

LAPORAN AKHIR
2020

**REVIU PENYELENGGARAAN
PEMILU 2019**



**Kementerian PPN/
Bappenas**

LAPORAN
REVIU PENYELENGGARAAN PEMILU 2019

DIREKTORAT POLITIK DAN KOMUNIKASI
KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
2020

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan ke hadirat Allah SWT atas terbitnya laporan hasil Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019. Laporan ini merupakan hasil kegiatan reviu Direktorat Politik dan Komunikasi Bappenas sepanjang tahun 2020. Pemilu 2019 merupakan momentum penting dalam sejarah demokrasi Indonesia, untuk pertama kalinya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan Legislatif. Pemilu 2019 juga mencatatkan tingkat partisipasi yang mencapai 81,97 persen untuk Pilpres dan 81,69 persen untuk Pileg, hasil ini melampaui target partisipasi dalam RPJMN 2015-2019 sebesar 77,5 persen.

Capaian Pemilu 2019 tersebut menunjukkan tingkat komitmen masyarakat terhadap sistem demokrasi masih tinggi. Secara umum, penyelenggaraan Pemilu 2019 berlangsung dalam situasi yang kondusif dan damai, tanpa adanya kekerasan selama proses pemungutan suara berlangsung. Meskipun sempat terjadi kericuhan pasca pengumuman rekapitulasi nasional oleh KPU, koordinasi yang baik antara penyelenggara pemilu dengan aparat keamanan berhasil menciptakan suasana yang kembali kondusif.

Reviu ini merekomendasikan untuk melakukan sejumlah perbaikan sebagai penyempurnaan dalam penyelenggaraan Pemilu 2024. Usulan penyempurnaan tersebut perlu ditindaklanjuti oleh para pemangku kepentingan sebagai bahan masukan dalam penyusunan kebijakan. Kami menyampaikan ucapan terima kasih dan apresiasi sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah terlibat dalam penyusunan laporan reviu ini. Kami berharap sinergi antarlembaga yang telah terbentuk ini dapat mendorong penyempurnaan penyelenggara pemilu dan mengakselerasi perwujudan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Jakarta, Januari 2021

Direktorat Politik dan Komunikasi

Kementerian PPN/Bappenas

Daftar Isi

PENDAHULUAN.....	4
A. LATAR BELAKANG	4
B. TUJUAN.....	6
C. METODE	6
D. SISTEMATIKA LAPORAN	10
PEMILU SERENTAK: ANTARA IDEAL DAN REALITAS	11
A. PRESIDENSIALISME DAN KESERENTAKAN PEMILU.....	12
B. UU PEMILU NO 7 TAHUN 2017 DAN PENYELENGGARAAN PEMILU 2019.....	16
ULASAN EVALUASI PEMILU 2019	19
A. DAMPAK YANG TAK TERPENUHI: KESERENTAKAN PEMILU DAN KENYATAAN EMPIRIS PEMILU 2019.....	20
B. DAMPAK YANG TAK TERENCANA.....	25
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	46
KESIMPULAN.....	47
REKOMENDASI	47
BIBLIOGRAPHY	53

BAB I PENDAHULUAN

"Kita ingin bersama-sama mengevaluasi, mengoreksi, dari apa yang sudah terjadi di Pemilu lalu untuk perbaikan Pemilu ke depan." (Presiden Joko Widodo dalam pertemuan dengan KPU, Jakarta, 11 November 2019)

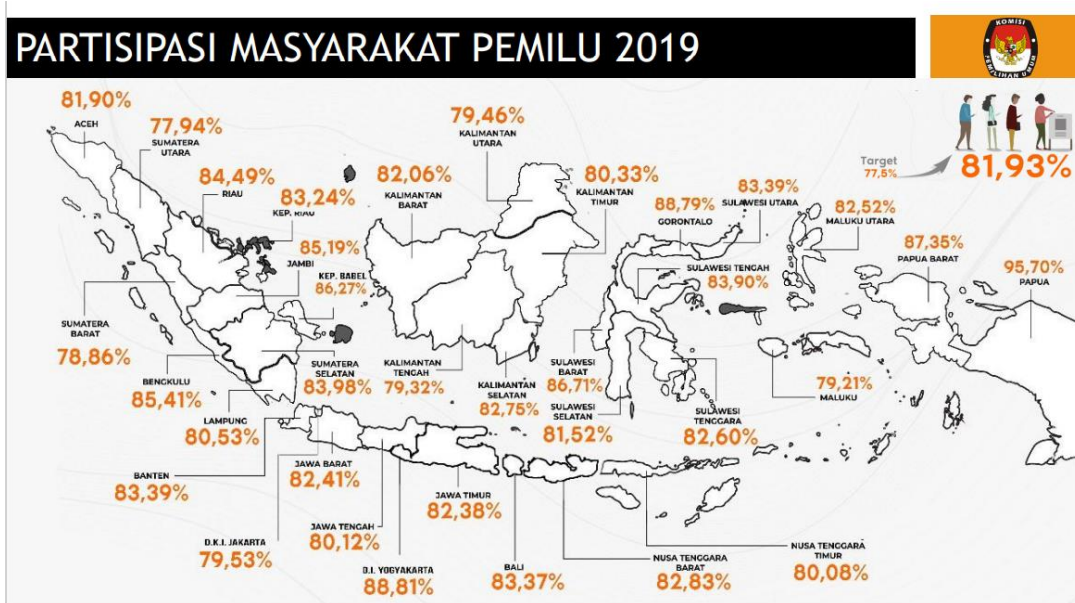
A. LATAR BELAKANG

Pemilihan Umum 2019 merupakan capaian baru dalam sejarah pembangunan politik di Indonesia. Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu yang sama untuk pertama kalinya tentu memberikan dampak yang signifikan dalam proses konsolidasi demokrasi Indonesia. Sebagaimana yang tercantum dalam RPJPN 2005-2025 bahwa visi pembangunan politik adalah terwujudnya demokrasi, melalui konsolidasi demokrasi yang bertahap pada berbagai aspek kehidupan politik, sehingga demokrasi konstitusional dapat diterima sebagai konsensus dan pedoman politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Secara umum ada 6 (enam) syarat utama demokrasi yang sudah terkonsolidasi (*consolidated democracy*) yaitu: Pemerintah yang Berdasarkan Hukum, Birokrasi yang Profesional dan Netral, Masyarakat Sipil yang Independen, Masyarakat Politik yang Independen, Masyarakat Ekonomi yang Independen, dan Kemandirian Nasional. Dalam membentuk masyarakat politik yang otonom, selain dengan memberikan jaminan terhadap pelaksanaan hak-hak politik, diperlukan penyelenggaraan pemilihan umum yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Kita patut bangga telah berhasil menyelenggarakan proses pemungutan suara untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR RI, anggota DPD RI, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota, untuk 195 juta pemilih yang tersebar di lebih dari 800 ribu Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan melibatkan lebih dari tujuh juta orang petugas pemilu. Pemilihan Umum 2019 memiliki tingkat partisipasi pemilih yang cukup tinggi sebesar 81,97% untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan 81,69% untuk Pemilihan Legislatif. Kondisi ini menunjukkan tingkat komitmen masyarakat terhadap sistem demokrasi masih tinggi. Secara umum, penyelenggaraan Pemilu 2019 berlangsung dalam situasi yang kondusif dan damai, tanpa adanya kekerasan selama proses pemungutan suara berlangsung. Meskipun sempat terjadi keributan pasca pengumuman rekapitulasi nasional oleh KPU, koordinasi yang baik antara

penyelenggara pemilu dengan aparat keamanan berhasil menciptakan suasana yang kembali kondusif.

Gambar 1. Partisipasi Masyarakat Pemilu 2019



Sumber: KPU, 2020

Pemilu 2019 yang menggabungkan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Legislatif dalam satu waktu pemilihan memiliki konsekuensi teknis yang kompleks. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang menjadi garda terdepan penyelenggara pemilu memiliki beban kerja yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan Pemilu 2014. Data dari KPU dan Bawaslu menyebutkan bahwa terdapat 424 orang petugas KPPS yang meninggal dunia, dan 3.668 petugas KPPS yang mengalami sakit. Sementara itu, terdapat 92 anggota Panwaslu yang meninggal dunia, serta 2.268 petugas yang mengalami sakit. Kelelahan dan beban kerja yang tinggi menjadi pemicu banyaknya petugas pemilu yang gugur. Kondisi ini tentu perlu menjadi perhatian lintas pemangku kepentingan untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan dalam penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Oleh karena itu, Direktorat Politik dan Komunikasi, sebagai institusi pemerintah yang memiliki fungsi untuk menyiapkan rumusan kebijakan perencanaan pembangunan nasional bidang politik dan komunikasi publik akan melakukan “Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019”. Reviu ini diharapkan dapat memberikan masukan dan umpan balik yang konstruktif terhadap upaya

peningkatan kualitas penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Kajian ini juga akan memberikan pandangan terhadap model penyelenggaraan Pemilu yang ideal dalam mendukung terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi.

B. TUJUAN

Tujuan yang ingin dicapai dari kegiatan “Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019” adalah:

- (1) Mengidentifikasi kendala dan tantangan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019;
- (2) Mengidentifikasi dampaknya terhadap kehidupan sosial dan politik, baik di tingkatan negara maupun masyarakat;
- (3) Mengidentifikasi dan menganalisis usulan penyempurnaan penyelenggaraan Pemilu 2024;
- (4) Mengidentifikasi usulan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Hasil kajian ini selanjutnya akan digunakan sebagai bahan penyusunan dan masukan atau umpan balik dalam perencanaan program/kegiatan dan penganggaran tahun berikutnya dan penyusunan RPJPM 2020-2024, khususnya untuk sub-bidang politik dalam negeri. Tujuan ini juga akan mendukung pencapaian Indikator Kinerja Utama (IKU) Ditpolkom yaitu “Jumlah laporan hasil evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan/evaluasi kebijakan/kajian terkait lingkup politik dan komunikasi”.

Adapun penerima manfaat dari kegiatan ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), partai politik, universitas dan akademisi, lembaga-lembaga *think-tank* dan penelitian, donor dari dalam maupun luar negeri, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan masyarakat luas.

C. METODE

Berangkat dari tujuan di atas, reviu ini merupakan studi deskriptif yang secara spesifik melihat dan menganalisa pelaksanaan, dan hasil serta dampak dari satu kejadian, yakni Pemilu 2019.

Pendekatan studi akan ditekankan pada metode kualitatif. Sedangkan metode pengumpulan data yang kami pilih adalah:

1. **Studi Pustaka.** Studi Pustaka dilakukan dengan mengamati berbagai *literatur* yang berkaitan dengan penelitian, seperti hasil studi yang berkaitan dengan persoalan penelitian ini. Studi pustaka ini terutama dilakukan sebelum terjun ke lokasi penelitian dan sebelum pengumpulan data di lapangan. Hal tersebut dilakukan untuk menelusuri data-data atau dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan, pembatasan masalah penelitian, dan penyusunan kerangka teori. Selain itu data sekunder juga diambil dari berbagai dokumen, untuk analisis data dan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber.
2. **Melalui *Focused Group Discussion (FGD)*** untuk rekonsiliasi data, serta klarifikasi informasi capaian penguatan peran lembaga perwakilan. Mengingat kondisi pandemic Covid19, FGD dilakukan secara daring khusus untuk narasumber nasional dan propinsi Banten. Kedua wilayah ini termasuk dalam daftar tingkat penyebaran Covid19 tertinggi. Sedangkan FGD di dua tempat lainnya, dilakukan secara luring di ibukota propinsi masing-masing dengan menggunakan protocol Kesehatan yang ketat.

Adapun klaster untuk FGD ini ditentukan dari beberapa focus sebagai berikut:

- (1) K/L terkait: Direktur Hukum dan Regulasi, Direktur Pertahanan dan Keamanan; Direktur Aparatur Negara; Direktur Politik Luar Negeri dan Kerjasama Pembangunan Internasional, Bappenas; Kepala Subdirektorat di lingkup Kedeputian Polhukhankam; Fungsional Perencana Utama Kedeputian Polhukhankam; Fungsional Perencana Madya Kedeputian Polhukhankam; Staf di lingkup Kedeputian Polhukhankam
- (2) Kajian demokrasi dan Pemilu: LP3ES, Perludem, CSIS, Puskapol, Women's Research Institute (WRI), , LSI, IndoData , SMRC, Charta Politika, Indikator, POLMark, dsb.

3. **Melakukan observasi/kunjungan dan FGD ke lokus penelitian** di beberapa daerah yang dianggap perlu untuk mendukung kajian. Tiga wilayah yang dipilih adalah propinsi Banten, Kalimantan Tengah, dan Bengkulu. Berikut adalah karakteristik wilayah masing-masing berdasarkan Indikator IDI .

a. Banten

Pada tahun 2019, Banten termasuk ke dalam urutan 5 terbawah untuk skor IDI Indikator terkait Pemilu, dengan skor 540,83. Banten menduduki urutan ke 30 dari 34 Provinsi. Berikut adalah skor per indikator terkait pemilu

- Hak memilih dan dipilih : 96.15
- Ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak pilih : 95.60
- Kualitas DPT : 70.94
- Voters turnout: 83.23
- Partisipasi perempuan terpilih terhadap total anggota DPRD Provinsi : 58,83
- Netralitas Penyelenggara Pemilu : 50.00
- Kecurangan dalam penghitungan suara : 86.08

b. Kalimantan Tengah

Kalteng menjadi urutan ke dua teratas untuk skor IDI tahun 2020 di Indikator terkait pemilu.

Total skornya mencapai 633,43. Berikut adalah skor per indikator terkait pemilu

- Hak memilih dan dipilih : 98.08
- Ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak pilih : 97.33
- Kualitas DPT : 64.84
- Voters turnout: 78,99
- Partisipasi perempuan terpilih terhadap total anggota DPRD Provinsi : 100
- Netralitas Penyelenggara Pemilu : 95,45
- Kecurangan dalam penghitungan suara : 98.73

c. Bengkulu

Bengkulu termasuk dalam urutan ke 8 dari 34 provinsi untuk skor IDI terkait dengan indikator pemilu. Berikut adalah skor per indikator terkait pemilu

- Ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak pilih : 95.34
- Kualitas DPT : 76.08
- Voters turnout: 85.37
- Partisipasi perempuan terpilih terhadap total anggota DPRD Provinsi : 51,87
- Netralitas Penyelenggara Pemilu : 81.82

- Kecurangan dalam penghitungan suara : 94.94

Metode Analisa

Dalam menganalisa berbagai data yang kami kumpulkan, kami menggunakan metode yang erring disebut sebagai *Problem Tree Analysis* atau analisa pohon masalah. Di beberapa literatur, metode ini juga biasanya disebut dengan *Situational Analysis* atau Analisa situasional. Metode ini mencoba mencari solusi dengan memetakan anatomi masalah berikut sebab dan akibatnya dalam beberapa isu tertentu. Model ini efektif digunakan dalam metode pengumpulan data dengan diskusi kecil terfokus (FGD) sebagaimana yang kami lakukan dalam kajian ini. Secara sistematis dan terstruktur, dalam Analisa situasional, yang pertama perlu diidentifikasi adalah masalah-masalah yang muncul serta dampaknya. Tergantung bagaimana Analisa dilakukan, namun bisa saja dampak atau konsekuensi yang lebih dulu dipetakan sebelum mencari masalah yang memunculkan dampak tersebut. Setelah itu masalah ini dicari jejaknya kepada penyebabnya atau factor yang memunculkan masalah-masalah tersebut. Tahapan terakhir adalah mencari solusi atas berbagai masalah yang muncul. Secara sederhana, pemetaan ini dapat diilustrasikan dalam bagian-bagian pohon dimana dampak atau konsekuensi menjadi bagian daun, batang pohon sebagai masalah, dan akar sebagai penyebabnya.

Di dalam kajian ini, kami menemukan dua dampak atau konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan Pemilu serentak 2019. Dua dampak ini kami sebut dengan: (1) dampak yang tak terpenuhi (*unfulfilled consequences*), dan (2) dampak yang tak direncanakan (*unintended consequences*). Dari dua dampak ini, kami mengidentifikasi sejumlah masalah yang muncul dari keserentakan dan regulasi serta mekanisme yang diadopsi dalam Pemilu 2019. Dari pemetaan ini, sejumlah rekomendasi kami hasilkan sebagai pertimbangan untuk terciptanya Pemilu mendatang yang lebih baik di Indonesia.

Triangulasi Data

Triangulasi data merupakan model pengecekan data untuk menentukan apakah sebuah data benar-benar tepat menggambarkan fenomena pada sebuah penelitian. Norman K. Denzin mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang

dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Menurutnya, triangulasi meliputi empat hal, yaitu: (1) triangulasi metode, (2) triangulasi antar-peneliti (jika penelitian dilakukan dengan kelompok), (3) triangulasi sumber data, dan (4) triangulasi teori. Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber, yakni pengumpulan dan verifikasi data dengan sumber berbeda menggunakan metode yang sama. Informasi utama adalah sejumlah evaluasi terhadap pelaksanaan Pemilu 2019 dari berbagai Lembaga atau instansi negara maupun masyarakat sipil. Informasi ini menjadi pengetahuan awal kami terhadap pokok masalah dan identifikasi informan untuk disertakan dalam FGD. Metode FGD terhadap sejumlah kluster informan kami pakai untuk mendapatkan informasi primer sekaligus untuk validasi data yang ada. Ini terutama penting untuk memvalidasi sejumlah evaluasi yang dilakukan di tingkat nasional dengan informasi yang ada di tingkat daerah (tiga provinsi yang menjadi sampel dari kajian ini).

D. SISTEMATIKA LAPORAN

Bagian pertama dari laporan ini merupakan pendahuluan yang memuat latar belakang Reviu, tujuan, dan metode yang kami gunakan. Bagian berikutnya akan mengelaborasi konteks politik di Indonesia, dengan menekankan pada asumsi teoretis dan normative terkait sistem presidensialisme dan multipartai serta konsekuensinya terhadap pilihan-pilihan politik di Indonesia. Dinamika politik yang muncul di Indonesia pasca reformasi sangat terkait dengan ketegangan yang muncul karena adopsi dua sistem ini. Hal ini juga yang menyebabkan *trial and error* dalam regulasi terkait Pemilu dalam rangka menemukan formulasi yang paling ideal dari sistem dan mekanisme politik dalam demokrasi di Indonesia.

Bagian ketiga merupakan ulasan atau Reviu kami terhadap berbagai data dan informasi yang kami kumpulkan untuk tujuan laporan ini. Ulasan ini akan membahas capaian dan dampak dari pelaksanaan Pemilu dari ide-ide normative yang diamanatkan dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi dan UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Bagian keempat merupakan kesimpulan dan sejumlah rekomendasi yang kami munculkan untuk menjadi pertimbangan bagi kebijakan mendatang, baik bagi pihak eksekutif, legislative, dan stake-holder lainnya termasuk pelaksana Pemilu.

BAB II

PEMILU SERENTAK: ANTARA IDEAL DAN REALITAS

“Dalam segala keterbatasannya Pemilu serentak 2019 dengan persentase pemilih (voter turnout) 81,97% secara umum berlangsung dengan baik, aman dan damai, serta berhasil melahirkan kepemimpinan nasional dan para wakil rakyat di 34 Provinsi dan 514 Kabupaten Kota.” (Abhan, FGD di Jakarta, 16 Juli 2020)

Pemilu 2019 merupakan Pemilu yang paling menarik untuk dikaji oleh beragam pihak. Hal ini karena sejumlah kontroversi dan kontradiksi yang muncul dari adopsi dan penerapan sejumlah aturan dan sistem yang berbeda dari Pemilu-pemilu sebelumnya. Penyelenggaraan Pemilu, di satu sisi, dipersepsikan baik oleh masyarakat sebagaimana tergambar dalam berbagai survey, ditambah dengan tingginya tingkat partisipasi pemilih yang merupakan angka tertinggi sejak reformasi tahun 1998. Survei publik yang diselenggarakan Pusat Penelitian Politik LIPI pada akhir April hingga awal Mei 2019 di 34 provinsi menunjukkan anggapan masyarakat bahwa Pemilu 2019 berlangsung bebas dan jujur. Penilaian positif terhadap penyelenggaraan pemilu di tingkat TPS lebih tinggi dibandingkan penyelenggaraan pemilu secara nasional, masing-masing 91,2% dan 74,7%. Mayoritas responden juga menganggap penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU dan Bawaslu dan jajarannya telah menyelenggarakan pemilu dengan baik, masing-masing pada angka 82,5% dan 83,8% (Ichwanuddin dkk, 2019).

Di sisi lain, Pemilu mengandung banyak kompleksitas dan kelemahan yang berakibat tidak saja nyawa pelaksana Pemilu, namun juga stabilitas social dan politik. Beberapa Lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah, melakukan evaluasi yang kurang lebih memperlihatkan kesimpulan yang sama: bahwa Pemilu 2019 masih memunculkan beberapa persoalan yang tidak jauh berbeda dengan Pemilu-pemilu sebelumnya, dan berkontribusi terhadap semakin menguatnya potensi ketegangan politik dan social.

Dua hal yang berkontribusi pada hasil dan dampak dari pelaksanaan Pemilu 2019 adalah keserentakan Pemilu eksekutif dan legislative serta sejumlah ketentuan baru dalam revisi UU Pemilu yakni UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bagian ini akan mengelaborasi sejumlah hal yang muncul dari pelaksanaan Pemilu 2019 dari dua hal tersebut: keserentakan Pemilu dan aturan-aturan tertentu dalam UU Pemilu.

Bagian awal bab ini akan mengulas beberapa pendekatan normative dan ideal terkait dengan keinginan untuk meneguhkan demokrasi dan stabilisasi politik dengan mengadopsi sistem Pemilu serentak. Bagian berikutnya adalah elaborasi terkait sejumlah pasal dalam UU No 17 tahun 2017 yang memberikan dampak, dan bahkan berkontribusi terhadap kualitas demokrasi yang muncul dari penyelenggaraan Pemilu 2019. Kedua hal ini menjadi titik berangkat dari Reviu atau ulasan temuan yang akan dipaparkan di Bab III.

A. Presidensialisme dan Keserentakan Pemilu

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya semakin menegaskan sistem presidensialisme yang dianut oleh Indonesia. Sebagaimana diamanatkan dalam amandemen UUD 1945, di dalam sistem presidensial, kekuasaan eksekutif dan legislative saling mengimbangi dan setara dengan pembagian peran yang jelas. Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang independent dari kekuasaan legislative. Secara normatif, beberapa ciri presidensialisme disebutkan oleh Scott Mainwaring (1993), antara lain: (1) Lembaga eksekutif bukan bagian dari lembaga legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif kecuali melalui mekanisme pemakzulan; (2) Presiden tidak dapat membubarkan lembaga parlemen, dan (3) Presiden dipilih oleh rakyat, dan bukan oleh partai.

Penguatan sistem presidensialisme dalam amandemen UUD 1945 juga termasuk dengan munculnya keinginan untuk menyerentakkan Pemilu Presiden dan Pemilu legislative sebagaimana yang dibahas do Panitia ad-hoc I Badan Pekerja MPR (Perludem, 2020). Meskipun pada akhirnya amandemen keempat UUD NRI 1945 tidak mencantumkan ketentuan waktu pemilu presiden dan legislative dilaksanakan bersamaan, di tahun 2004 pemilu presiden diselenggarakan pada waktu yang berbeda yakni dua bulan setelah pemilu legislative.

Sistem presidensialisme yang dikombinasikan dengan sistem multi partai seperti yang dianut di Indonesia memberikan tantangan tersendiri bagi stabilitas politik. Dalam sistem multi partai, kemungkinan terjadinya fragmentasi partai dan instabilitas politik sangat besar, mengingat setiap partai memiliki ideologinya masing-masing yang berpotensi pada gesekan antar partai. Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden sebagai single chief executive kepala negara sekaligus kepala pemerintahan memerlukan dukungan legislative sebagai konsekuensi separation of power antara eksekutif dan legislative. Persoalan muncul ketika presiden terpilih tidak

memperoleh dukungan politik mayoritas dari partai politik pengusung atau koalisinya. Hal ini berdampak pada instabilitas dan tarik menarik kepentingan dalam setiap perumusan kebijakan terutama pembentukan undang-undang. Proses-proses legislasipun seringkali menemui jalan buntu karena jauh dari kesepakatan bersama.

Mainwaring (1993) menyebutkan bahwa perpaduan antara sistem presidensial dan sistem multi partai bukan hanya merupakan kombinasi yang sulit (*difficult combination*), melainkan juga berpotensi menghasilkan jalan buntu dalam relasi eksekutif dan legislative. Ini fenomena politik yang juga terjadi di Indonesia. Sebagaimana yang ditunjukkan dalam laporan Perلودem (2020), merujuk dari tiga Pemilu Presiden 2004, 2009, 2014 yang selalu disertai agenda rutin revisi undang-undang pemilu, desain sistem pemilu yang ada terbukti gagal memberikan insentif dukungan mayoritas bagi presiden dan wakil presiden terpilih. Dalam pemilu 2004 yang merupakan pemilu presiden dan wakil presiden pertama, Pasangan Calon Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Muhammad Jusuf Kalla (JK) yang didukung oleh tiga partai politik Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) pada putaran pertama hanya meraih kursi DPR sebanyak 67 atau setara dengan 11,9% kursi DPR dari total 560 kursi yang ada. Berbeda dengan Pemilu 2009, SBY selaku petahana yang kembali mencalonkan dan berpasangan dengan Boediono yang didukung oleh empat partai politik Demokrat, PPP, PKB, PKS, dan PAN mampu meraih kursi mayoritas di DPR sebanyak 56% atau 317. Sedangkan di Pemilu 2014, Joko Widodo (Jokowi) dan Jusuf Kalla selaku pasangan terpilih didukung koalisi partai politik Indonesia Hebat (KIH) kembali mendapatkan dukungan kursi minoritas sebanyak 208 atau 37% kursi DPR dari empat partai pendukung yakni PDIP, PKB, Nasdem, dan Hanura.

Salah satu factor yang menyebabkan rendahnya perolehan kursi dukungan partai politik pengusung presiden terpilih adalah keterpisahan waktu pemilihan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Mark Jones (1994), melalui kajiannya terhadap beberapa negara Amerika Latin, menunjukkan bahwa pengaturan waktu pemilu eksekutif dan legislatif berdampak pada bagaimana dukungan legislatif mayoritas terhadap eksekutif. Pemungutan suara pemilu eksekutif atau presiden dengan legislatif pada hari yang sama mampu mendorong keselarasan antara pilihan pemilih untuk memberikan suaranya kepada partai politik pendukung presiden yang ia pilih. Perilaku pemilih ini dapat menghasilkan *coattail effect* atau “the ability of candidate at the top of the ticket to carry into office..his party’s candidates on the same ticket, and the concept typically

is operationalized as a correlation between the presidential dan legislative vote in a given constituency” (dikutip dalam Perludem, 2020). Menurut Madariaga, coattail effect ini secara teori sebenarnya mengatur hubungan sequential dimana partai yang menjadi pemenang pada pemilu legislatif adalah partai dimana presiden dan wakil presiden terpilih berasal (Madariaga et.al., dalam Nuryanti, 2015).

Pandangan lain menyebutkan bahwa keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan. Hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada, yaitu: (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelebagaan politik demokratis yang berkelanjutan (Aliansi, Koalisi, Gabungan, dan atau Merger); (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) Menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan umum presiden; (5) Menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (5) Membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional (Solihah, 2018).

Selain itu, keserentakan antara pemilu eksekutif dengan legislatif juga dinilai mampu mendorong penyederhanaan sistem kepartaian yang dianggap menjadi faktor penyebab utama kegagalan presidensialisme multipartai (Perludem, 2020). Meskipun jika merujuk pada studi Jones (1994) dampak dari keserentakan terhadap pembentukan sistem multipartai moderate atau sederhana hanya akan dapat terasa sepenuhnya, jika sistem pemilu presiden yang digunakan ialah pluralitas dengan varian first past to post (FPTP).

Hal-hal di atas menjadikan pertimbangan bagi beberapa komponen masyarakat untuk melakukan *judicial review* (JR) ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dengan tujuan untuk menyerentakkan waktu pemilu eksekutif dengan legislatif. Dalam JR yang diajukan oleh Effendi Ghazali dalam Perkara No. 14/PUU-XI/2013 keterpisahan pemilu eksekutif dengan pemilu presiden berdampak dalam beberapa hal di antaranya (Perludem, 2020):

1. Menghadirkan politik transaksional antara partai politik dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik atau antar partai politik untuk pengisian jabatan pengisian posisi pejabat publik. Politik transaksional terjadi pada lima arena berbeda: (a) ketika pengajuan calon anggota legislatif; (b) ketika pencalonan presiden dan wakil presiden karena ketentuan candidacy presidential threshold atau syarat minimal didukung 20% kursi DPR; (c) setelah diketahui hasil pemilu presiden dan wakil presiden pada putaran pertama; (d) ketika pembentukan kabinet atau penyusunan pos menteri; (e) pada saat membentuk koalisi di DPR yang menjadi prototipe koalisi di DPRD;
2. Biaya politik yang tinggi. Politik uang yang merambah ke ranah masyarakat sebagai strategi meraih suara terbanyak, dan korupsi politik dari anggaran proyek kementerian sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan partai politik;
3. Tidak diperkuatnya sistem pemerintahan presidensial yang diakibatkan adanya ketergantungan presiden terhadap parlemen padahal dalam sistem pemerintahan presidensial dalam hubungannya dengan parlemen presiden tidak tunduk kepada parlemen. Basis legitimasi presiden ialah kepada rakyat secara langsung yang memilihnya melalui pemilu. Namun karena keterpisahan waktu pemilu presiden dengan legislatif di mana pemilu legislatif terlebih dahulu membuat proses pemilu presiden tergantung pada pemilu legislatif. Keberadaan pemilu serentak dapat meminimalisir hal ini dan mampu mengkonsolidasikan sistem kepartaian di parlemen maupun sistem kepartaian kepresidenan;
4. Tidak dilaksanakannya pemilu kepala daerah dalam bingkai pemilu serentak yakni midterm election berdampak pada tingginya biaya penyelenggaraan pemilu. Padahal dengan mekanisme pemilu serentak dapat mengefisiensikan biaya penyelenggara pemilu karena dapat mengurangi honor penyelenggara pemilu yang selama ini memakan anggaran hingga 65 persen dana Pemilu.

Berdasarkan JR ini Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya No. 14/PUU-XI/2013 mengabulkan penyelenggaraan pemilu serentak dengan membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres yang mengatur pelaksanaan pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan pileg atau tidak serentak. Artinya putusan ini yang kemudian menjadi kerangka hukum hadirnya desain sistem pemilu serentak di Indonesia antara pemilu presiden dengan pemilu legislatif. Meskipun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (PMK) ini tidak mengatur desain pemilu serentak dengan mekanisme midterm election

atau pemilu sela untuk pemilu kepala daerah seperti yang diargumentasikan dalam permohonan Effendi Ghazali. Pemilu serentak yang dimaksud ialah pemungutan suara yang diselenggarakan pada waktu yang bersamaan untuk pemilu eksekutif dan legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) atau pemilu lima kotak.

Jika merujuk pada pendapat mahkamah dalam naskah putusannya kurang lebih terdapat dua argumentasi mendasar dibalik putusan penyelenggaraan pemilu serentak: pertama, mempertegas sistem pemerintahan presidensialisme di Indonesia dengan menegaskan kesetaraan posisi presiden sebagai *single chief executive* selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dan separation of power antara presiden dengan legislatif di mana presiden tidak tergantung pada legislatif yang berisikan partai politik. Sehingga melalui pemilu serentak harapannya dapat meminimalisir terciptanya koalisi partai pengusung presiden yang bersifat taktis dan sesaat, melainkan jangka panjang dalam rangka penyederhanaan partai politik. Kedua, melalui pemilu serentak harapannya mampu menghadirkan efisiensi penyelenggaraan pemilu dari segi anggaran, waktu, dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. *Check and balances* dalam pemerintahan presidensial salah satunya dapat ditunjang melalui penggunaan hak pilih secara cerdas dan efisien sesuai keyakinan sendiri, untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan secara mandiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden (Perludem, 2020).

B. UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu dan Penyelenggaraan Pemilu 2019

Di Indonesia, merancang sistem Pemilu yang tepat adalah proses *trial and error* yang sudah berlangsung melalui pembentukan UU sejak reformasi bergulir untuk menciptakan sistem dan mekanisme paling ideal untuk Indonesia. Revisi atas UU Pemilu yang melahirkan UU No 7 tahun 2017 juga tidak lepas dari proses *trial and error* untuk menemukan model Pemilu yang paling baik untuk Indonesia, meskipun dengan pertimbangan kepentingan tertentu dari elit-elit politik. Undang-undang ini disetujui dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 21 Juli 2017, disahkan Presiden pada 15 Agustus 2017, dan diundangkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada 16 Agustus 2017. UU ini menggabungkan tiga undang-undang pemilu terakhir: Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No 15/2011), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 8/2012), dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 42/2008).

Undang-undang ini sebetulnya mencoba merespon kebutuhan regulasi untuk keserentakan Pemilu sebagaimana disampaikan di atas. Namun, UU ini lebih focus pada aspek keserentakan saja sedangkan banyak ketentuan lainnya malah bermasalah sehingga UU No.7/2017 tak lebih baik dibanding UU pemilu sebelumnya. Dalam UU Pemilu tersebut, ada sejumlah klausul yang perlu kita catat di sini yang memberikan dampak bagi penyelenggaraan Pemilu 2019. Pertama, ketentuan tentang *Presidential Threshold* sebesar 20-25 persen yang tercantum dalam Pasal 222. Aturan ini mensyaratkan partai politik atau gabungan parpol harus memiliki 20 persen jumlah kursi di DPR dan/atau 25 persen suara sah nasional di pemilu sebelumnya (2014) untuk pengajuan calon presiden dan wakil presiden. Pasal itu sama dengan Pasal 187 ayat (5) UU No.42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sudah tak berlaku melalui Putusan MK mengenai pemilu serentak. Selain itu, persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dan memperoleh 25% suara sah nasional pemilu anggota DPR sebelumnya (Pileg 2014) sudah dipakai mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden Pilpres 2014.

Kedua, aturan tentang *Parliamentary Threshold* sebesar 4 persen yang menjadi prasyarat parpol untuk kader/wakilnya dapat duduk sebagai anggota dewan. Ketiga, sistem Pemilu yang dipilih dalam pemilu 2019 adalah sistem proporsional terbuka. Keempat, *district magnitude* 3-10, yaitu alokasi daerah pemilihan yakni rentang jumlah kursi anggota DPR di setiap daerah pemilihan. Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 8/2012 disebutkan jumlah kursi di setiap dapil anggota DPR paling sedikit 3 kursi dan paling banyak 10 kursi. Kelima, metode konversi suara model *Sainte Lague* murni, yang melakukan penghitungan suara bersifat proporsional yaitu tidak ada pembedaan dan tidak memihak apakah itu partai kecil ataupun partai besar. Metode konversi suara ini mempengaruhi jumlah kursi setiap parpol yang lolos ke DPR.

Selain mengatur sistem dan mekanisme terkait Pemilu, UU ini juga berpengaruh pada kelembagaan dan peran Komisi Pemilihan Umum (KPU). Misalnya saja, kewenangan pembentukan daerah pemilihan Pemilu DPRD provinsi yang sebelumnya ada di KPU provinsi malah hilang dan menjadi kewenangan DPR. Selain itu, Pasal 351 ayat (8) mengatur tentang Saksi yang dilatih oleh Bawaslu. Jumlah daerah dan saksi yang terlampaui banyak akan membebani

Bawaslu sedangkan tanggung jawab lembaga pengawas ini dalam UU No.7/2017 bertambah di konteks pemilu serentak yang kompleks.

Selain klausul-klausul di atas, setidaknya ada tiga pasal yang bertentangan dengan Putusan MK. Pertama, Pasal 173 ayat (3) tentang verifikasi partai politik (parpol) dan Pasal 222 tentang ambang batas pencalonan presiden. Keduanya cukup sistemik berpengaruh pada tahapan penyelenggaraan pemilu serentak. Pasal 173 ayat (3) bertuliskan: Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diverifikasi ulang dan ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu. Pasal itu mendorong penyelenggara pemilu membedakan perlakuan parpol untuk menjadi peserta pemilu. Padahal Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 saat penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 telah membatalkan perbedaan perlakuan parpol untuk menjadi peserta pemilu. Menurut MK, Pasal 8 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No.8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945.

BAB III

ULASAN EVALUASI PEMILU 2019

“Pemilu serentak” atau “Pemilu lima kotak”, membuat skala penyelenggaraan Pemilu Indonesia menjadi luar biasa besar. Pemilu 2019 adalah pesta demokrasi terbesar sepanjang sejarah Indonesia. Pemilu 2019 juga merupakan pemilu satu hari terbesar di dunia. Tapi, predikat ini masih bertambah, karena pemilu 2019 juga merupakan pemilu paling kompleks di dunia.” (Wahyul Furqon, Ketua KPU Propinsi Banten, dalam FGD 16 Oktober 2020)

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, banyak pihak yang berharap efek keserentakan akan dapat meminimalisasi dan menyelesaikan beragam persoalan yang muncul serta instabilitas politik yang yang dihasilkan dalam Pemilu-pemilu sebelumnya. Syamsuddin Haris et.al. menyebutkan dengan adanya putusan ini tentu pemilu serentak antara presiden dan legislatif tidak hanya bertujuan untuk tercapainya efisiensi anggaran dan waktu, tetapi juga berimplikasi pada perubahan sistem tata ketatanegaraan di Indonesia dengan idealism yang sudah dipaparkan di bagian sebelumnya.

Bagian ketiga dari laporan ini akan secara khusus mengulas seberapa jauh Pemilu 2019 terutama dalam aspek keserentakannya, mampu memenuhi harapan dan tujuannya sesuai amanat Putusan MK tersebut. Secara lebih umum, reviu ini juga melihat secara lebih fundamental seberapa jauh dampaknya terhadap demokrasi Indonesia. Sebagaimana disampaikan di Bagian I laporan ini, reviu ini kami lakukan dengan menganalisis data dan informasi yang kami kumpulkan sepanjang bulan Juni hingga Desember 2020, yakni data-data sekunder dari berbagai laporan, serta data primer dan triangulasinya dari seri FGD yang kami lakukan di tingkatan nasional dan daerah (propinsi). Ulasan lebih ditekankan kepada hasil pelaksanaan Pemilu yang memberikan dampak kurang baik bagi demokrasi Indonesia. Kami melihat ada dua hal: pertama, hasil yang direncanakan melalui keserentakan namun tidak terpenuhi (*unmet consequences*), dan kedua, hasil yang tidak direncanakan atau diantisipasi namun terjadi dan menimbulkan dampak yang tidak baik (*unintended consequences*).

Bagian reviu pertama melihat pada sejumlah aspek yang diharapkan dapat membawa demokrasi di Indonesia ke arah yang lebih baik dan stabil. Aspek-aspek ini adalah: (1) politik

transaksional, (2) politik uang dan korupsi, (3) dukungan terhadap kepala pemerintahan, dan (4) pembiayaan atau pendanaan.

Bagian berikutnya adalah mengulas beragam konsekuensi tak terencana (*unintended consequences*) atau munculnya dampak-dampak negative dari pelaksanaan Pemilu 2019 terutama dari aspek sistem Pemilu, regulasi dan perundangan, praktek Politik, hak politik warga, dan kapasitas actor. Keseluruhan aspek ini akan menjadi landasan bagi kami untuk merumuskan sejumlah kesimpulan dan rekomendasi yang akan kami bahas di bagian berikut dari laporan ini.

A. Dampak yang tak Terpenuhi: Kesenjangan Pemilu dan Kenyataan Empiris Pemilu 2019

Jauh panggang dari api.

Mungkin itu istilah yang secara singkat menggambarkan apa yang diidealkan dari sebuah kesenjangan Pemilu dalam sistem presidensialisme multi partai di Indonesia dibandingkan dengan kenyataan empirisnya. Sebagaimana yang dibahas di bagian sebelumnya, Keputusan MK bertujuan untuk penguatan sistem presidensialisme di Indonesia di tengah kekhawatiran akan kebuntuan politik akibat sistem multi partai yang dianut pada waktu bersamaan. Penguatan ini setidaknya diharapkan dalam empat aspek: (1) berkurangnya praktek-praktek transaksi politik yang antara partai politik dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik atau antar partai politik untuk pengisian jabatan pengisian posisi pejabat public; (2) Berkurangnya politik uang yang muncul akibat biaya politik yang tinggi yang merambah ke ranah masyarakat sebagai strategi meraih suara terbanyak, serta korupsi politik dari anggaran proyek kementerian sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan partai politik; (3) menguatnya independensi presiden terhadap parlemen karena dipilih langsung oleh rakyat dan berbarengan dengan legislative sehingga tidak lagi bergantung pada proses legislative dalam menentukan calon Presiden. Kesenjangan juga diharapkan mampu mengkonsolidasikan sistem kepartaian di parlemen maupun sistem kepartaian kepresidenan. Terakhir, (4) efisiensi pendanaan penyelenggaraan Pemilu, berkurang dari pendanaan Pemilu-pemilu sebelumnya.

Selain mereviu kesenjangan Pemilu 2019 dan dampaknya pada politik Indonesia, kami juga mengulas pelaksanaan Pemilu 2019 secara umum. Dari sejumlah FGD yang menghadirkan banyak narasumber, kami mengidentifikasi sejumlah hal yang juga menjadi permasalahan yang

membutuhkan rekomendasi untuk solusi, Kami membagi menjadi enam, dan menganalisa factor penyebab kemunculan serta akar masalahnya dengan menggunakan Analisa situasional atau *problem tree analysis*. Keenam aspek ini adalah: perubahan sistem Pemilu, manajemen atau pengelolaan Pemilu, praktek politik, partisipasi politik warga,

1. Transaksi Politik

Fenomena yang selalu terjadi dalam setiap menjelang dan pada saat Pemilu adalah menguatnya transaksi politik dengan tujuan untuk perburuan kekuasaan (*office-seeking*). Bentuk perburuan demikian muncul karena kesulitan partai politik membangun koalisi yang berdasarkan ideologi dan visi yang sama, sehingga orientasinya sangat jangka pendek dan oportunistik, termasuk dengan melakukan transaksi-transaksi politik yang menguntungkan kelompok atau individu mereka. Transaksi politik ini bisa terjadi di banyak tingkatan, yakni (1) ketika pengajuan calon anggota legislatif; (b) ketika pencalonan presiden dan wakil presiden karena ketentuan candidacy presidential threshold atau syarat minimal didukung 20% kursi DPR; (c) setelah diketahui hasil pemilu presiden dan wakil presiden pada putaran pertama; (d) ketika pembentukan kabinet atau penyusunan pos menteri; (e) pada saat membentuk koalisi di DPR yang menjadi prototipe koalisi di DPRD.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018) menyebut 32 persen atau 179 tersangka korupsi yang kasusnya mereka tangani merupakan aktor politik. Aktor politik ini termasuk anggota DPR dan DPRD (144 orang) dan kepala daerah (89 orang). Sepanjang periode 2014-2019, KPK menetapkan 22 anggota DPR RI 2014-2019 sebagai tersangka korupsi. Diantaranya adalah Ketua DPR sekaligus Ketua Umum Partai Golkar, Setya Novanto. Kebanyakan dari kasus-kasus ini ternyata memiliki korelasi dengan biaya politik untuk kemenangan Pemilu. Dengan kata lain, korupsi politik lahir dari korupsi pemilu dan politik berbiaya tinggi (Almas Sjafrina, 2019). Di sisi yang sama, Indonesian Corruption Watch (ICW) menyebut bahwa politik uang, khususnya mahar politik (*nomination buying*) dan jual beli suara (*vote buying*), adalah penyebab mahal biaya berkontestasi dalam pemilu. Dua praktik ilegal ini menyusul akar persoalan utama, yaitu penjangkaran bakal calon kandidat pemilu di partai politik (Sjafrina, 2019). Kajian ICW menunjukkan bahwa politik uang berupa mahar politik yang diduga diberikan oleh bakal calon kepada partai maupun oleh partai pada caleg dan jual beli suara banyak disebut banyak terjadi di pemilu 2019 (Sjafrina, 2019). Ketua Bawaslu dalam salah satu FGD kami mengkonfirmasi hal ini,

dan mengatakan bahwa pelanggaran pemilu yang telah diputus dipersidangan hingga Februari 2019 didominasi jual beli suara (FGD tanggal 16 Juli 2020).

2. Politik Uang

Dalam salah satu FGD yang kami selenggarakan, Burhanuddin Muhtadi memaparkan statistic yang menunjukkan tingginya tingkat politik uang di Indonesia, yakni peringkat ketiga dunia. Politik uang, menurutnya adalah sebuah fenomena “New Normal” sejak Mahkamah Konstitusi mengabulkan uji materi yang memungkinkan caleg yang terpilih berdasarkan suara terbanyak. Sistem proporsional terbuka inilah yang mengubah strategi kampanye dari berbasis partai menjadi candidate-centred dimana caleg ramai-ramai mengejar suara personal (personal vote) tanpa terlalu mengandalkan nomor urut (Muhtadi, 2019). Semenjak itu praktek politik uang dalam berbagai bentuk mulai marak sejak Pemilu 2009. Desain institusi, terutama sistem proporsional terbuka, terbukti menyumbang maraknya insiden politik uang.

Pada Pemilu 2019, ia mengestimasi lebih dari sepertiga pemilih terlibat dalam praktik jual-beli suara. Bersama LSI dan Australian National University (ANU), ia melakukan survey tanggal 11–17 Mei 2019 yang melibatkan 1210 responden menggunakan metode multistage random sampling, dengan margin of error $\pm 2.9\%$ pada tingkat derajat kepercayaan 95% confidence level. Hasil survey ini, ditambah dengan data pembandingan dari survey tahun 2014, menunjukkan bahwa insiden politik uang terjadi secara masif dalam Pemilu 2019. Dilihat dari berbagai macam metode pengukuran, politik uang berkisar antara 19,4% hingga 33,1% tergantung pertanyaan dan jumlah skalanya. Pada Pemilu 2019, Daftar Pemilih Tetap (DPT) kita mencapai sekitar 192 juta orang. Kisaran antara 19% dan 33,1% berarti diperkirakan antara 37,3 juta hingga 63,5 juta pemilih terpapar praktik politik uang (Muhtadin, 2019).

Meskipun fenomena politik uang ini adalah sesuatu yang umum terjadi di banyak tempat di Indonesia, namun di tiga daerah yang kami kunjungi fenomena ini tidak terlalu menonjol. Meski begitu, di Bengkulu, salah satu narasumber mengakui bahwa fenomena politik uang, sebagaimana yang juga diargumentasikan oleh Muhtadin, merupakan sebuah praktek yang dianggap ‘umum’ dan tidak terelakkan dalam setiap Pemilu. Hanya saja, menurutnya, bentuk politik uang saat ini agak berbeda atau mengalami perubahan dari sebelum-sebelumnya. Dalam Pemilu 2019, politik uang dilakukan terhadap saksi dan petugas di Tempat Penghitungan Suara (TPS). Informasi ini, ketika diverifikasi dengan berita-berita di media massa, benar adanya. Namun pola politik uang

seperti ini bukan satu-satunya, karena model suap atau iming-iming terhadap pemilih juga dilakukan oleh sejumlah caleg dan calo-calonya.¹

3. *Coattail Effect dan Stabilitas Pemerintahan*

Haris dkk (2015) menyebutkan bahwa dampak terbesar bagi keserentakan Pemilu adalah peningkatan efektifitas pemerintahan karena diasumsikan pemerintahan yang dihasilkan melalui keserentakan pemilu presiden dan pemilu legislatif lebih stabil sebagai akibat *coattail effect*. Dengan demikian konflik eksekutif-legislatif, instabilitas, dan bahkan jalan buntu politik sebagai komplikasi skema sistem presidensial berbasis sistem multipartai seperti kekhawatiran Juan Linz dan Scott Mainwaring (dalam Haris, *et.al.* 2015) diharapkan tidak menjadi kenyataan. Itu artinya, penyelenggaraan pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap presiden terpilih (Haris, *et.al.* 2015:13-14).

Dari survey yang dilakukan oleh LIPI pasca Pemilu 2019, ternyata *coattail effect* ini tidak signifikan. Partai-partai anggota Koalisi Indonesia Kerja (KIK) yang mendukung Joko Widodo-Ma'ruf Amin memperoleh 62,29% suara sah dalam Pileg 2019 dan menguasai 60,7% kursi DPR. Angka ini jauh lebih besar dari apa yang menjadi modal awal saat Joko Widodo-Jusuf Kalla memulai pemerintahan pasca-Pemilu 2014. Saat itu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang mendukung Jokowi sebagai pemenang Pilpres (53,15% suara) hanya memperoleh 39,98% suara Pileg dan gagal menguasai mayoritas kursi DPR. Sementara itu, Koalisi Merah Putih (KMP) yang mendukung Prabowo Subianto-Hatta Rajasa memperoleh 48,92% suara dalam Pileg dan menguasai mayoritas kursi DPR. Namun, jika peta kekuatan hasil Pemilu 2014 tersebut dilihat berdasarkan peta koalisi pada 2019 (bukan koalisi pada 2014), kekuatan partai-partai pendukung Jokowi saat ini (KIK) sebenarnya tidak banyak berbeda dengan hasil Pemilu 2014. Pada Pemilu 2014 total perolehan suara partai-partai yang pada Pemilu 2019 tergabung di KIK sekitar 63,7%; tidak jauh berbeda dengan total suara partai-partai tersebut pada Pemilu 2019 (62,29%) (Ichwanuddin dkk, 2019: 11-12).

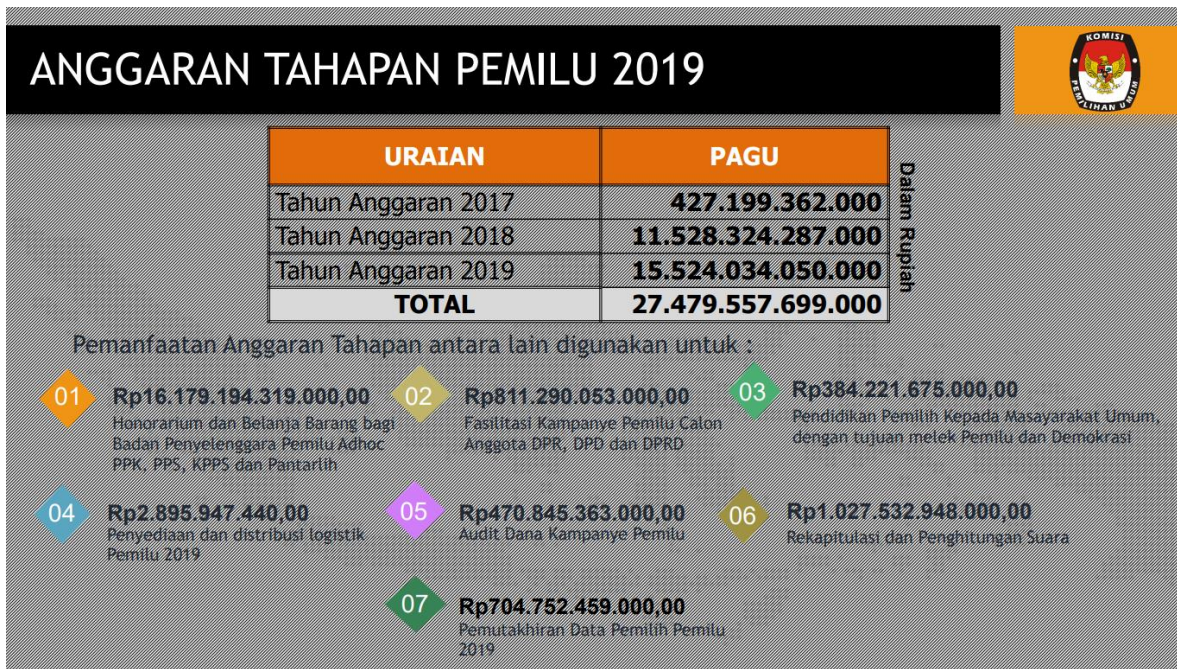
¹ Lihat misalnya laporan *KOMPAS*, "Money Politics" di Bengkulu, Uang Yang Diterima antara Rp 25.000 hingga Rp 200.000, 18 April 2019, <https://regional.kompas.com/read/2019/04/18/11263321/money-politics-di-bengkulu-uang-yang-diterima-antara-rp-25000-hingga-rp?page=all>. Diakses tanggal 2 Januari 2020.

Firman Noor, dalam salah satu FGD yang kami lakukan, menjelaskan antara lain terbatasnya efek ekor jas ini karena komplikasi pemilu serentak yang dikombinasikan dengan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka (open-list PR) dan besaran daerah pemilihan atau district magnitude yang relatif besar (FGD, tanggal 31 Agustus 2020). Lebih lanjut dijelaskan dalam paparannya, survei publik P2P LIPI menemukan, hanya sebagian kecil pemilih yang memilih partai politik tertentu (atau calegnya) dalam Pileg didasarkan pilihan mereka dalam Pilpres. Hanya sekitar 17% pemilih yang menjadikan dukungan partai politik terhadap capres-cawapres sebagai alasan utama memilih caleg/partai politik tertentu. Elektabilitas partai pada akhirnya lebih banyak ditopang oleh faktor lain, termasuk kerja para caleg dalam kampanye untuk memenangkan suara. Akibatnya, harapan bahwa Pemilu serentak akan memberikan kemenangan mayoritas bagi partai politik Presiden terpilih dan koalisinya, yang kemudian akan memberi stabilitas dan dukungan lebih kuat bagi pemerintahan, tidak sepenuhnya terwujud.

4. Anggaran dan Pembiayaan Pemilu 2019

Asumsi yang menyatakan bahwa Pemilu serentak akan meminimalkan pembiayaan Pemilu, atau mengefisiensikan biaya Pemilu, ternyata juga tidak terbukti. Dalam Pemilu 2019 yang lalu, Pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp24,8 triliun untuk penyelenggaraan Pemilu dan Pilpres 2019. Alokasi anggaran ini naik 3 persen atau bertambah Rp700 miliar dibanding biaya Pemilu dan Pilpres 2014 lalu yang mencapai Rp24,1 triliun. Secara lebih rinci, Direktur Jenderal Anggaran (Dirjen Anggaran) Askolani menyebutkan bahwa sejak tahun 2017, total anggaran penyelenggaraan, di luar anggaran pendukung dan pengawasan, hingga tahun 2019 berjumlah Rp25,59 triliun. Adapun rincian alokasi penganggaran untuk Pemilu 2019 terbagi dalam kelompok penyelenggaraan, pengawasan dan kegiatan pendukung seperti keamanan. Pada alokasi anggaran penyelenggaraan dianggarkan Rp25,59 triliun di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan anggaran pengawasan ditetapkan Rp4,85 triliun dan anggaran keamanan dialokasikan sebesar Rp3,29 triliun (Website Kementerian Keuangan Indonesia, [https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-pemilu-2019/#:~:text=Dengan%20persiapan%20sejak%20tahun%202017,\)%20mencapai%20Rp9%2C33%20triliun](https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-pemilu-2019/#:~:text=Dengan%20persiapan%20sejak%20tahun%202017,)%20mencapai%20Rp9%2C33%20triliun), diakses 8 Januari 2020).

Berikut adalah rincian biaya sebagaimana disampaikan oleh Ketua KPU, Arief Budiman, dalam salah satu FGD kami:



Dalam FGD yang kami selenggarakan di daerah, meskipun jumlah keseluruhan ini meningkat dari Pemilu-Pemilu sebelumnya, namun anggaran Pemilu untuk di daerah disama ratakan tanpa mempertimbangkan kondisi demografis dan geografis setiap daerah.

B.Dampak yang Tak Terencana

Kompleksitas dalam Pemilu Serentak

Dari sejumlah evaluasi yang dilakukan oleh Lembaga negara maupun non negara, yang paling mendapat perhatian dari Pemilu 2019 ini adalah perubahan sistem menjadi serentak yang memunculkan sejumlah kompleksitas dalam pelaksanaannya. Kompleksitas ini terutama berdampak kepada pengelolaan pelaksanaan Pemilu 2019, tidak saja dalam hal teknis pelaksanaannya, namun juga mengakibatkan kematian dalam jumlah besar di tingkat penyelenggara Pemilu. Dalam hal teknis pelaksanaan, masalah yang paling banyak muncul adalah minimnya sosialisasi kepada masyarakat serta kesiapan dan kapasitas petugas pelaksana Pemilu. Minim sosialisasi ini berdampak pada ketidak pahaman masyarakat dalam menggunakan suaranya sehingga petugas harus bisa membantu secara cepat terutama pada saat pencoblosan. Petugas

sendiri juga melalui proses rekrutmen yang pendek, sehingga banyak pula yang tidak memenuhi kapasitas minimum untuk menjalani peran sebagai petugas pelaksana. Ketidak siapan ini mengakibatkan banyaknya terjadi human error dalam penghitungan suara, sebagaimana ini yang menjadi persoalan besar di daerah. Beberapa kasus kecurangan Pemilu yang dilaporkan ke Bawaslu terjadi karena factor human error tersebut.

Dampak lain yang paling serius dari kompleksitas Pemilu dan singkatnya waktu untuk sosialisasi dan persiapan adalah jumlah besar petugas pelaksana yang meninggal dan sakit karena terlalu letih dan/atau penyakit bawaan. KPU menyebutkan data-data kematian dan jumlah yang sakit sebagai berikut:

Tabel 1: Badan Ad Hoc yang Meninggal atau Sakit

Meninggal	Sakit
887 orang	3.721 orang
722 orang memenuhi syarat untuk mendapat santunan	793 orang memenuhi syarat mendapat santunan
165 orang tidak memenuhi syarat untuk mendapat santunan	2.928 orang tidak memenuhi syarat untuk mendapat santunan

Sumber: Paparan Arief Budiman, FGD di Jakarta, 14 Agustus 2020

Di samping data tersebut, Bawaslu dan Kemendagri juga menyampaikan sejumlah 424 petugas KPPS dan 92 petugas Bawaslu , 22 polisi, dan 3 orang TNI yang juga meninggal (paparan Abhan dan Yusran Yunus, FGD di Jakarta, 14 Agustus 2020).

Dari jumlah di atas, yang menyebabkan kematian atau sakit ini adalah kelelahan terutama pada saat penghitungan suara yang dilakukan secara manual terhadap lima jenis kertas suara. Hasil audit medis dan autopsi verbal yang dilakukan Kementerian Kesehatan menemukan bahwa sebagian besar penyebab kematian adalah penyakit yang dipicu oleh kelelahan dan usia tua.² Di tiga daerah pengambilan data yang masuk dalam Reviu ini, jumlah petugas yang meninggal adalah 17 orang di Banten dan 6 orang di Kalimantan Tengah. Sedangkan di Bengkulu, tidak tercatat satupun petugas yang meninggal.

² Lihat beberapa pemberitaan media seperti <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48226348>, diakses tanggal 2 Januari 2021.

Pengelolaan Pemilu

Perludem (2020) mencatat bahwa masalah terbesar dari Pemilu 2019 yang lalu adalah dalam hal manajemen atau pengelolaan Pemilu. Manajemen ini mencakup tiga fase: persiapan Pemilu, pelaksanaan, dan penghitungan suara. Di fase persiapan, masalah rekrutmen dan seleksi penyelenggara di tingkat TPS menjadi persoalan besar bagi KPU di daerah, termasuk di tiga daerah yang masuk dalam Reviu ini. Dengan waktu yang pendek, mereka harus merekrut dan memberikan pelatihan yang tidak maksimal untuk beban kerja yang besar dengan bayaran yang tidak memadai. Honor yang diberikan untuk Ketua KPPS adalah antara 500 hingga 550 ribu, sedangkan anggota berkisar antara 450 hingga 500 ribu. Enam anggota dan satu Ketua KPPS harus melayani 300 orang di TPS (Perludem, 2020). Beban penyelenggara pemilu pusat berat dan penuh resiko. Lebih dari lima kali putusan DKPP kepada KPU RI terkait kasus rekrutmen anggota KPU di daerah, dan satu kasus suap yang diproses KPK (DKPP, FGD tanggal 16 Juli 2020). Model rekrutmen juga tersentralisir, sehingga proses dan penetapan tidak bisa efektif dan efisien dilaksanakan. Di beberapa tempat, periode yang pendek juga menyebabkan seleksi penyelenggara pemilu terjadi di tengah tahapan pemilu sedang berlangsung.

Hal lain yang juga penting adalah penggunaan teknologi yang tidak berkelanjutan, salah satunya adalah Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng). Teknologi rekapitulasi suara elektronik ini menunjukkan kerja yang buruk. Hasil pemilu sebagai informasi yang amat ditunggu publik, malah terlalu lambat dipublikasikan. Malah, hasil manual rekapitulasi suara lebih dulu selesai dibanding Situng (Perludem, 2020, Pramowardhani, 2020, dalam FGD tanggal 31 Agustus 2020, paparan Ketua KPU Bengkulu dalam FGD tanggal 15 Desember 2020). Selain itu, simulasi pemungutan dan penghitungan suara (Tungsur) juga tidak maksimal. Simulasi Tungsur hanya optimal di fase pemungutan suara. Berarti, penghitungan suara tak dilakukan sampai selesai. Sehingga, simulasi Tungsur hanya setengah jalan karena hanya berorientasi melayani pemilih. Keadaan petugas TPS banyak dipikirkan. Ini jadi sebab mengapa ratusan petugas TPS meninggal dunia (Perludem, 2020: 55). Terakhir, yang juga selalu mendapat sorotan di setiap Pemilu, adalah kekacauan daftar pemilih, baik di dalam maupun luar negeri (Pramowardani, FGD di Jakarta 31 Agustus 2020).³ Dalam hal ini, banyak terdapat data ganda. Selain itu, muncul masalah akurasi

³ Daftar pemilih Pemilu 2019 bersumber dari DP4 dan DPT Pilkada terakhir. Di 171 daerah yang berpilkada di 2018, pemutakhiran data pemilih dilakukan dengan mencocokkan DP4 dengan DPT Pilkada 2018. Pencocokan dan

DPT dan penyediaan logistik Pemilu, perekaman KTP-elektronik yang belum tuntas oleh Dukcapil sampai menjelang hari pemungutan suara. Kekacauan ini berakibat sering terjadi polemik di masyarakat dan permasalahan saat proses pemungutan suara khususnya bagi pemilih yang tidak masuk dalam DPT (Pramowardani, FGD di Jakarta tanggal 31 Agustus 2020).

Masalah demikian sebetulnya berupaya diantisipasi dengan penggunaan teknologi informasi. Selain Situng, dalam manajemen pendataan pemilih, KPU mengembangkan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih). Sidalih sebagai wadah pengumpulan data pemilih di seluruh Indonesia merupakan sistem internal yang hanya bisa diakses oleh penyelenggara pemilu. Sistem ini dinilai membantu penyelenggara pemilu di provinsi dalam rangka memutakhirkan data pemilih dan menyusun DPT yang akurat, sebab data pemilih yang telah dipindahkan dari server internal Sidalih ke server informasi hak pilih berfungsi sebagai selfchecking, yaitu pemilih dapat mengecek sendiri status terdaftar sebagai pemilih, berikut di TPS mana ia dapat memberikan hak pilih. Menurut Ketua KPU Bengkulu, sebetulnya aplikasi-aplikasi ini sangat membantu mengefisiensikan dan mengefektifkan kerja-kerja KPU dan petugas lapangan. Hanya saja, sebagaimana juga yang ditegaskan oleh Jaleswari Pramowardhani dari Kantor Staf Presiden, keberlanjutannya masih perlu dipikirkan dan terutama sekali aturannya sebagai payung hukum.

Fase kedua pengelolaan Pemilu terkait dengan pelaksanaan tahapan Pemilu. KPU menyediakan Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) sebagai portal pengumpulan syarat-syarat administrasi menjadi partai politik peserta pemilu, dan pendaftaran secara resmi di kantor KPU RI menyerahkan bukti yang dicetak dari Sipol. Bukti telah melengkapi syarat administrasi, seperti bukti kepengurusan di 100 persen provinsi, 75 persen kabupaten/kota, dan 50 persen kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan, juga bukti memiliki anggota sekurang-kurangnya seribu orang atau satu per seribu dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik di setiap tingkatannya, yang diterima oleh KPU hanyalah yang dicetak dari Sipol (Perludem, 2020). Baik penyelenggara pemilu maupun partai politik menyambut Sipol sebagai sistem informasi yang dimanfaatkan dalam manajemen pemilu untuk mempermudah proses pendaftaran partai politik peserta pemilu sekaligus membantu tata kelola keanggotaan dan kepengurusan partai politik. Tanpa Sipol, partai tak akan memperbarui data kepengurusan dan keanggotaan yang dimiliki dan masyarakat tak akan

penelitian (coklit) tidak dilakukan, meski di Undang-Undang (UU) Pemilu ada kewajiban untuk mencoklit. Sementara di daerah yang tak berpilkada di 2018, coklit dilakukan berdasarkan DP4.

memperoleh informasi kepartaian. Demikian pula Sistem Informasi Daerah Pilihan (Sidapil). Sistem ini membantu menjawab kebutuhan akan terpenuhinya dua prinsip pembentukan dapil, 75 yakni kesetaraan nilai suara dan proporsionalitas.

Fase ketiga adalah pemungutan dan penghitungan suara. Surat suara Pemilu 2019 yang besar dan kompleks menjadi tambahan beban bagi Pemilu Serentak 2019 Indonesia sebagai pemilu terbesar dan terkompleks di dunia. Dampak yang paling serius adalah kelelahan fisik dan psikologis yang dialami panitia pemilu, sehingga mengakibatkan kematian seperti yang sebelumnya kami ulas. Selain itu, bentuk dan desain surat juga membebani pemilih. Total ada lima surat suara atau empat surat suara untuk DKI Jakarta. Ukuran surat suara amat besar tapi bilik suara dan landasan memilihnya kecil. Jika pemilih tak berhati-hati saat membuka surat suara yang terlipat, bisa robek yang berakibat kertas suara tidak sah. Banyaknya peserta pemilu yang harus dipilih dari lima surat suara juga membingungkan pemilih. Bahkan, untuk surat suara Pemilu DPR dan DPRD, pemilih harus mencari nama calon dewan pilihannya di antara belasan lambang partai dan ratusan nama calon dewan. Pemilu DPD, meski punya puluhan nama calon dewan, adanya foto sedikit membantu. Pemilih khawatir akan menghabiskan banyak waktu saat memilih di bilik suara, sehingga pilihannya: asal memilih atau hanya memilih calon presiden-wakil presiden. Ini tergambar dari lebih banyaknya persentase memilih untuk pemilu presiden dibanding pemilu legislative (Perludem, 2020).

Kualitas dan pengelolaan logistic menjadi isu penting juga untuk dicermati. Untuk pertama kalinya, kotak suara dalam Pemilu kali ini menggunakan bahan dari kardus berkualitas rendah yang rentan terhadap kelembapan dan tekanan. Menjelang Pemilu, di banyak tempat kotak suara ini hancur dimakan rayap, sehingga harus disemprot bahan kimia anti rayap. Pemyemprotan ini dilakukan secara massal dan intens selama beberapa hari di banyak tempat, sehingga menimbulkan kerawanan keracunan bagi orang-orang di sekitar tempat penyimpanan. Kertas suara juga dicetak terburu-buru, dan bahkan di beberapa tempat terjadi salah cetak dan tertukar pengirimannya. Ini berakibat di beberapa tempat terpaksa harus dilakukan pemungutan suara ulang dan susulan. Bawaslu mencatat sebanyak 1.114 pemungutan suara ulang, 2.293 pemungutan suara susulan, dan 384 pemungutan suara lanjutan (Abhan, Paparan FGD 16 Juli 2020)

Ketidak siapan dan pengelolaan yang buruk juga terjadi dalam berbagai tahapan di luar negeri. Pemilu luar negeri di 130 daerah diselenggarakan sejak 8 April 2019. Logistik untuk pemungutan suara di luar negeri sendiri telah dikirim mulai 17 Februari ke wilayah terjauh dari Indonesia, yaitu Afrika dan Amerika Latin. Untuk negara yang dekat seperti Malaysia, logistik didistribusikan pada awal April (Perludem, 2020). Di beberapa negara, DPT bermasalah sehingga ada Warga Negara Indonesia (WNI) yang tidak terdaftar. Belum maksimalnya pengawasan dalam sistem *early voting* mengakibatkan muncul banyak masalah logistic, dari mulai tidak tertanganinya antrian panjang, kekurangan surat suara, kejadian kesalahan pengiriman alamat surat suara oleh perusahaan pencetak, dan fenomena tercoblosnya surat suara di Malaysia yang sempat menimbulkan kegaduhan dan mengakibatkan dilaksanakannya pemungutan suara ulang.

Berbagai tantangan ini tidak berhenti sampai di penghitungan suara namun juga hingga penetapan hasilnya. Untuk Pilpres, penetapan hasil pilpres oleh KPU tidak berjalan damai. Pertama kali dalam Pilpres di Indonesia, kerusuhan terjadi dengan menelan korban jiwa sebanyak empat orang.

Tanggal 21-22 Mei 2019 merupakan tanggal bersejarah dalam sejarah Pemilu di Indonesia karena munculnya kekerasan yang berujung pada korban jiwa. Bermula dari aksi unjuk rasa para pendukung pasangan calon presiden Prabowo Subianto dan calon wakil presiden Sandiaga Uno di depan kantor Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu), Sarinah, Jakarta Pusat. Pasangan tersebut kalah dari Joko Widodo-Ma'ruf Amin. Sejak pukul 10.00 WIB pada 21 Mei, massa sudah berorasi. Demonstrasi sejatinya berlangsung tertib hingga menjelang malam. Massa melakukan aksi damai, serta meminta tambahan waktu untuk melakukan salat magrib dan tarawih berjamaah. Pada pukul 21.00 WIB, massa aksi balik kanan. Namun, dua jam kemudian terdapat kelompok di luar massa aksi sebelumnya mencoba merangsek ke depan Gedung Bawaslu. Mereka memprovokasi aparat. Massa kemudian bentrok dengan aparat. Sekitar pukul 03.00 WIB, ada kelompok massa yang melakukan perusakan di Asrama Brimob di Jalan KS Tubun, Slipi, Jakarta Pusat. Polisi mengatakan hal itu sudah dipersiapkan oleh suatu kelompok. Akibatnya, 14 mobil terbakar dan 11 unit rusak. Kerusuhan baru bisa dipadamkan dua hari kemudian, namun sejumlah orang, Sebagian besarnya anak muda, tewas dan masih hilang tanpa kejelasan hingga hari ini.

[Diambil dari berbagai sumber media]

Parliamentary Threshold dan Penyederhanaan Partai

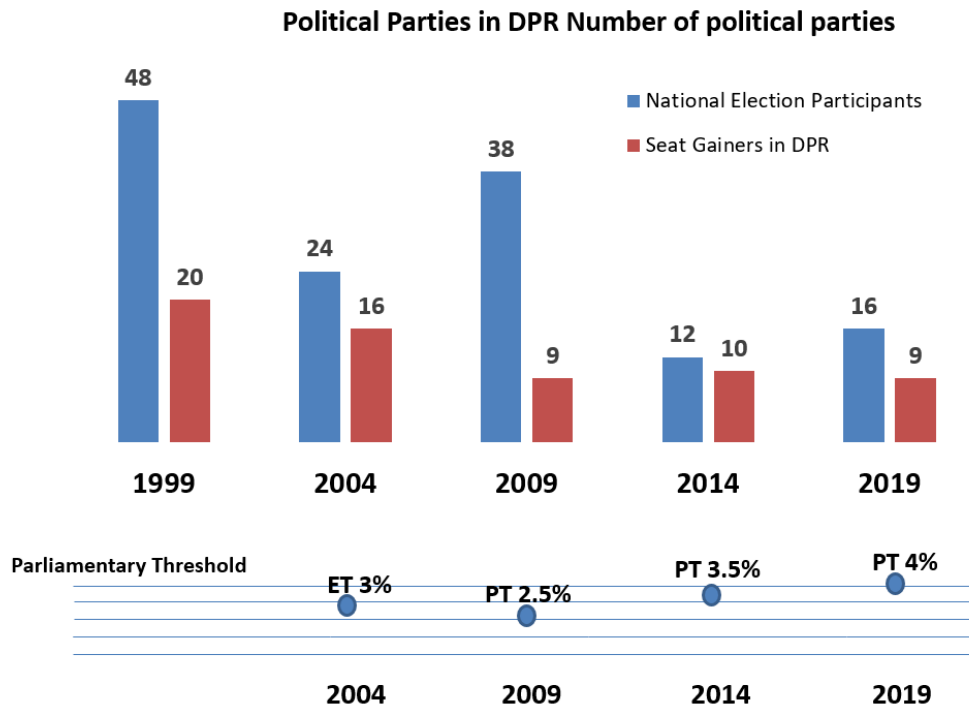
Sebagaimana disebutkan sebelumnya, adopsi sistem presidensialisme yang dikombinasikan dengan multi partai membawa tantangan tersendiri bagi demokrasi di Indonesia. Hingga saat ini, solusi yang kita sepakati bersama bukanlah mengganti seara total sistem pemerintahan kita, namun menyesuaikan atau memodifikasi sistem melalui penyesuaian legal formal atau *legislation engineering*. Ini pula yang menyebabkan kesan *trial and error* dalam pengundangan Pemilu di Indonesia menjadi tidak terhindarkan.

Salah satu yang ingin disasar dalam perubahan ini adalah membuat sistem kepartaian menjadi lebih sederhana yang menghasilkan koalisi yang baik di parlemen. Strategi yang dilakukan adalah mengadopsi *parliamentary threshold* yang mulai diterapkan pada Pemilu 2009 untuk membatasi jumlah parpol. UU No 7 tahun 2017 menegaskan jumlah *parliamentary threshold* sebesar 4 persen. Di satu sisi, angka tersebut masih tidak efektif dalam menghasilkan koalisi yang lebih baik, namun di sisi lain angka ini justru dinilai menghambat keberagaman keterwakilan masyarakat yang direpresentasikan oleh masing-masing partai politik.

Menurut Muhtadi (FGD di Jakarta tanggal 30 Juli 2020) secara komparatif, tak ada formula baku tentang besaran *parliamentary threshold*. Besar kecilnya *parliamentary threshold* tergantung kesepakatan antara parlemen dengan pemerintah dan tergantung dinamika politik negara masing-masing. Ada yang menyatakan bahwa negara-negara demokrasi baru cenderung menerapkan PT yang cenderung rendah guna mengakomodasi pluralisme politik, sedangkan negara demokrasi yang telah mapan cenderung menggunakan *threshold* yang tinggi. Namun secara umum besaran *parliamentary threshold* beragam di banyak negara, mulai dari angka terendah 0,67% seperti di Belanda, hingga PT sebesar 10% suara sah seperti yang diberlakukan di Turki.

Di satu sisi, PT berpotensi untuk menyederhanakan jumlah partai politik dan memperkuat presidensialisme. Namun di sisi lain, penerapan PT juga berimplikasi pada terbuangnya suara rakyat secara signifikan sehingga justru berlawanan dengan prinsip kedaulatan rakyat di dalam demokrasi (Indrawan dan Aji, 2020). Di samping itu, penerapan PT sejak tahun 2004 tidak cukup efektif menyederhanakan partai di Indonesia. Ini ditunjukkan dalam grafik di bawah ini.

Grafik 1. Jumlah Partai Politik dan Parliamentary Threshold



Sumber: KPU, 2020

Dari grafik di atas, terlihat angka kenaikan PT yang tidak terlalu berdampak pada pengurangan jumlah partai politik di parlemen. Dari Pemilu 2009 hingga 2019, jumlah partai tetap di angka 9 dan 10. Sebaliknya, jumlah suara yang terbuang justru semakin besar. Jumlah total pemilih yang 81 % atau sejumlah 192.866.254 suara di tahun 2019 menjadi berbeda maknanya ketika sejumlah 13.594.842 , atau 7% dari total suara, hilang sia-sia, terutama karena PT tetap menghasilkan 9 partai besar di parlemen nasional.

Beberapa pengamat menilai, mekanisme yang lebih baik untuk menyederhanakan jumlah partai tanpa mengorbankan suara rakyat adalah dengan menerapkan *district magnitude* yang tepat (Indrawan dan Aji, 2020, Perludem, 2020). District magnitude dilakukan melalui pengurangan jumlah kursi yang diperebutkan di dalam satu dapil. Biasanya jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu dapil berada di angka 3-12 kursi, yaitu dari pemilu 2004 sampai 2009, sedangkan tahun 2014 dan 2019 berubah menjadi 3-10 kursi. Jika ingin mengurangi jumlah parpol, harusnya dimulai dari pengurangan kursi tiap dapil menjadi hanya 3-6 saja. Cara ini dinilai lebih baik karena di awal pemilihan seorang calon legislatif hanya perlu memikirkan bagaimana merebut jumlah

kursi yang tersedia di dapilnya masing-masing. Ia tidak perlu mengkhawatirkan perolehan jumlah suara partainya secara nasional, apakah memenuhi ambang batas atau tidak. Sistem ini tidak menggagalkan seorang calon untuk melenggang ke Senayan saat dirinya sudah terpilih dan berhasil merebut salah satu kursi yang diperebutkan di dapilnya. Begitu pula dengan perolehan suaranya, karena di tahap penghitungan suara yang ditranslasi menjadi kursi di parlemen harus disesuaikan dengan district magnitude tiap-tiap dapil, yang pastinya berbeda (Indrawan dan Aji, 2020).

Presidential Threshold, Prinsip Presidensialisme, dan Polarisasi Sosial Politik

Presidential threshold merupakan ambang batas minimal syarat pencalonan presiden dan wakil presiden berdasarkan jumlah kursi suara yang ada di parlemen atau jumlah suara sah secara nasional yang di dapat dari partai politik atau gabungan partai politik melalui Pemilu. Pengaturan presidential threshold seperti yang telah dijelaskan sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tepatnya di Pasal 222. Pasal ini menyatakan bahwa “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya” (Pasal 222 UU No 7/2017).

Ketentuan Presidential threshold ini mendapat banyak kritikan baik dari partai politik maupun masyarakat sipil. Kritik pertama terkait dengan ketentuan bahwa threshold ini hanya bisa diikuti oleh partai-partai yang menang di Pemilu 2014. Kedua, presidential threshold memaksa partai-partai kecil berkoalisi bukan atas dasar kesamaan visi atau ideologi tetapi hanya untuk kepentingan pragmatis. Ini kemudian akan terkait dengan poin di awal bab ini terkait dengan transaksi politik antara partai dan elit-elitnya.

Disamping itu, yang paling utama, presidential threshold pada prinsipnya justru bertentangan dengan sistem presidensialisme. Hal ini karena dalam sistem presidensialisme, Presiden mandiri dari parlemen, dan hanya rakyat yang memilih presiden dan bukan dipilih oleh koalisi partai di parlemen. Peneliti-peneliti yang terlibat dalam FGD yang kami selenggarakan menegaskan kembali poin ini, Muhtadi, misalnya, menyatakan adanya kerancuan pemahaman antara 'syarat pencalonan' yang diterjemahkan sebagai presidential threshold, dan 'syarat terpilih'

sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi. UUD 1945 sudah menetapkan secara eksplisit ambang batas keterpilihan, yakni Pasal 6A ayat 3 dan 4 hasil amandemen bahwa paslon capres-cawapres dapat terpilih jika mengantongi suara lebih dari 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Jika tak tercapai, dua paslon yang terbanyak pertama dan kedua masuk putaran kedua.

Hasil yang muncul dari penerapan presidential threshold yang signifikan jumlahnya ini adalah polarisasi di masyarakat yang sangat tajam dan destruktif. Polarisasi tak bisa dilepaskan dari fakta bahwa paslon hanya dua pasang. Presidential threshold yang tinggi juga membatasi munculnya paslon alternatif, sehingga pemilih disodori paslon yang terbatas. Karena hanya ada dua paslon, secara alamiah pemilih terbelah menjadi dua kubu.

Polarisasi ini diperburuk lagi dengan politisasi identitas sebagai materi kampanye para calon partai politik dan pendukung-pendukungnya. Laporan IDEAS (2019) menyebutkan korelasi antara polarisasi dan tingkat partisipasi, yakni bahwa polarisasi di antara pemilih yang semakin mengental di satu sisi meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara signifikan. Namun di sisi lain berpotensi memunculkan pembelahan dan disharmoni sosial. Meningkatkan kesadaran politik warga negara, meski berbasis identitas, telah meningkatkan partisipasi politik. Tingkat partisipasi pemilih banyak ditentukan oleh persepsi apakah suara pemilih akan membuat perbedaan terhadap siapa yang menang dan siapa yang kalah dalam pemilu, dan pada gilirannya siapa yang akan berkuasa. Pilpres 2019 mengalami kenaikan tingkat partisipasi yang tinggi dan menjadi saksi antusiasme pemilih Indonesia kontemporer, meski sayangnya tidak diikuti dengan kesiapan panitia penyelenggara Pemilu (IDEAS, 2019: 5).

Politisasi identitas mendominasi kampanye-kampanye Pemilu 2019. Puskapol UI (2019) mengidentifikasi sejumlah bentuk, jenis, isi, serta metode kampanye yang mempolitisasi identitas, terutama agama dan etnis. Perang siber (cyber war) dengan mengkapitalisasi isu-isu identitas, serta gencarnya industry buzzer dari kedua paslon, mewarnai kampanye digital dan tak jarang meujung pada hoaks dan ujaran kebencian di ruang-ruang public. Demikian populaernya kampanye-kampanye ini, sehingga berdampak pada perhatian yang besar pada isu nasional yang digulirkan kedua paslon daripada dinamika politik local. Hal ini muncul dikonfirmasi juga oleh sejumlah narasumber FGD kami di daerah, terutama Banten. Diskursus politik local yang juga penting dan dekat dengan kehidupan masyarakat, seperti politik dinasti dan korupsi, tidak mendapat perhatian yang cukup (Ika Indriyany, FGD tanggal 16 Oktober 2020)

Regulasi dan Penegakan Hukum

Pengaturan kepemiluan dalam sistem hukum Indonesia sejak reformasi hingga hari ini menunjukkan perkembangan positif. Ini ditandai dengan, dengan pengaturan yang semakin rinci serta adanya keinginan untuk memberikan keadilan bagi peserta Pemilu (Susanti, FGD di Jakarta tanggal 30 Juli 2020). Meski demikian, hal yang seringkali dikeluhkan oleh banyak pihak adalah kecenderungan *trial and error* dalam penyiapan kerangka hukum pemilu. Hampir setiap menjelang Pemilu, UU terkait Pemilu selalu mengalami revisi dan seringkali tidak diikuti dengan sosialisasi yang memadai.

Dari sisi penyelenggaraan Pemilu, desain penyelenggara Pemilu selalu terbit mendahului desain sistem pemilunya. Hal ini mengakibatkan desain kelembagaan penyelenggara pemilu tidak kompatibel dengan sistem pemilu serta penataan jadwal pemilunya (Ida Budhiati, FGD di Jakarta tanggal 16 Juli 2020) Sebagai contoh, berdasarkan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, Wali Kota/Bupati diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari unsur pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Meskipun demikian, berdasarkan UU Pemilu No. 12 Tahun 2003, UU Penyelenggara Pemilu dan UU Pemilu, pengisian keanggotaan KPU Kota/Kabupaten di Provinsi DKI sama dengan Provinsi lainnya. Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu belum sesuai dengan sistem pemilu serta penataan jadwal pemilu serentak legislatif dan pilpres serta pilkada serentak nasional.

Bukan hanya dalam soal regulasi, dalam penegakan hukum pun sejumlah masalah muncul dari Pemilu 2019. Bawaslu mencatat setidaknya ada empat jenis pelanggaran ygn ditemukan, sebagai berikut:

Tabel 2. Pelanggaran dan Penanganan Pemilu 2019

Jenis	Dugaan Pelanggaran	Hasil Penanganan Pelanggaran
Pelanggaran Administrasi	16.427	16.134
Pelanggaran Kode Etik	426	373
Pelanggaran Pidana	2.798	582
Pelanggaran Hukum Lainnya	1.518	1.475
Bukan Pelanggaran		2.578

Sumber: Diolah dari Abhan, 2020

Dari table di atas, pelanggaran terbanyak adalah yang sifatnya administrative, dan juga yang paling banyak ditangani. Dari keseluruhan jenis pelanggaran tersebut, tidak semuanya ditangani, dan ini lebih karena kasus-kasus tersebut tidak termasuk pada bentuk pelanggaran. Hasil penanganan pelanggaran memperlihatkan bahwa propinsi Jawa Timur merupakan wilayah yang paling besar pelanggaran Administrasinya, Sementara bentuk pelanggaran pidana terbesar ada di propinsi Papua. Pelanggaran terbanyak dilakukan oleh Parpol dan pendukungnya. Seringkali para pendukung ini menyebut diri mereka sebagai relawan yang tidak secara terbuka mengafiliasikan diri dan organisasi mereka terhadap partai politik atau kandidat tertentu. Ini menjadi fenomena baru dalam demokrasi Indonesia. Relawan yang pada awalnya merupakan sebuah konsep non partisan yang bertujuan untuk menjaga prinsip jujur dan adil (jurdil) dalam Pemilu, pada prakteknya juga menjadi kendaraan untuk mobilisasi politik. Sayangnya, UU No 7 tahun 2017 belum mengatur hal ini, sehingga sebagaimana yang disampaikan Ketua KPU Banten dalam salah satu FGD kami, pelanggaran yang dilakukan oleh relawan justru tidak bisa diproses lebih lanjut.

Termasuk dalam pelanggaran tersebut adalah pelanggaran yang dilakukan oleh Aparat Sipil Negara (ASN). DI dalam UU Pemilu tahun 2017, ASN diwajibkan untuk netral. Pengaturan tentang netralitas ASN diatur dalam Pasal 280 ayat (2) dan ayat (3) di mana ASN dilarang ikut serta dalam pelaksanaan dan kegiatan kampanye Pemilu. Apabila ASN tersebut tetap ikut kampanye, maka sebagaimana diatur dalam Pasal 494 akan dikenakan sanksi pidana dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000. Tidak saja ASN, netralitas juga wajib untuk TNI dan Polri. Netralitas TNI diatur dalam UU No 34 tahun 2004 tentang TNI, sementara untuk Polri diatur dalam UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Faktanya, dan terjadi di setiap Pemilu dan Pilkada di Indonesia, ASN, TNI dan Polri termasuk yang paling banyak melakukan pelanggaran. Untuk Pemilu 2019, Bawaslu mencatat tidak kurang dari 1.096 kasus pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, TNI, dan Polri.

Secara khusus, Data Kedeputian BKN Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian (Wasdalpeg) menetapkan sebanyak 991 Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terlibat dalam pelanggaran netralitas (data per Januari 2018 s/d Juni 2019). Jenis pelanggaran netralitas yang dilakukan antara lain mencalonkan diri sebagai calon legislatif meski masih menjabat sebagai ASN aktif dan melakukan tindakan yang menguntungkan peserta Pemilu di media sosial. Bentuk pelanggaran lainnya yakni hadir dalam kampanye, menggunakan atribut peserta Pemilu atau membagikan alat peraga kampanye, keterlibatan ASN sebagai tim kampanye peserta Pemilu,

menghadiri kegiatan peserta Pemilu, dan menjadi anggota partai politik (Bisnis.com, 7 Juni 2019, diakses tanggal 18 Januari 2021).

Dalam hal penegakan hukum Pemilu, Susanti mencatat setidaknya empat hal penting yang perlu menjadi perbaikan untuk Pemilu mendatang (FGD di Jakarta, tanggal 30 Juli 2020). Keempat hal ini adalah dominasi pendekatan sanksi pidana, keruwetan desain sistem penegakan hukum, limitasi waktu penanganan pelanggaran Pemilu, dan ketidak jelasan pembagian kewenangan antar lembaga.

Dominasi sanksi administrasi lebih ‘menakutkan’ dan memberi efek jera daripada sanksi tidak pidana. Ini juga ditambah dengan lembaga penegak hukum yang banyak dipersesikan public tidak bersih dari korupsi dan gratifikasi. Sementara itu, ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu masih banyak mengandung norma dan frasa yang sumir; beberapa bersifat kepada delik materil (misalnya ancaman pidana terkait penghilangan hak pilih yang membutuhkan pembuktian fakta hilangnya hak pilih pada hari pemungutan suara), sehingga menyebabkan tidak semua norma ancaman pidana secara empirik dapat diproses oleh Bawaslu. Hal ini diperparah dengan cukup banyaknya putusan yang dijatuhkan hakim dalam bentuk percobaan (Susanti, 2020).

Keruwetan desain sistem penegakan hukum dikarenakan konstruksi yang sangat rumit, berlapis-lapis dan terkesan saling mengunci sehingga sering menghasilkan *bottleneck*. Hal ini diperburuk dengan pembatasan waktu yang limitatif dalam penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu yang berlaku secara nasional sebagai konsekuensi dari penerapan asas *speedy trial*, menimbulkan tantangan di wilayah kepulauan maupun wilayah lain yang terkendala secara geografis.

Terakhir, isu yang mendapat perhatian adalah ketidak jelasan pembagian kewenangan antar Lembaga. Untuk kasus-kasus pelanggaran, setidaknya terdapat enam lembaga yang terlibat, yakni: Bawaslu untuk sengketa administrasi, DKPP untuk sengketa etik, MK untuk sengketa hasil Pemilu, Mahkamah Agung (MA) untuk sengketa peraturan penyelenggara di MA, Pengadilan Negeri (PN) untuk pidana, dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Bawaslu untuk sengketa proses pencalonan. Beberapa pihak yang berperkara menempuh upaya hukum dengan mengajukan gugatan kepada seluruh lembaga peradilan dan jalur yang tersedia. Seringkali para pihak dan pengacaranya melapor ke Bawaslu, kepolisian, DKPP, dan mengajukan gugatan perdata

secara bersamaan, bahkan terhadap perkara yang sudah diputus oleh suatu lembaga yang berwenang, masih juga digugat melalui pintu lain (Susanti, 2020)

Sementara itu, peran Bawaslu juga seringkali mendapat perhatian dan kritikan publik. Bawaslu berdasarkan UU No. 7/2017 memiliki dua peran yang idealnya dilaksanakan oleh dua institusi. Sebuah otoritik yang disampaikan salah seorang anggotanya Fritz Edward Siregar, menyebut pandangan umum yang menyamakan Bawaslu disamakan seperti hermaprodit (Siregar, 2020: 314). Pasal 93 sampai dengan Pasal 96 dengan jelas merangkai tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu saat ini. Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) melihat rangkaian tugas Bawaslu dalam penindakan pelanggaran Pemilu dan penindakan sengketa dimulai sejak diterimanya dugaan pelanggaran ataupun permohonan penyelesaian sengketa hingga pada proses memutus pelanggaran atau sengketa tersebut. Dobel fungsi yang bisa menimbulkan konflik kepentingan. Sebagai pengawas pemilu, Bawaslu sudah mempunyai penilaian tertentu atas suatu kejadian atau kasus pelanggaran administrasi. Padahal kemudian lembaga ini juga menyidangkan kasus tersebut. Jelas, penilainnya (ketika menjalankan fungsi pengawasan) akan memengaruhi putusannya (ketika menjadi lembaga peradilan) (Supriyanto, 2017, dikutip dalam Siregar, 2020).

Pemenuhan Hak Politik Warga

Dalam hal hak politik, kita bisa membedakan hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Di Indonesia, pengaturan tentang hak memilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami perluasan (Fahmi dalam Sukmajati, 2019: 9). Hanya soal pembatasan hak memilih bagi para anggota TNI/Polri yang tetap berkesinambungan. Mengikuti pendekatan Beckman (2008), Sukmajati (2019) menyebutkan bahwa Indonesia mengadopsi perspektif konvesionalisme dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi pemilih. Sedangkan dari sisi hak memilih, pengaturan hak dipilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami penyempitan, khususnya untuk syarat yang bersifat administrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia semakin mengadopsi pendekatan maksimalis dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi peserta pemilu.

Hak Memilih

Dalam hal penegakan dan pemenuhan hak memilih, masalah utama yang muncul terkait dengan jaminan warga negara sebagai pemilih, lebih spesifik lagi bagaimana warga negara

terdaftar sebagai pemilih di Daftar Pemilih Tetap (DPT). Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, persoalan DPT muncul di hampir semua Pemilu demokratis Indonesia, namun intensitasnya meningkat di Pemilu 2019. Studi yang dilakukan oleh Nuryanti (2017) memperlihatkan formalisme dan hal-hal yang hanya bersifat teknis-administrasi ternyata justru menjadi penyebab dari selalu berulangnya masalah dalam proses penyusunan DPT di Pemilu 1999-2009. Sementara Prayudi (2018) menjelaskan bahwa masalah di dalam proses penyusunan DPT terjadi karena proses penyusunan data kependudukan di Kementerian Dalam Negeri yang belum tuntas serta adanya ego sektoral yang menciptakan kendala dan hambatan dalam membangun koordinasi dan sinergi antara Kementerian Dalam Negeri dan KPU.

Dalam Pemilu 2019, KPU setidaknya melakukan perbaikan sebanyak tiga kali untuk sampai pada DPT (Sukmajati, 2019). Berdasarkan atas rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap hasil perbaikan ketiga (DPTHP-3), melalui Keputusan KPU RI No: 597/PL.02.1-Kpt/01/KPU/III/2019 tentang Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap untuk Setiap Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, KPU menetapkan jumlah pemilih sebanyak 192.866.254. Menurut KPU, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan hal ini. Pertama, adanya proses pendataan penduduk yang belum selesai, misalnya penduduk yang berpindah tempat tinggal. Kedua, terjadi perekaman identitas sebanyak dua kali di dalam proses pendataan penduduk. Ketiga, adanya data kependudukan ganda. Dengan kata lain, menurut KPU, proses perbaikan DPT dikarenakan proses pendataan penduduk belum secara optimal dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, faktor koordinasi antara KPU dan Kementerian Dalam Negeri serta Bawaslu menjadi salah satu akar masalah di dalam proses penyusunan DPT.

Sementara menurut Bawaslu, masalah terjadi karena petugas-petugas KPU tidak maksimal dalam melakukan penelitian dan pencocokan (coklit) data pemilih. Dari kajian yang telah dilakukan oleh Bawaslu, dari sepuluh rumah yang didatangi oleh petugaspetugas KPU, terdapat satu hingga dua rumah yang tidak didatangi. Dengan demikian, akar masalah juga terdapat di dalam lembaga penyelenggara pemilu sendiri. Selain itu, akar masalah yang lain juga karena pemilih di Indonesia yang masih bersikap pasif dalam berpartisipasi untuk memastikan jaminan hak memilih mereka di pemilu.

Selain permasalahan dalam DPT yang berdampak pada pemenuhan hak memilih warga, tantangan lain yang muncul dari Pemilu kali ini adalah sejumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau dikenal dengan sebutan “golongan putih” (golput). Golput juga bukan sebuah

fenomena baru dalam demokrasi Indonesia, namun dalam Pemilu kali jumlahnya meningkat menjadi 18 persen. Sukmajati (2019) menyebut sejumlah faktor yang menjelaskan mengapa pemilih tidak menggunakan hak pilihnya. Pertama adalah faktor ideologis, dimana pemilih tidak menggunakan hak pilihnya karena alasan ketidaksesuaian antara ideologi pemilih dan ideologi yang ditawarkan oleh para peserta pemilu (Sanit, 1992). Yang kedua adalah alasan administrasi, dimana pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena adanya kendala atau hambatan administrasi. Yang ketiga adalah jumlah surat suara tidak sah. Untuk konteks Pemilu 2019, hal ketiga ini mendapat perhatian penting.

Jumlah surat tidak sah di Pilpres 2019 adalah 3.754.905 surat suara. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah surat suara yang rusak/keliru coblos di Pileg 2019 yang hanya berjumlah 262.416 surat suara. Dengan demikian, dimensi keserentakan ternyata tidak mempengaruhi kesamaan dalam jumlah surat suara yang rusak. Berdasarkan atas risetnya tentang surat suara rusak di Pilpres 2014 di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, tim peneliti dari Polgov UGM (Karim dkk, 2016 dikutip dalam Sukmajati, 2019) mendapatkan temuan bahwa 84 persen surat suara sah karena sesuai dengan regulasi yang ditetapkan oleh KPU, misalnya dicoblos pada semua paslon dan dicoblos di luar kolom paslon. Sedangkan 16 persen yang lain dinyatakan tidak sah karena diskresi dari penyelenggara pemilu dalam menginterpretasikan regulasi, misalnya terdapat satu coblosan dalam satu kolom paslon, dicoblos tidak dengan alat coblos yang disediakan oleh KPU, dan surat suara ditulis, dicoret atau digambari.

Terkait dengan hak memilih ini, salah satu elemen yang jarang dibahas di ruang public adalah terkait perlindungan dan pemenuhan hak memilih kelompok minoritas seperti kelompok difabel dan masyarakat adat. Perludem (2019). Terkait kelompok difabel, pemenuhan hak pilih kelompok disabilitas mental tercantum dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No 8/2015. Dalam pasal ini, disebutkan bahwa untuk didaftar sebagai pemilih seorang warga negara harus sedang tidak terganggu jiwa/ingatannya. Ketentuan ini membuat perlakuan yang berbeda kepada setiap warga negara yang seharusnya mendapatkan perlakuan yang sama, khususnya untuk menjadi pemilih dalam pemilu. Hal ini merupakan bentuk diskriminasi karena memperkuat stigma di masyarakat bahwa penderita gangguan jiwa tidak dapat disembuhkan dan tidak memiliki akal sehat.

Beberapa organisasi mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi dan mengajukan beberapa ahli untuk menjelaskan anggapan bahwa orang dengan disabilitas mental

tidak dapat memberikan pilihannya dalam pemilu adalah keliru. Ahli dalam permohonan tersebut juga menyebutkan bahwa gangguan jiwa bersifat temporer. MK mengabulkan sebagian gugatan dan mengeluarkan Putusan terhadap permohonan itu. Dalam amar Putusan Nomor 135/PUU-XIII/2015, MK menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”.

Sementara itu, hak memilih masyarakat adat juga menjadi persoalan yang serius. Aliansi Masyarakat Adat (AMAN) menyebut hanya sepertiga dari 18 hingga 20 juta anggota komunitasnya yang memiliki hak pilih dalam Pemilu. Selebihnya mereka tidak bisa memilih karena tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP). Di berbagai daerah, keberadaan mereka belum mendapat pengakuan sehingga sulit untuk mereka bisa mengakses KTP. Selain itu, kepercayaan dan nilai-nilai adat yang masih dipegang teguh oleh beberapa komunitas masyarakat adat juga menghalangi mereka untuk tercatat kependudukannya. Misalnya saja, beberapa kepercayaan masyarakat adat tidak membolehkan mereka untuk difoto, termasuk untuk foto KTP. Hal-hal seperti ini seyogianya bisa diakomodir dalam regulasi Pemilu mendatang.

Hak Dipilih

Hak dipilih dalam Pemilu 2019 menjadi sebuah tantangan tersendiri dalam kaitannya dengan demokrasi di tubuh partai dan dinamika elit politik. Meskipun UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengatur mekanisme pencalonan secara demokratis dan terbuka, namun dalam prakteknya, proses pencalonan baik dalam konteks pilpres maupun dalam konteks pileg masih dilaksanakan secara kurang demokratis dan transparan. Transaksi politik dan politik uang masih menjadi penyakit yang membusukkan demokrasi internal partai politik dan sistem perwakilan secara umum. Dalam beberapa kasus, Lembaga-lembaga penyelenggara dan pengawas Pemilu memiliki respon dan kebijakan yang berbeda-beda dalam penanganan kasus-kasus konflik yang muncul akibat pencalonan ini (Sukmajati, 2019).

Kontroversi muncul terkait soal pencalonan ini ketika KPU melarang eks-napi korupsi menjadi calon legislatif melalui PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. KPU bersikukuh menetapkan

regulasi ini karena regulasi ini telah dibuat melalui sejumlah uji publik dan konsultasi dengan pemerintah dan DPR. Regulasi ini didukung oleh beberapa partai politik, yaitu Partai Hanura, Partai Demokrat, PKS, PAN dan PKB. Dukungan juga datang dari para pegiat anti korupsi. Namun, Bawaslu, pemerintah dan partai-partai politik yang lain menolak adanya regulasi ini. Argumen yang disampaikan oleh Bawaslu adalah bahwa KPU diperbolehkan untuk membuat aturan kepemiluan sepanjang aturan tersebut tidak bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁽¹⁹⁾ Setelah MA mengabulkan permohonan gugatan kepada KPU tersebut, akhirnya KPU menghilangkan regulasi ini.⁽²⁰⁾ Dari kontroversi ini kita sebenarnya dapat melihat bahwa KPU memiliki terobosan dengan membatasi hak politik para eks-narapidana korupsi untuk mencalonkan diri di Pileg 2019. Namun demikian, terobosan itu terbentur dengan peraturan perundangan yang ada. Pada sisi yang lain, Bawaslu juga telah menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya dengan baik dengan menyatakan tidak setuju dengan regulasi yang dibuat oleh KPU tersebut. KPU akhirnya membatalkan regulasi tersebut.

Persoalan hak pilih yang tetap terjadi dalam Pemilu kali ini adalah terkait dengan keterwakilan perempuan. Berbagai evaluasi yang pernah dilakukan terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019 ini melihat masih minimnya jumlah perempuan yang terpilih sebagai legislative. Kondisi ini sebenarnya tidak berbeda dengan kondisi yang ada di pemilu-pemilu sebelumnya. Padahal, sebagaimana kita ketahui bersama, kebijakan afirmatif terkait dengan keterwakilan perempuan sebenarnya telah diimplementasikan sejak Pemilu 2004 yang lalu (Perdana dan Wilianti, 2019). Ada berbagai hambatan dan tantangan bagi perempuan ketika akan mencalonkan diri, yaitu yang bersifat struktur dan kultur. Yang pertama merujuk pada hambatan dan tantangan di dalam partai politik, misalnya keinginan politik (*political will*) dari partai politik yang masih rendah untuk mendorong keterwakilan perempuan, masih minimnya perempuan yang menjadi pengurus partai politik dan minimnya program dan aktivitas yang diselenggarakan oleh partai politik untuk meningkatkan pengetahuan dan kompetensi para anggotanya yang berasal dari kelompok perempuan. Yang kedua merujuk pada hambatan dan tantangan di dalam lingkungan sosial, misalnya masih kuatnya budaya patriarki di kalangan masyarakat.

Kapasitas Aktor

Dari berbagai uraian di atas, satu aspek yang berkontribusi terhadap berbagai dampak atau konsekuensi yang muncul dalam Pemilu 2019 adalah peran dan kapasitas aktor politik. Dalam hal

ini, kita bisa membagi dalam dua wilayah: individu elit politik dan partai politik. Individu elit ini bukan saja merujuk pada mereka yang ikut bertarung dalam Pemilu, baik eksekutif maupun legislative, melainkan juga individu yang memiliki pengaruh politik signifikan yang ikut menentukan pilihan politik dalam Pemilu ini.

Dalam konteks Pemilu 2019, peran terbesar individu-individu ini adalah dalam kaitannya dengan kampanye. Dua hal yang paling menonjol dari kampanye para kandidat dan parpol dalam Pemilu kemarin adalah politik uang dan politisasi identitas. Dalam hal politik uang, meskipun negara telah memfasilitasi kampanye, politik uang tetap masih mendominasi pelanggaran pemilu serentak 2019. Politik uang di Indonesia juga tumbuh subur karena didukung oleh budaya masyarakat yang permisif terhadap politik uang sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Mayoritas konstituen di Indonesia yang masih memiliki budaya politik parokial dan perilaku demokrasi yang masih kurang dikalangan aktor politik akan sukar untuk menghindari dari praktek politik uang (Hidayat, 2009 : 129).

Pelaksanaan kampanye 2019 juga diwarnai oleh menguatnya hoax dan politik identitas. Efek hoax sebagai akibat *communication jammed* di media sosial menjadi musuh masyarakat dan negara (Bungin dalam Juditha, 2017), karena efeknya dapat menimbulkan konflik bahkan perpecahan di dalam masyarakat. Namun media social dapat menciptakan relasi yang egaliter di ruang politik. Dengan media sosial, seseorang dapat mengkritik sekaligus menghujat pejabat yang tidak disukainya. Batas hierarkis menjadi hilang yang kadang diiringi dengan hilangnya etika dalam menyampaikan kritik terhadap pejabat negara. Begitu juga dengan politik identitas, seolah menjadi efektif sebagai bahan untuk menjatuhkan lawan dalam kampanye (Kartini, 2019: 6-7).

Terkait kapasitas partai politik, sebagaimana yang ditunjukkan dalam Indeks Demokrasi Indonesia selama beberapa tahun terakhir, partai politik masih menunjukkan kinerja yang lemah dan demokrasi internal yang absen. Analisa BAPPENAS (2017) memperlihatkan setidaknya ada tiga masalah utama dalam Parpol Indonesia: korupsi, politik uang, dan kerentanan peran keterwakilan. Dalam hal praktek korupsi, hal ini tidak lain disebabkan karena kebutuhan sumber dana yang besar untuk partai politik sebagai sebuah mesin politik satu-satunya yang mendominasi politik Indonesia, sebagaimana dijamin dalam konstitusi yang telah beberapa kali diamandemen. Peran yang dominan dan strategis ini diikuti dengan kebutuhan berkegiatan untuk menjalankan fungsinya, terutama untuk mempertahankan keberadaannya dan mengupayakan berbagai cara untuk memenangkan pertarungan elektoral. Partai politik membutuhkan sumber dana yang

terbilang sangat besar untuk mencakup mulai dari kebutuhan operasional (kesekretariatan) hingga konsolidasi organisasi. Besarnya pengeluaran ini tidak dibarengi dengan pendapatan atau pemasukan yang memadai. Pemasukan parpol, termasuk penerimaan dari negara, tidak bisa menutupi pengeluaran ini. Cara pintas partai politik menyasati ketimpangan ini adalah dengan penerimaan ilegal, seperti mengambil sumber-sumber dana ilegal dari elemen-elemen pemerintahan, baik di eksekutif maupun legislatif.

Dalam hal politik uang, sebagaimana sudah disinggung di awal bab ini, juga menjadi salah satu hal yang menyebabkan rendahnya efektivitas dan kinerja partai politik sebagai salah satu Lembaga penting dalam demokrasi di Indonesia. Politik uang dalam Pemilu langsung bekerja dalam paling tidak empat siklus (Nurdin, 2014: 7-9). Yang pertama adalah transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon kepala daerah yang akan menjadi pengambil kebijakan/keputusan politik pasca-Pemilukada. *Kedua*, transaksi antara pasangan calon kepala daerah dengan partai politik, dimana partai politik cenderung memanfaatkan kesempatan untuk mengeruk dana dari kandidat tersebut. *Ketiga*, transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas Pemilukada yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara agar kandidat memiliki kesempatan untuk memperoleh tambahan suara guna memenangkan pemilihan, dengan cara-cara yang tidak sah melalui bantuan dari otoritas pelaksana pemilukada. Aspinall dkk (2015) menyebut praktek ini sebagai *vote-trading* atau pertukaran suara, dan ini menjadi fenomena yang marak di berbagai pilkada sebagaimana temuan penelitian mereka. *Keempat*, transaksi antara calon atau tim kampanye dengan calon pemilih dalam bentuk pembelian suara. Lima aktor yang terlibat dalam siklus tersebut adalah penyandang dana atau donor, kandidat politik dan timnya, partai politik, penyelenggara pemilu, dan calon pemilih.

Terkait dengan rapuhnya fungsi keterwakilan rakyat, hal ini berhubungan dengan tidak efektifnya penyaluran aspirasi rakyat dan kaderisasi anggota (BAPPENAS, 2017). Efektivitas peran representasi partai politik ditentukan oleh ada atau tidaknya mekanisme internal yang mampu mempertahankan hubungan dengan pemilih, dan peran wakil rakyat dari partai-partai politik tersebut. Dalam hal mekanisme internal, partai politik tidak memiliki peran berarti karena umumnya partai tidak menerapkan mekanisme khusus yang mengatur kewajiban anggotanya menggali aspirasi rakyat. Partai politik tidak mampu merawat konstituennya karena tidak ada keterikatan terhadap akar rumput sebagaimana yang terjadi di era demokrasi sebelumnya.

Minimnya kader yang didukung karena kualitas dan kedekatan dengan akar rumput membuat partai politik harus berkoalisi dengan partai lain dalam hal pencalonan untuk Pemilu dan Pilkada.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bagi anak-anak bangsa, seperti kisah Ramayana yang dinarasikan kembali dalam buku “Anak Bajang Menggiring Angin”, cerita rebut kuasa antarorang dewasa, haruslah melahirkan kegembiraan, tak boleh mengoyak kedamaian dan masa depan mereka. Pemilu yang terlahir pada masa mendatang seharusnya mempertimbangkan dan mengutamakan masa depan Indonesia, masa depan anak-anak negeri, dan bukan kepentingan sesaat dan jangan pendek dari politisi. (Tri Agung, 2020: 5)

A. Kesimpulan

Evaluasi Pemilu serentak 2019 sudah dilakukan oleh banyak Lembaga dan instansi, baik pemerintah maupun non pemerintah. Dari berbagai evaluasi ini, berbagai masalah yang muncul dari penyelenggaraan Pemilu 2019 disoroti dan dianalisa dari berbagai pendekatan. Reviu atau ulasan yang kami lakukan melalui kajian ini tidak berusaha untuk mengkompilasi ataupun menyarikan semua evaluasi tersebut, namun melengkapi dengan melihat pada masalah dan dampak yang muncul dari keserentakan Pemilu 2019 serta aturan dan mekanisme sistem yang diberlakukan. Tujuan dari reviu ini adalah untuk memberikan sejumlah rekomendasi kepada pihak pemangku kebijakan di tanah air terkait perbaikan sistem dan regulasi untuk Pemilu yang lebih baik di Indonesia.

Menggunakan analisis situasional dari berbagai informasi yang kami kumpulkan, kami mengidentifikasi dua dampak yang muncul dari Pemilu 2019, yakni apa yang kami sebut dengan dampak tak terpenuhi (*unfulfilled consequences*) dan dampak yang tak terencana (*unintended consequences*). Dua dampak ini merupakan akibat dari berbagai permasalahan yang muncul dari Pemilu serentak 2019. Analisis kami kemudian mencoba mengelaborasi penyebab dari berbagai permasalahan ini, dan kami melihat sejumlah hal yang menjadi factor penyebabnya.

Dari *unfulfilled consequences*, kami melihat bahwa tujuan ideal yang diinginkan dari pelaksanaan keserentakan Pemilu ternyata justru menimbulkan sejumlah konsekuensi yang tidak sesuai dengan harapan. Misalnya saja, pengaturan lima kertas suara dalam satu hari Pemilu membawa konsekuensi waktu penyelesaian Pemilu hingga penghitungan suara yang sangat panjang dan melelahkan bagi petugas, dan kebingungan bagi para pemilih. Ditambah dengan polarisasi yang muncul akibat hanya ada dua kandidat, pemilih menjadi lebih menaruh perhatian

pada isu-isu politik nasional yang dipengaruhi oleh kampanye negative dari kedua belah paslon. Pada saat yang sama, keserentakan tidak sesuai dengan harapan awal agar politik transaksi berkurang dan anggaran Pemilu menjadi lebih efisien. Faktanya, politik transaksional tetap terjadi, termasuk politik uang, dan anggaran penyelenggaraan Pemilu justru membengkak.

Dari *unintended consequences*, kami melihat sejumlah permasalahan dari Pemilu-pemilu sebelumnya tetap muncul, ditambah dengan sejumlah masalah baru yang muncul dari penerapan UU No 7 tahun 2017. Sejumlah masalah ini terkait dengan sistem Pemilu, pengelolaan Pemilu, hak politik warga, dan penegakan hukum. Di bagian berikutnya, kami akan memunculkan sejumlah rekomendasi yang merespon berbagai penyebab tersebut.

B. Rekomendasi

Dari kajian yang kami lakukan terhadap sejumlah masalah dan penyebabnya yang muncul dalam Pemilu 2019, kami merekomendasikan hal-hal berikut. Rekomendasi ini kami ajukan dengan tetap berpijak pada keinginan ideal dalam konstitusi Indonesia untuk memperkuat sistem presidensialisme serta memastikan efektivitas pemerintahan yang sehat dan demokrasi yang akuntabel.

1. Mengatur ulang keserentakan Pemilu dalam dua tahapan, yakni tahapan pertama memilih eksekutif dan legislatif di tingkat nasional, dan tahapan kedua memilih eksekutif dan legislatif di tingkat daerah.

Sebagaimana yang kami ulas dalam kajian ini, keserentakan Pemilu menjadi salah satu factor utama yang memberi dampak terhadap berbagai persoalan social politik hingga kematian petugas Pemilu. Pemilu serentak dengan lima surat suara sekaligus menjadi salah satu faktor penyebab mengapa tujuan dari keserentakan pemilu legislatif dan eksekutif tidak tercapat secara maksimal. Kebingungan pemilih dalam memberikan pilihan, kompleksitas kampanye calon anggota legislatif yang kurang menjadi perhatian dalam pemilu legislatif daerah akibat pemilih yang lebih fokus pada pemilihan presiden, sampai meningkatnya beban penyelenggaraan pemilu menjadi catatan penting yang perlu diperbaiki dari Pemilu Serentak lima surat di 2019. Ke depan, pemilu serentak nasional diatur untuk memilih presiden dan legislatif nasional (DPR dan DPD) menggunakan 3 kertas suara, dan pemilu serentak lokal untuk memilih kepala daerah beserta memilih

DPRD menggunakan empat kertas suara. Dengan tetap mengakomodir Pemilu eksekutif dan legislative, dampak dari coattail effect atau intensif perolehan suara bagi partai politik di lembaga legislatif sebagai efek bawaan dari keterpilihan presiden akan lebih terfokus baik di tingkat nasional maupun lokal. Dalam Pemilu Serentak 2019, coattail effect tidak bekerja maksimal karena adanya pemilu legislatif lokal yang diselenggarakan pada waktu bersamaan. Selain soal efektivitas pemerintahan, pemisahan waktu pemilu serentak nasional dan serentak lokal juga akan semakin mempermudah manajemen penyelenggaraan pemilu hal ini karena keduanya dilaksanakan pada waktu yang berbeda.

2. Menghapuskan *Presidential Threshold*

Satu hal yang tidak konsisten diterapkan dalam sebuah sistem presidensial, dan juga secara empiris justru berkontribusi terhadap polarisasi social dan politik, adalah penerapan *presidential threshold*. Konsep PT selama ini dipahami keliru oleh elit-elit politik. Sebagaimana telah dipaparkan di bagian sebelumnya dari laporan ini, di banyak negara lain yang menggunakan sistem presidensial, PT merupakan syarat keterpilihan, bukan syarat pencalonan. UUD 1945 sudah menetapkan secara eksplisit ambang batas keterpilihan, yakni Pasal 6A ayat 3 dan 4 hasil amandemen. Ini konsisten dengan amanat untuk sistem presidensial yang efektif, dimana Presiden tidak bergantung pada pencalonan legislative karena akuntabilitasnya adalah kepada rakyat yang memilihnya.

PT tidak saja membatasi munculnya paslon alternatif yang lantas membatasi pilihan bagi pemilih, namun juga menghasilkan pembelahan tajam di masyarakat akibat hanya ada dua paslon. Beragam cara kampanye dipakai untuk saling memenangkan calon masing-masing, termasuk dengan cara menggunakan isu identitas SARA untuk menjatuhkan calon lawan. Terakhir, PT pada prakteknya tidak membuat parpol berkompetisi secara demokratis, melainkan artai akan cenderung berkoalisi karena pertimbangan pragmatis dengan menggunakan pola transaksi politik sebagaimana yang selama ini terjadi.

3. Mengurangi Alokasi Kursi Per Daerah

Implementasi tipe *district magnitude* dengan jumlah kursi besar seperti 3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD, berdampak pada semakin sulitnya menciptakan penyederhanaan sistem kepartaian yang menjadi salah satu prasyarat untuk menekan persoalan

presidensialisme multipartai. Karena itu, jumlah alokasi ini perlu diperkecil untuk mempermudah kerja-kerja kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu karena adanya penataan daerah administratif yang diperkecil dalam satu daerah pemilihan. Pengurangan besaran alokasi kursi daerah pemilihan akan berdampak pada penyederhanaan partai politik secara alamiah berbasis pada kompetisi perebutan suara yang kompetitif, bukan berdasarkan cara pintas seperti pemberlakuan *parliamentary threshold* yang membuat suara secara sia-sia. Pilihan-pilihan mempekecil daerah pemilihan bisa dimulai dari 3-8 kursi atau 3-6 kursi dalam satu daerah pemilihan. Pemberlakuan pengurangan besaran alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan bisa dilakukan di tingkat nasional maupun lokal dalam rangka menciptakan sistem kepartain yang sebangun antara pusat dan daerah.

4. Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Pemilu

Dalam hal persiapan, pelaksanaan, dan pemungutan suara, dua hal yang menjadi tantangan adalah pertama, munculnya persoalan yang memang disebabkan oleh desain pemilu serentak, dan kedua, keberulangan persoalan dari Pemilu-pemilu sebelumnya. Persoalan yang disebabkan oleh desain keserentakan waktu pemilu di 2019 antara lain: beban kerja penyelenggara Pemilu ad-hoc yang tak masuk akal karena terlampau berat, rumitnya pendaftaran peserta pemilu lima jenis pemilihan, kompleksitas logistik pemilu yang menyebabkan surat suara tertukar, tumpang tindih kampanye Pilpres dan Pileg, pemungutan lima jenis surat suara yang membingungkan pemilih, serta tahapan penghitungan dan rekapitulasi yang memakan waktu lama.

Sedangkan persoalan berulang yang sering terjadi dalam pemilu sebelumnya antara lain adalah persoalan DPT atau pemutakhiran daftar pemilih. Beberapa rekomendasi untuk merespon kedua hal ini adalah:

- a. Rekrutmen petugas ad-hoc dan bimbingan teknis yang dipersiapkan dengan baik dan dalam waktu yang cukup disesuaikan dengan siklus Pemilu.
- b. Memastikan keselamatan dan pemenuhan keamanan serta Kesehatan petugas, termasuk memeriksakan Kesehatan mereka sejak dari awal rekrutmen dengan tes Kesehatan yang memadai.
- c. Penyederhanaan perangkat administrasi seperti formulir.

- d. Memaksimalkan penggunaan perangkat teknologi pemilu dan memberikan kerangka hukum untuk memastikan penggunaan yang efektif untuk kerja-kerja penyelenggara Pemilu. Penggunaan teknologi ini tidak saja membantu kerja-kerja penyelenggara Pemilu, tetapi juga memberikan transparansi dan akuntabilitas sehingga akan menambah kepercayaan masyarakat terhadap Lembaga dan petugas penyelenggara Pemilu.
- e. Memastikan penyiapan berbagai logistic Pemilu secara baik dengan mempertimbangkan kualitas barang dan periode waktu serta transparansi dalam mempersiapkan dan mengeksekusi/mendistribusinya.

5. Menjamin Hak Politik Warga

Dalam setiap Pemilu, setiap warga negara yang sudah dewasa menjadi obyek sekaligus subyek penting dalam memberikan legitimasi dan kesuksesan pelaksanaan Pemilu. Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa hak politik, termasuk hak untuk dipilih dan hak untuk memilih dalam Pemilu, harus dijamin untuk setiap orang. Adanya tindakan-tindakan yang membatasi hak warga negara ini, baik dilakukan secara sengaja maupun tidak, tidak dapat diterima dalam sebuah negara demokrasi. Karena itu negara melalui setiap Lembaga maupun aparatnya memiliki peran penting untuk memastikan hal-hal berikut.

- a. Memastikan akses dan sarana untuk penyandang disabilitas agar bisa tercatat secara administrasi dan menggunakan hak pilihnya dengan lancar.
- b. Melakukan pendataan dan pemeriksaan seksama bagi difabel kejiwaan, untuk memastikan hak politik terpenuhi dengan benar.
- c. Melakukan pendataan dan memastikan kelompok adat memiliki KTP, termasuk dengan mengakomodir hambatan bagi anggota masyarakat adat untuk terekam secara kependudukan.
- d. Menetapkan sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi minimum jumlah keterwakilan perempuan dalam kepengurusan maupun pencalonan kandidat legislative dan eksekutif.
- e. Memberikan Pendidikan politik yang lebih intensif dan terprogram serta berkelanjutan untuk memastikan warga paham dengan hak politik mereka, dan paham pada prinsip demokrasi seperti anti politik uang dan anti kekerasan serta taat hukum. Termasuk dalam

Pendidikan politik adalah kesadaran politik yang lebih baik serta tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.

6. Penegakan Hukum yang Efektif

Tidak hanya di Pemilu 2019, namun di hampir semua Pemilu pasca reformasi, selalu terdapat masalah dalam penegakan hukum atas berbagai pelanggaran yang terjadi menjelang dan selama Pemilu. Sebagaimana yang kami paparkan di bab sebelumnya, sanksi administrative lebih memberikan efek takut dan jera dibandingkan dengan sanksi pidana. *Electoral justice* atau keadilan kepemiluan perlu ditegakkan, untuk memastikan setiap tindakan, prosedur dan keputusan terkait dengan pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; melindungi atau memulihkan hak-hak elektoral; dan memberikan hak bagi semua pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan keluhan dan gugatan untuk mendapatkan keadilan. Beberapa hal yang bisa dilakukan pemerintah dan pihak-pihak terkait:

- a. Harus ada kajian untuk mendorong penyatuan sistem peradilan Pemilu di bawah otoritas satu lembaga saja, dan sebagai konsekuensinya menghilangkan kompetensi lembaga peradilan lainnya untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan Pemilu.
- b. Perlu segera membentuk badan peradilan khusus pemilu sesuai dalam desain Pemilu/Pilkada Serentak. Dalam konteks Pilkada Serentak telah diatur dalam Pasal 157 UU No. 10 Tahun 2016 mengenai Pilkada
- c. Bawaslu ditransformasikan menjadi badan peradilan khusus pemilu, fungsi pengawasan pemilu dikembalikan kepada masyarakat.

7. Pengaturan sistem proporsional terbuka dan penyehatan partai politik.

Sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka mulai diterapkan dalam Pemilu Indonesia sejak Pemilu 2009. Pada sistem proporsional terbuka Pemilu 2009 dan 2014, pemilih diberikan kebebasan untuk memilih caleg berdasarkan preferensinya secara langsung. Model yang demikian secara ideal bisa membangun kedekatan antara rakyat atau konstituen yang memilih langsung dengan anggota legislatif terpilih. Anggota legislatif bertanggungjawab atas kinerjanya secara personal kepada

konstituennya disebuah dapil, kalau kinerjanya baik peluang ia akan terpilih kembali akan sangat besar, begitu juga sebaliknya. Dalam Pemilu serentak 2019, dan juga Pemilu-pemilu sebelumnya, hal ini belum terjadi karena sistem internal partai yang belum cukup demokratis. Proses pencalonan oleh partai masih tertutup, basis rekrutmen pada kepentingan elektoral, dan tidak ada korelasi pada pengkaderan, hubungan kekerabatan meningkat, afirmatif perempuan untuk kepentingan elektoral. Tingginya biaya kampanye yang harus ditanggung dan masih kuatnya praktek politik uang juga menjadi indikator perlunya upaya strategis yang bisa memaksa partai politik untuk lebih demokratis. Review terhadap UU partai politik dan UU Pemilu serta tahapan implementasi yang efektif perlu menjadi Langkah untuk menata kembali kehidupan kepartaian di Indonesia.

Bibliography

- Abhan (2020). "Review Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Agustha, Deva (2020). "Gambaran Umum Kerawanan dan Pemantauan Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Bengkulu
- Aspinall Edward dan Mada Sukmajati (2015). Politik Uang Di Indonesia. Yogyakarta: Penerbit Polgov
- BAPPENAS (2017), *Tinjauan Peran Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia*. Jakarta : BAPPENAS
- Budhiati, Ida (2020). "Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Budiman, Arief (2020). "Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Didi, Sudi M. (2020). "Evaluasi Pemilu 2019 Provinsi Banten" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Fajri, Isnan (2020). "Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Bengkulu" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Bengkulu
- Firmansyah, "Money Politics" di Bengkulu, Uang Yang Diterima antara Rp 25.000 hingga Rp 200.000", *KOMPAS*, 18 April 2019, <https://regional.kompas.com/read/2019/04/18/11263321/money-politics-di-bengkulu-uang-yang-diterima-antara-rp-25000-hingga-rp-200000>, Diakses tanggal 2 Januari 2020.
- Furqon, Wahyul (2020). "Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Hanan, Djayadi (2020). "Menata Ulang Pemilu" (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Hamka, (2020). "Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Ichwanuddin, Wawan, dkk (2019). Kertas Kebijakan "Menuju Pemilu Serentak yang Efektif dan Demokratis" (LIPI). Jakarta
- Indrawan, Jerry, dan Prakoso Aji (2019), "Penyederhanaan Partai Politik Melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran Sistematis Terhadap Kedaulatan Rakyat", *Jurnal Penelitian Politik*, Col 16 No 2, Jakarta: LIPI
- Indriyani, Ika Ariani (2020). "Review Penyelenggaraan Pemilu 2019" (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Imran (2020). "Review Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019" (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Irwan, Saputra (2020). "Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Bengkulu
- Jones, Mark (1994). "Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America." *Political Research Quarterly* 47(1): 41-57
- Kartini, Dede Sri (Ed.) (2019). "Perihal Penyelenggaraan Kampanye, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*. Jakarta (Bawaslu)
- Kristanto, Tri Agung (2020). "Rebut Kuasa, Tebar Kebencian, dan Kesia-siaan..." dalam bahan FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Noor, Firman (2020). "Evaluasi Pemilu 2019" (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Malik, Abdul (2020). "Tantangan Penyelenggaraan Pemilu 2019" dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Margrit, Annisa, "Bawaslu Catat 1.096 Pelanggaran Netralitas ASN, TNI, Polri Selama Pemilu 2019, *Kabar24* 7 Juni 2019, <https://kabar24.bisnis.com/read/20190607/15/931581/bawaslu-catat-1.096-pelanggaran-netralitas-asn-tni-polri-selama-pemilu-2019>, diakses 18 Januari 2021
- Muhtadi, Burhanuddin (2020). "Pemilu 2019: Evaluasi dan Solusi" (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Muhtadi, Burhanuddin (2019). "Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru." *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5 (1), 55-74

- Muhtarom (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu di Provinsi Banten Tahun 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Mujani, Saiful (2020). “Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019” (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Nurdin, Ali (2014). *Politik Uang dan Konsolidasi Demokrasi di Indoensia*. Makalah (tidak diterbitkan).
- Pambudi, Endratomo (2020). “Gambaran Umum Provinsi Kalimantan Tengah” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Pramodhawardhani, Jaleswari (2020). “Tinjauan Penyelenggaraan Pemilu 2019” (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- PUSKAPOL UI, “Politik Identitas dalam Kampanye Pemilu 2019” *Factsheet*, Jakarta: Puskapol
- Retei, Jon (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Rizal, Win (2020). “Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Provinsi Bengkulu” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Bengkulu
- Santoso, Ambar Dwi (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu: Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) 2019 Provinsi Kalimantan Tengah” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Solihah, Ratnia (2018). “Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019.” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* Vol.3 (1): 73-88
- Sukmajati, Mada (Ed) (2019). “Perihal Pelaksanaan Politik”, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019*, Jakarta (Bawaslu)
- Supriadi, Endang (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019: Provinsi Banten” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Susanti, Bivitri (2020). “Tinjauan Terhadap Penyelenggaraan Pemilu 2019 dari Aspek Hukum” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Sutikno, Wariki (2020). “Pengantar Diskusi Reviu Penyelenggaraan Pemilihan Umum 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Suyanto, Gotri (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Bengkulu
- Tobina, Rudyanti Dorotea (2020). “Reviu Pengawasan Pemilu Tahun 2019 di Provinsi Kalimantan Tengah” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Vermonte, Philips (2020). “Pemilu 2019: Evaluasi Dasar” (dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Wardani, Sri Budi Eko (2020). “Isu-isu Strategis Perubahan Regulasi Pemilu 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta
- Wiratama, Indra (2020). “Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019 di Provinsi Kalimantan Tengah” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Palangkaraya
- Wiriana, Adhi (2020). “Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dan Pemilu 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Banten
- Yunus, Yusran (2020). “Reviu dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019” dalam bahan tayang FGD Reviu Penyelenggaraan Pemilu 2019). Jakarta

Lampiran 1

Daftar Nama Narasumber

No	FGD	Narasumber	Instansi	Tanggal FGD
1	FGD Pusat 1	Arief Budiman	Ketua KPU RI	16 Juli 2020
		Abhan	Ketua Bawaslu RI	
		Ida Budhiati	Anggota DKPP	
		Abdul Malik Gusmar	Dosen Paramadina Graduate School	
2	FGD Pusat 2	Burhanuddin Muhtadi	Direktur Eksekutif Indikator Indonesia	30 Juli 2020
		Imran	Plh Direktur Poldagri Kemendagri	
		Tri Agung	Wakil Pemred Kompas	
		Bivitri Susanti	Dosen Hukum dan Tata Negara Jentera	
3	FGD Pusat 3	Saiful Mujani	Founder SMRC	14 Agustus 2020
		Brigjen Yusran Yunus	Asdep Pemilu KemenkoPolhukam	
		Sri Budi Eko Wardani	Dosen Ilmu Politik UI	
4	FGD Pusat 4	Dra. Jaleswari Pramodhawardhani, M.A.	Deputi V Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Kantor Staf Presiden	31 Agustus 2020
		Philips Jusario Vermonte, PhD.	Direktur Eksekutif CSIS Indonesia	
		Prof.Dr. Firman Noor, M.A	Kepala Pusat Penelitian Politik LIPI	
		Djayadi Hanan, PhD	Direktur Eksekutif Lembaga Survey Indonesia (LSI)	
5	FGD Provinsi Banten	Dr. H. Muhtarom, Ak, CA.	Kepala Bapepda Provinsi Banten	16 Oktober 2020
		Dr. Didih M Sudi	Ketua Bawaslu provinsi Banten	
		Wahyul Furqon, SH.,MH.	Ketua KPU Provinsi Banten	
		Ika Arinia Indriyany, M.A	Kaprodi Ilmu Pemerintahan Untirta	
		Ir. Adhi Wiriana M.Si, PhD.,	Kepala BPS Provinsi Banten	
		Endang Supriadi, SH., MH.	Kasubid tata Pemerintahan Bapepda Provinsi Banten	
6	FGD Provinsi Kalimantan Tengah	Hamka	Asda 1 Sekda Provinsi Kalteng	17 November 2020
		Indra Wiratama	Kabid Politik Dalam Negeri Kesbangpol Provinsi Kalteng	

		Ambar Dwi Santoso	Kabid Statistik Sosial BPS Provinsi Kalteng	
		Endratomo Pambudi	Staff Bappeda Provinsi Kalteng	
		Rudynati Dorotea	Anggota Bawaslu Provinsi Kalteng	
		Jhon Retei	Wakil Dekan II FISIP Univ. Palangkaraya	
7	FGD Provinsi Bengkulu	Gotri Suyanto	Asda 3 (Administrasi Umum) Sekda Provinsi Bengkulu	15 Desember 2020
		Isnan Fajri	Kepala Bappeda Provinsi Bengkulu	
		Win Rizal	Kepala BPS Provinsi Bengkulu	
		Irwan Saputra	Ketua KPU Provinsi Bengkulu	
		Deva Agustha	Kabid Kesbangpol Provinsi Bengkulu	
		Masnuni	Kabid Administrasi Umum Bawaslu Provinsi Bengkulu	