota

²⁰ *Pemilu Nasional Serentak 2019*, terutama bab 2, “Pemilu Serentak: Pengertian dan Varian”.

dilaksanakan seperti selama ini dilakukan bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

Ketiga, pemilu serentak dengan pemilu sela berdasarkan tingkatan pemerintahan, di mana dibedakan waktunya untuk pemilu nasional dan pemilu daerah/lokal (*concurrent election with mid-term election*). Dalam model ini pemilu anggota DPR dan DPD dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilu presiden. Sementara pemilu DPRD provinsi, kabupaten/kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota, dua atau tiga tahun setelah pemilu nasional.

Keempat, pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal yang dibedakan waktunya secara interval (*concurrent election with regional-based concurrent elections*). Dalam model ini, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan bersamaan waktunya. Kemudian pada tahun kedua diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD provinsi dan kabupaten/kota serta pemilihan gubernur dan bupati/walikota berdasarkan pengelompokan *region* atau wilayah kepulauan tertentu. Misal tahun kedua khusus untuk wilayah Pulau Sumatera. Kemudian disusul tahun ketiga untuk wilayah Pulau Jawa, dan tahun keempat untuk wilayah Bali dan Kalimantan, dan tahun kelima untuk wilayah sisanya. Dengan model ini maka setiap tahun masing-masing partai akan selalu bekerja untuk mendapatkan dukungan dari pemilih, dan pemerintah serta partai politik dapat selalu dievaluasi secara tahunan oleh pemilih.

Kelima, adalah pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi tersebut. Dengan model *concurrent election with flexible concurrent local elections* ini maka pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota serta memilih anggota DPRD

provinsi dan kabupaten/kota di suatu provinsi, dan kemudian diikuti dengan pemilu serentak lokal yang sama di provinsi-provinsi lainnya sehingga bisa jadi dalam setahun ada beberapa pemilu serentak lokal di sejumlah provinsi.

Keenam, adalah pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam skema atau model ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati.

Skema alternatif ketiga, yakni pemilu serentak yang memisahkan antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal atau daerah, direkomendasikan para akademisi dan aktivis berbagai elemen *civil society* sebagai alternatif yang lebih menjanjikan ketimbang pemilu serentak lima kotak. Seperti dikemukakan sebelumnya, pemilu serentak nasional diselenggarakan untuk memilih presiden dan wakilnya serta para anggota DPR dan DPD, sehingga hanya ada tiga surat suara yang dipilih atau dicoblos oleh para pemilih di bilik suara. Sedangkan pemilu serentak lokal atau daerah yang berlangsung sekitar 30 bulan sesudah pemilu serentak nasional diselenggarakan untuk memilih kepala-kepala daerah (gubernur/wakil, bupati/wakil, walikota/wakil) serta para anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian pilkada serentak menjadi bagian dari skema pemilu lokal serentak.

Apakah skema pemilu serentak yang memisahkan antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal memenuhi syarat konstitusionalitas UUD NRI 1945 hasil amandemen? Mengenai konstitusionalitas pemilu serentak nasional yang dipisahkan dengan pemilu serentak lokal, hal ini pernah dibahas dengan tuntas dan jelas oleh Profesor Saldi Isra dalam bab yang ditulisnya "Konstitusionalitas Penyelenggaraan Pemilu Nasional Serentak Terpisah dari Pemilu Lokal Serentak", dalam buku *Pemilu Nasional Serentak*

2019 (2016)⁽²¹⁾ seperti disinggung di muka. Menurut Saldi Isra, terkait penyelenggaraan pemilu di luar jadwal lima tahunan seperti diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945, frasa keserentakan pemilu, frasa pemilu nasional secara serentak, dan pemilu lokal secara serentak, sebenarnya pernah muncul dan diperdebatkan oleh PAH I MPR pada tahun 2000, sehingga pemisahan pemilu serentak nasional dan lokal pada dasarnya memenuhi syarat konstiusionalitas, baik dari segi *original intent* maupun dari pendekatan interpretasi atas konteks yang tidak semata-mata bersifat harfiah, tetapi juga fungsional.

Meskipun ada pandangan berbeda, termasuk pandangan dari MK pada 2015, bahwa pilkada bukan rejim pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD NRI 1945, tetapi secara esensial tak seorang pun bisa membantah bahwa pilkada pada hakikatnya adalah pemilu. Apalagi pilkada diselenggarakan oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota yang dikoordinasikan secara terpusat oleh, dan sekaligus merupakan bagian integral dari KPU. Selain itu sengketa hasil pilkada pun ditangani oleh MK, yang tentu saja mengandung arti bahwa esensi pilkada pun merupakan suatu pemilihan yang bersifat umum, sehingga selayaknya diselenggarakan sebagai bagian dari skema pemilu serentak lokal yang diselenggarakan 30 bulan sesudah pemilu serentak nasional. Itu artinya, pilkada serentak nasional yang sudah diagendakan untuk diselenggarakan pada 2024, semestinya dirangkaikan dengan penyelenggaraan pemilu serentak lokal yang secara teoritis bisa dilakukan pada akhir 2026.

Dalam kaitan ini paling kurang ada 10 keuntungan skema pemilu serentak yang memisahkan antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal.

Pertama, skema pemilu serentak yang memisahkan antara yang nasional dan lokal menjanjikan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang lebih efektif karena presiden terpilih dan kekuatan mayoritas di DPR berasal dari parpol atau koalisi parpol yang sama. Ini dimungkinkan karena skema pemilu serentak secara hipotesis menghasilkan efek ekor jas (*coattail effect*), yang semestinya tidak hanya dipahami

21 Syamsuddin Haris, ed, *Pemilu Nasional Serentak 2019*.

dalam konteks pengaruh popularitas capres terhadap parpol pengusungnya dalam hasil pemilu parlemen, tetapi juga hasil pemilu serentak lokal yang dipengaruhi hasil pemilu serentak nasional.

Kedua, apabila pemerintahan hasil pemilu serentak nasional memiliki kinerja yang baik, maka hasil pemilu serentak lokal kemungkinan besar sama dengan hasil pemilu serentak nasional. Artinya, pemilu dimenangkan oleh kandidat dan/atau partai yang sama, sehingga pada gilirannya menghasilkan sinergi dan efektifitas pemerintahan nasional-regional-lokal, dalam arti pusat-provinsi-kabupaten/kota.

Ketiga, sebaliknya jika pemerintahan hasil pemilu serentak nasional berkinerja buruk, maka terbuka peluang bagi publik untuk menghukum parpol atau koalisi parpol yang berkuasa tersebut melalui momentum pemilu serentak lokal dengan cara tidak memilihnya kembali. Dengan demikian skema pemisahan pemilu serentak nasional dan lokal secara tidak langsung memaksa para elite politik hasil pemilu bekerja dan berkinerja lebih baik dan lebih cepat jika dibandingkan skema pemilu lima tahunan sekali.

Keempat, kecenderungan terbentuknya koalisi politik semata-mata atas dasar kepentingan politik jangka pendek dapat diminimalkan karena parpol "dipaksa" berkoalisi sebelum ada hasil pemilu legislatif yang pada gilirannya juga bisa mengurangi kecenderungan berlangsungnya politik transaksional serta munculnya para elite politik oportunistik.

Kelima, isu politik lokal yang selama ini cenderung tenggelam dalam hingar-bingar pemilu nasional, termasuk saat pemilu serentak versi MK pada 17 April 2019 yang lalu, dapat terangkat melalui pemilu serentak lokal, sehingga muncul kegairahan masyarakat dalam berpartisipasi lebih luas dan lebih intens dalam pemilu.

Keenam, para wakil rakyat dan pejabat eksekutif terpilih diharapkan lebih akuntabel karena kinerja mereka berikut partai pengusungnya dievaluasi kembali dalam waktu relatif pendek (30 bulan). Relatif tidak ada waktu bagi para wakil rakyat dan pemimpin eksekutif untuk memperlakukan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Ketujuh, skema pemilu serentak yang memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal yang direkomendasikan ini akan menyederhanakan jumlah partai sehingga menjanjikan terbentuknya sistem multipartai moderat yang mendukung efektifitas dan penguatan sistem presidensial di satu pihak, dan sistem pemerintahan daerah di lain pihak.

Kedelapan, skema alternatif yang direkomendasikan ini menjanjikan peluang yang lebih besar bagi elite politik lokal yang kinerja dan kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik di tingkat nasional. Para bupati dan walikota yang berprestasi dan berkinerja baik lebih memiliki peluang menjadi gubernur, begitu pula gubernur memiliki peluang untuk berkompetisi dalam pilpres untuk menjadi presiden.

Kesembilan, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat mengurangi potensi politik transaksional sebagai akibat melembaganya oportuniste politik seperti berlangsung selama ini. Tidak ada lagi peluang anggota DPRD ikut serta dalam kompetisi Pilkada karena pemilu DPRD berlangsung secara bersamaan dengan pemilu kepala daerah.

Kesepuluh, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat meningkatkan kualitas hasil pilihan masyarakat menjadi lebih rasional karena perhatian pemilih tidak harus terpecah pada pilihan yang terlampau banyak sekaligus di saat yang sangat terbatas dalam bilik suara. Dengan begitu, maka para pemilih memiliki waktu yang lebih luang untuk memutuskan pilihan secara matang sebelum mencoblos atau menandai pilihan mereka.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Hasil survei publik yang mengkonfirmasi kesulitan mayoritas responden dalam pemungutan suara Pemilu Serentak 2019 dan juga fakta tragedi kemanusiaan akibat eksploitasi manusia atas manusia seperti dialami para petugas KPPS, menurut saya, tidak serta merta harus dibaca sebagai keniscayaan bagi kita untuk menghentikan pemilu serentak, dalam arti penyelenggaraan pilpres dan pileg secara bersamaan. Seperti

dikemukakan sebelumnya sumber masalahnya bukanlah pada keserentakan pemilu, melainkan lebih pada pilihan atas skema, model, atau varian pemilu serentak itu sendiri yang ternyata sangat beragam.

Sumber masalah di balik kesulitan para pemilih di satu pihak, dan beban sangat tidak manusiawi para petugas KPPS di lain pihak, lebih terletak pada pilihan model atau varian pemilu serentak yang tidak tepat, yakni pemilu serentak lima kota seperti diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dan diakomodasi oleh Presiden dan DPR selaku pembentuk UU di dalam UU No. 7 Tahun 2017. Penumpukan lima surat suara sekaligus pada satu waktu secara bersamaan, dan implementasi sistem proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak bagi 16 partai politik peserta pemilu, diduga kuat adalah dua di antara beberapa persoalan krusial yang menjadi sumber tragedi kemanusiaan petugas penyelenggara pemilu dan kesulitan pemilih pada Pemilu Serentak 2019 yang lalu. Dalam konteks pileg yang diselenggarakan dalam konteks pemilu serentak, para akademisi dan berbagai elemen *civil society* yang tergabung dalam *Electoral Research Institute* pernah merekomendasikan sistem proporsional tertutup yang lebih memberi insentif penguatan partai politik ketimbang sistem proporsional terbuka seperti berlaku saat ini.⁽²²⁾

Di sisi lain, kekeliruan pembentuk UU dalam mengatur durasi waktu pemungutan dan penghitungan suara yang sangat tidak manusiawi tidak harus mempersalahkan “keserentakan” pemilu sebagai suatu pilihan konstitusionalitas seperti sudah tertuang dalam Putusan MK No. 4/PUU-XI/2013. Meminjam pepatah lama, untuk menangkap tikus, semestinya tidak perlu membakar lumbung padi. Cukuplah kiranya kita memilih alat tangkap tikus yang lebih baik, lebih sederhana, dan memudahkan semua pihak ketimbang “membakar lumbung padi” atau membatalkan kembali pemilu serentak.

Dari keseluruhan uraian di atas, jelaslah bahwa pemilu serentak sebagai bagian dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial tetap perlu dipertahankan. Hanya saja skema, model, atau varian pemilu serentak yang

²² Syamsuddin Haris, ed, *Pemilu Nasional Serentak 2019*.

bisa memenuhi tujuan tersebut bukanlah pemilu serentak lima kotak seperti berlaku pada Pemilu 2019, melainkan skema pemilu serentak nasional (memilih Presiden/Wapres, DPR, dan DPD) yang dipisahkan dari pemilu serentak lokal (memilih kepala daerah, DPRD prov, dan DPRD kab/kota) yang diselenggarakan 30 bulan sesudah pemilu serentak nasional. Konsekuensi logisnya, pilkada serentak harus menjadi bagian dari pemilu serentak lokal.

Daftar Pustaka

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Refleksi Pemilu Serentak 2019

Bab I

- Denter, Philip. 2013 *A theory of Communication in Political Campaign*, Universitas St. Gallen, Discussion Paper No.2013-02;
- Lipsitz, Keena. 2004. *Democratic Theory and Political Campaign*, The Journal of Political Philosophy, Volume 12, Number 2, pp.163189;
- Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harpers and Brothers;
- Pietraszewski, David and John Tooby. 2015. Constituents of Political Cognition: Race, party politics and the alliance detection system, *Cognition*, Volume 140, pages 24-39;
- Riker, William H. 1996. *Strategy of Rhetoric*, Yale University Press;
- Rogers, E.M and Storey, J.D. 1987. *Communication Campaign*;
- Denter, Philip. 2013. *A theory of Communication in Political Campaign*, Universitas St. Gallen, Discussion Paper No.2013-02;
- Gunawan A. Tauda, 2019. Problematika Dualitas Pengaturan Unsur Iklan Kampanye Pemilihan Umum (Keberlakuan Frasa ' Visi, Misi dan Program' Dalam PKPU 23 Tahun 2018, Versus Citra Diri dalam Perbawaslu 28 Tahun 2018. *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* Vol 16 No. 3 - September 2019 : 278-288.
- Mark Mancini, 14 Surprising Fact about Aaron Burr, 6 Februari 2018, www.mentalfloss.com
- Charles K. Atkin dan Ronald E. Rice, *Theory and Principles of Public Communication Campaigns*, <https://www.sagepub.com>
- UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Bab II

- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press,

- 2006.
- Guy S. Goodwin-Gill. *Free and Fair Elections: New Expanded Edition*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.
- Lawrence M, Friedman. *Law and Society An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall Inc Kusumaatmadja, 1977.
- Internasional IDEA. *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Election*. Varbeg Brodema Carissons Bocktryckeri AB, 1997
- Internasional IDEA. *Creating the New Constitution*. Stockholm: International IDEA, 2008.
- International IDEA. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2004.
- Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 buku V Pemilihan Umum Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010
- Santoso, Topo dkk., *Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu (2009-2014)*, Jakarta: Perludem, 2006.
- Saifullah. *Refleksi Sosiologi Hukum*. Bandung : Refika Aditama, 2007).
- Surbakti, Ramlan. *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Membangun Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho. *Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015.
- Usman, Atang Hermawan. *Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Sebagai Faktor Tegaknya Negara Hukum Di Indonesia*, "Jurnal Wawasan Hukum, Vol. 30 No. 1 Februari 2014".
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pemilu, UU No.7 Tahun 2017, LN.51, TLN.4836

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11//PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Pasal 93, Pasal 94, dan Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

<http://usinfo.state.gov>, Democracy in Brief, Bureau of Information Program US Departments of State.

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>,

The U.S. Department of State, Constitutionalism and Emerging Democracies, Electronic Journals of The U.S. Department of State, Vol.9, No.1, 2004, hal.16

Andrian Habibi, <https://www.kompasiana.com/andrianhabibi/5bdd21c6c112fe14cd679207/penguatan-penegakan-hukum-Pemilu>, diakses pada 8 Mei 2019.

Ilham Wibowo, "Pembaruan Penegakan Hukum Pemilu Dinilai belum Optimal", Rabu, 27 Des 2017, 18:16 WIB, <http://mediaindonesia.com/read/detail/138128-pembaruan-penegakan-hukum-Pemilu-dinilai-belum-optimal> diakses 10 April 2019.

Kompas.com "Tantangan Utama Jaga Independensi", <https://internasional.kompas.com/read/2012/03/25/02212570/tantangan.utama.jaga.independensi>.

Misna M, Menggugah Nilai Integritas dalam Pemilu, <http://makassar.tribunnews.com/2013/03/27/menggugah-nilai-integritas-dalam-Pemilu>. Diakses 7 Mei 2019.

Sahat Dohar M, <https://news.detik.com/kolom/d-4107093/memperkuat-pengawasan-Pemilu>, diakses 5 Mei 2019.
<https://beritagar.id/artikel/berita/masalah-dan-potensi-masalah-menjelang-Pemilu-2019> diakses 10 April 2019.
<https://news.detik.com/berita/d-1806837/mk-anggota-kpu-tidak-boleh-aktif-di-parpol-5-tahun-terakhir> diakses 5 Mei 2019.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2019/02/28/permasalahan-Pemilu-2019-mulai-dari-penyusunan-dpt-hingga-penyebaran-hoaks> <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1142301-Pemilu-2019-banyak-masalah-kpu-saran-Pemilu-serentak-dipisah-jadi-dua>, diakses

pada tanggal 7 Mei 2019.
Tjiptabudy, Jantje "Menata Ulang Penegakan Hukum Pemilu Dan Pemilukada", Disampaikan dalam Kegiatan Konferensi Hukum Tata Negara dan Muhammad Yamin Award, 29 Mei-1 Juni 2014, Kota Sawahlunto, Sumatera Barat.

Bab III

- Susetyo. (2005). *Politik Pendidikan Penguasa*. Yogyakarta: LKIS PELANGI AKSARA.
- Firmanzah. (2011). *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Norris, P. (2017). *Strengthening Electoral Integrity*. New York: Cambridge University Press.
- Muhtadi, B. (2018). Komoditas Demokrasi : Efek Sistem Pemilu terhadap maraknya Jual Beli Suara. Dalam A. P. dkk, & M. S. Perdana (Penyunt.), *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia.
- Aspinall E, .. S. (2015). *Politik Uang di Indonesia : Patronage dan Klientilisme di Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov, Research Center for Politic and Government, Departemen of Politic and Government, Fisipol UGM.
- Surbakti, R. d. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Norris, P. (2012). *Making Democratic Governance Work: The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare and Peace*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, S. N. (1994). *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Miaz, Y. (2012). *Partisipasi politik : Pola Perilaku Pemilih Pemilu Masa Orde Baru dan Reformasi*. (T. E. Press, Penyunt.) Padang: UNP Press.
- Mujani, S. (2007). *Muslim Demokrat: Islam, budaya demokrasi, dan partisipasi politik di Indonesia pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Aspinall, E., & M., M. (2019, October). Southeast Asia's Troubling Elections : Nondemocratic Pluralism in

- Indonesia. *Journal of democracy*, 30(4), 104-118.
- Milbrath, L., & Goel, M. (1977). *Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics ?* Boston: Rand Mc Nally College Publishing Company/ University Press Of America.
- Surbakti, R., & Supriyanto, D. (2013). *Seri Demokrasi Elektoral Buku 12: Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). *The Quality of Democracy : An Overview* (Vol. 15). *Journal Of Democracy*.
- Dalton, R. A. (2009). *Comparative Politics Today : A World View, 9th edition*. New York: Person Longman.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Bab IV

- Alexander R. Arifiyanto, et.al. (2019): "Indonesia After 2019 Election", *Asia Policy*, Vol. 14, No.4 (October 2019), hlm.43-87.
- Aryojati Ardipandanto (2019): "Permasalahan Penyelenggaran Pemilu Serentak Tahun 2019" *Info Singkat Puslit Badan Keahlian DPR-RI*, Vol.XI No.11-1, hlm.25-30.
- Ben Bland (2019): "Politics In Indonesia: Resilient Elections, Defective Democracy", tersedia dalam <https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Bland>
- David Adam Stott (2019): "Indonesia's 2019 Elections: Democracy Consolidated", *The Asia Pacific Journal* Vol.17, No.5, hlm. 1-19.
- Edward Aspinall, Ward Berenschot (2019): *Democracy for Sale. Elections, Clientelism, And The State In Indonesia*, Ithaca and London, Cornell University Press
- Edward Aspinall, Marcus Mietzner (2019): "Southeast Asia's Troubling Elections: Non Democratic Pluralism in Indonesia", *Journal of Democracy*, Vol.30, No.4, hlm.104-118.
- Fitria Chusna Farisa (2019): "KPU Jelaskan Besaran Honor KPPS", tersedia dalam: <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/25/16284881/kpu-jelaskan-besaran-honor>

kpps-pps-dan-ppk?page=all.

- Helena Catt et.al. (2014): *Electoral Management Design*, Revised Edition, Stockholm, International IDEA.
- Holly Ann Garnett (2017): *Strengthening Electoral Integrity Through Election Management*, Disertasi PhD tidak diterbitkan, McGill University.
- Larry Diamond and Leonardo Morlino (2004): "The Quality of Democracy, An Overview", *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, hlm.20-31
- Marcus Mietzner (2019): "Indonesia's Electoral System, Why It Needs Reform", *New Mandala*, tersedia dalam: www.newmandala.org/indonesia-electoral-reform
- Pippa Norris (2015). 1. Introduction, in *Why Elections Fail*, N.Y. Cambridge University Press hlm. 3–25.
- Rizal Sukma (2009): "Indonesian politics in 2009: defective elections, resilient democracy", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.45, No.3, hlm. 317–336
- Thomas P. Power (2018): "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.54 No.3, hlm.307-338.
- Toby S. James; Holly Ann Garnett; Leontine Loeber; Carolien van Ham (2019): "Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity", *International Political Science Review* Vol. 40, No. 3, hlm.295-312.
- Toby S. James (2020): *Comparative Electoral Management: Performance, Networks and Instruments*, London and New York, Routledge, terutama Ch. 1. Introduction hlm. 3-17; Ch. 4. Evaluating Electoral Management Performance, The PROSeS Framework, hlm. 59-86.

Bab V

- Ambardi, Kuksridho. (2009), *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, khususnya Bab III, h. 93-124. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Basedau, Matthias. (2011), "Managing Ethnic Conflict: The Menu of Institutional Engineering. *Giga Working Paper* No.

171.

- Carreras, Miguel. (2018), "Presidential Institutions and Electoral Participation in Concurrent Elections in Latin America". *Political Studies* 2018, Vol. 66(3), pp. 541–559.
- Dettrey, Bryan and Leslie Schwindt-Bayer (2009), "Voter Turnout in Presidential Democracies", in *Comparative Political Studies*, Volume 42 Number 10, pp. 1317-1338.
- Fukuyama, Francis. (2007), "Do Defective Institutions Explain the Gap Between The United States and Latin America?", in Fukuyama (ed.), *Falling Behind: Explaining the development gap between Latin America and United States*. New York: Oxford University Press.
- Helmke, Gretchen and Steven Levitsky (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; and Hans-Joachim Lauth (2007), "Informal Institutions and Democracy", *Democratization* Volume 7 Issue 4, pp. 21-50;
- Hicken, Allen and Heather Stall, 2011. "Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections", *Comparative Political Studies* 44 (7) 854–883.
- Kitschelt, Herbert. (2000), "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities", *Comparative Political Studies* Vol 33 No 6/7, pp. 845-879.
- Marinescu, Cosmin. (2014), "Why Institutions Matter: From Economic Development to Development Economics". *European Review*, Volume 22, Issu 3, pp. 469-1047.
- Muhtadi, Burhanuddin. (2019), *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. London: Palgrave-McMillan; Edward Aspinall and Ward Berenschot (2019), *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mujani, Saiful. Liddle dan Ambardi (2017), *Voting Behavior in Indonesia since Democratization: Critical Democrats*. New York: Cambridge University Press,
- Norris, Pippa. 2003. "Do institutions Matter? The consequences of electoral reform for political participation," in Ann

- Crigler, Marion Just, Edward McCaffery (eds.) (2003), *Rethinking the Vote: The Politics and Prospects of American Election Reform*. New York: Oxford University Press, pp. 133-150. Weaver and Rockman 1993
- Ostrogorski, Moisei. (1902) *Democracy and the Organization of Political Parties* (Volume 1), California: University of California Libraries
- Panbianco, Angelo. (1988). *Political Parties: Organization and Power*, New York: Cambridge University Press.
- Peters, Guy. (2018), "Institutions and Voting Behavior", in Justin Fisher, Edward Fieldhouse, Mark N. Franklin, Rachel Gibson, Marta Cantijoch and Christopher Wlezien (eds., 2018) *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion*. London and New York: Routledge.
- Rodríguez, Andrés, Pose (2013). "Do Institutions Matter for Regional Development?" *Regional Studies*, 47:7, pp. 1034-1047.
- Sulitzeanu-Kenan, Raanan and Eran Halperin (2013), "Making a Difference: Political Efficacy and Policy Preference Construction." *British Journal of Political Science*, Volume 43, Issue 2, April 2013, pp. 295-322.
- 132 Pahlawan Gugur di 2019, Pemilu Serentak Layak Dievaluasi", di <https://www.merdeka.com/politik/132-pahlawan-gugur-di-2019-pemilu-serentak-layak-dievaluasi.html>
- Agus Saebani, "MK Putuskan Pemilu Serentak Tahun 2019", dapat diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/mk-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>
- Anggaran Pemilu 2019 Capai Rp 25 T, Kok Bisa?" <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4485687/anggaran-pemilu-2019-capai-rp-25-t-kok-bisa>
- Dave McRae & Robertus Robet (2019), Don't ask, don't tell: academics and electoral politics in Indonesia. *Contemporary Politics*, <https://doi.org/10.1080/13569775.2019.1627736>
- Effendi Gazali (2019), "Pemilu dan Penghancuran Peradaban", di <https://news.detik.com/kolom/d-4537882/pemilu-dan-penghancuran-peradaban>

- KPK 20 OTT di 2019, dari Rp 20 Juta hingga Rp 8 Miliar”, di <https://news.detik.com/berita/d-4747520/kpk-20-ott-di-2019-dari-rp-20-juta-hingga-rp-8-miliar>
- Mahar politik untuk partai di Indonesia, antara ada dan tiada”, di <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42664437>
- Pemilu 2019 'banyak masalah', pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah”, di <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>
- Pemilu 2019 'banyak masalah', pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah, di <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>
- Pilpres, pemilu legislatif serentak mulai 2019”, di https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/01/140123_mk_uu_pilpres.
- Sempat Mengaku Merasa Berdosa soal Putusan Pemilu Serentak, Ini Penjelasan Ketua MK”, di <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/22/19030921/sempat-mengaku-merasa-berdosa-soal-putusan-pemilu-serentak-ini-penjelasan>
- Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019, di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>.

Bab VI

- Haris, Syamsuddin. 2016. *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- Haris, Syamsuddin. 2018. *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2014; Juga, “Sistem Presidensial Indonesia”, dalam Sarah Nurani Siregar, ed, *Sistem Presidensial Indonesia Dari Soekarno ke Jokowi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia;
- IDEA. 2002. *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, Publications Office, International IDEA;
- Jones, MP. 1995. “A guide to the electoral systems of the Americas”, hal. 10;
- Nainggolan, Pahala. 2018. Deputi Pencegahan KPK, “Pengantar

- Pembenahan Sistem Pemilihan Kepala Daerah”, bahan presentasi 2018;
- Samuels, David. 1995. “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil,” dalam *Comparative Political Studies*, Volume 33 (1), October 2000, hal. 1-20; Mark P Jones, “A guide to the electoral systems of the Americas”, dalam *Electoral Studies*, Volume 14, No.1, hal. 5-21;
- Supriyanto, Didik. Titi Anggraini, Lia Wulandari. 2016. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Perludem, hal. 80;
- Surbakti, Ramlan dkk. 2015. *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu Usulan Masyarakat Sipil*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, hal. 25-31;
- Surbakti, Ramlan. 2015. *Naskah Akademik Draft RUU tentang Kitab Hukum Pemilu Usulan Masyarakat Sipil*, hal. 25-31;
- Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit”, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>.
- Pemilu Serentak, Bertaruh Nyawa demi Efisiensi Semu”, dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190423135337-32-388910/pemilu-serentak-bertaruh-nyawa-demi-efisiensi-semu> CNN Indonesia | Selasa, 23/04/2019 18:49 WIB.
- Survei LIPI soal Pemilu Serentak 2019: 74% Publik Kesulitan Memilih”, dalam <https://news.detik.com/berita/d-4684237/survei-lipi-soal-pemilu-serentak-2019-74-publik-kesulitan-memilih> Rabu 28 Agustus 2019, 14:50 WIB.
- Tujuan Efisiensi dalam Pemilu Serentak Dinilai Tak Tercapai”, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/02/16052751/tujuan-efisiensi-dalam-pemilu-serentak-dinilai-tak-tercapai> Kompas.com - 02/05/2019, 16:05 WIB;

Biodata
Penulis

BIODATA PENULIS



Dr. H. Abdul Aziz, M.A.

Dr. Aziz lahir di Cianjur Jawa Barat pada 24 September 1954. Saat ini sebagai pengajar di Fakultas Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia. Selain aktif menjadi dosen, Dr. Aziz pernah menjadi Ketua PBNU 2005-2010, Pengalaman dalam bidang kepemiluan tercermin dari terpilihnya Dr. Aziz sebagai Anggota KPU RI 2007-2012, Anggota Pemantau Internasional untuk Pemilu Legislatif Tunisia, dikirim oleh IPD ke Tunisia (2014), dan Anggota

Dewan Pendiri Perkumpulan Lembaga Konsultasi dan Advokasi Pemilu (LKA-Pemilu) mulai 2012-Sekarang. Beberapa publikasi terkenalnya diantaranya adalah Penerbitan buku Kontroversi Khilafah, LKIS, 2019.



Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP., M.Si.

Lahir di Deli Serdang, Sumatera Utara pada 14 Desember 1968, mengawali karir sebagai dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) Jurusan Ilmu Pemerintahan pada 1993 dan menjadi Dekan FISIP UMY periode 2003-2007. Bambang Eka Cahya Widodo menempuh pendidikan S-2 Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Bambang Eka Cahya

pernah menjabat sebagai Anggota Bawaslu RI pertama pada 2008, kemudian pada menjadi Ketua Bawaslu RI pada 2011. Sekarang menjabat sebagai Pengajar di UMY (Univeristas Muhammadiyah Yogyakarta)



Dr. Kuskridho Ambardi, M.A..

Akrab disapa sebagai “Dodi”, beliau adalah meraih gelar Master of Arts dari the College of Communication, the Ohio State University (OSU) beasiswa Fulbright. Segera setelah menamatkan pendidikan master, Dodi mendapatkan beasiswa dari universitas yang sama untuk pendidikan doktoral selama 2000-2004. Sebelum kembali ke Indonesia, beliau sempat mengajar di Departement of Political Science di College of Behavioral Science, OSU

pada 2004-2008. Kini, Dr. Ambardi mengajar di dua departemen sekaligus, yakni Departemen Ilmu Komunikasi dan Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

BIODATA PENULIS



Dr. Sri Nuryanti

Merupakan Peneliti Bidang Politik di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Beliau memulai studi di Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada (UGM), kemudian menyelesaikan Master of Arts dari Australian National University. Dr. Sri Nuryanti pernah menjabat sebagai anggota KPU pada periode 2007-2012. Selain dikenal sebagai peneliti bidang Perkembangan Politik Lokal LIPI, beliau juga menjadi ketua Komisi Kerjasama dan

Hubungan Antar Lembaga Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi).



Prof. Dr. Syamsuddin Haris, M.Si

Syamsuddin merupakan profesor riset di bidang perkembangan politik Indonesia dan doktor ilmu politik yang juga menjabat Kepala Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI. Syamsuddin yang lahir di Bima (NTB) pada 9 Oktober 1957 merupakan lulusan FISIP Universitas Nasional (S-1) dan FISIP UI (S-2 dan S-3) ini juga mengajar pada Program Pasca-Sarjana Ilmu Politik FISIP Unas, dan

Program Pasca-Sarjana Komunikasi pada FISIP UI. Beberapa pengalamannya, di antaranya adalah Koordinator Penelitian Paradigma Baru Hubungan Pusat-Daerah (2000-2001), Ketua Tim Penyusun Revisi UU Otonomi Daerah versi LIPI (2002-2003), dan Anggota Tim Ahli Revisi UU Otonomi Daerah Depdagri (2003-2004). Pernah terlibat sebagai Tim Ahli Pokja Revisi Undang-Undang Bidang Politik yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri (2006-2007). Selain aktif dalam organisasi profesi kalangan sarjana/ahli politik, yakni Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi), saat ini beliau sebagai Dewan Pengawas KPK (2019-2023).



Dr. Wirduyaningsih, S.H., M.H.

Wirduyaningsih merupakan dosen dan Ketua Unit Penjaminan Mutu Akademik Fakultas Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI), Wirduyaningsih pernah menjadi TIM Seleksi Calon Anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. Lahir di Jakarta, 9 Februari 1970, Beliau meraih gelar Sarjana Hukum di Universitas Indonesia pada 1992 dan Magister Hukum pada tahun 2002. Selain itu, pernah mengikuti summer course di University of

Wisconsin pada 1995. Wirduyaningsih mengajar antara lain Hukum Islam, Bank Asuransi dan Hukum Islam, Zakat dan Wakaf, dan Pilihan Penyelesaian Sengketa.

Evaluasi pemilu serentak 2019 oleh Bawaslu disusun dalam 6 (enam) serial buku yang masing-masing buku tersebut ditulis oleh banyak pihak yang mewakili pendekatan akademis dan praktis. Setidaknya telah melibatkan Ketua dan anggota Bawaslu RI; anggota KPU RI; anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); Tenaga Ahli dan Tim Asistensi Bawaslu RI; 33 kontributor dari Bawaslu Provinsi; dan 34 kontributordari jaringan akademisi dan pegiat kepemiluan di Indonesia. Serial evaluasi pemilu serentak 2019 dicoba diabstraksikan atau direfleksikan oleh beberapa pakar ilmu politik dan hukum yang memahami tentang kepemiluan sebagai upaya untuk menarik benang merah persoalan penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 dan menyusun sejumlah rekomendasi kebijakan tata kelola pemilu dan perbaikan sistem pemilu di Indonesia. Hasil refleksi tersebut kini hadir ditangan pembaca yang Budiman dalam bentuk buku penutup dari keenam buku serial sebagai suatu bagian yang tak terpisahkan.

Buku ini merupakan salah satu dari serial buku yang diterbitkan oleh Bawaslu. Terdapat 7 serial buku yang fokus pada berbagai tema strategis dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Tujuh Serial buku mendeskripsikan dan merefleksikan berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, buku-buku bunga rampai yang ditulis oleh para kontributor yang berasal dari beragam latar belakang juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang luber dan jurdil di Indonesia.



Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350
Telepon: 021 - 3905889 / 3907911

ISBN 978-623-92376-3-9

