



EVALUASI PELAKSANAAN PEMILU DI INDONESIA

- Tri Hendra Wahyudi** | Dilema Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam Tinjauan Electoral Justice
- Putu Aditya Ferdian Ariawantara** | E-Voting, Tantangan Demokrasi Era Milenial di Indonesia
- Philipus Keban** | Redesain Sistem Pendanaan Kampanye Calon dalam Pemilihan Umum
- Juwita Hayuning Prastiwi** | Perempuan dan Kontestasi Elektoral: Tinjauan Ketercapaian Kursi Perempuan pada Pemilu 2019
- Moch Nurhasim** | Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Distorsi Asumsi Akademik dan Praktik
- Airlangga Pribadi Kusman** | Problem Sumbatan Demokrasi dalam Trajektori Demokrasi Perwakilan
- Fahrul Muzaqqi** | Refleksi Partisipasi Politik 2019

EVALUASI PELAKSANAAN PEMILU DI INDONESIA





JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

EVALUASI PELAKSANAAN PEMILU DI INDONESIA

Badan Pengkajian MPR RI

2019

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
Dr. Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. H.M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Oesman Sapta Odang
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Dr. (H.C.) H. A. Muhaimin Iskandar, M.Si.

Pengarah : Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

Penanggung Jawab : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.
Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Otto Trengginas Setiawan; Siti Aminah; Pradita
Devis Dukarno;

Pengumpul Bahan : Endang Sapari; Endang Ita; Abdul Rafiq;
Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari;
Widhi Aditia Putra; Wafistrietman Corris;
Elias Petege; Indra Ardianto; Wasinton Saragih;
Dennis Pulo; Rio Reinaldo; Hasbi
Rofiq;Vanessa Meir Ayuningtias; Rahmi
Utami; Bernadetta Widyastuti.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar	III
Sepatah Kata	V
Sambutan	IX
Dilema Penguatan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dalam Tinjauan Electoral Justice <i>Tri Hendra Wahyudi</i>	1
E-Voting, Tantangan Demokrasi Era Milenial di Indonesia <i>Putu Aditya Ferdian Ariawantara</i>	21
Redesain Sistem Pendanaan Kampanye Calon dalam Pemilihan Umum <i>Philipus Keban</i>	31
Perempuan dan Kontestasi Elektoral: Tinjauan Ketercapaian Kursi Perempuan pada Pemilu 2019 <i>Juwita Hayyuning Prastiwi</i>	41
Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Distorsi Asumsi Akademik dan Praktik <i>Moch Nurhasim</i>	61
Problem Sumbatan Demokrasi dalam Trajektori Demokrasi Perwakilan <i>Airlangga Pribadi Kusman</i>	81
Refleksi Partisipasi Politik 2019 <i>Fahrul Muzaqqi</i>	99

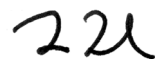
Pengantar

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan “Evaluasi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia” dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Jurnal ini memuat sepuluh bahasan dengan tema “Evaluasi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan perubahannya tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akhir kata, atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,



YANA INDRAWAN

Sepatah Kata

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat

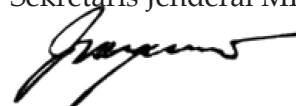
kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan

Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai “Evaluasi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia”. Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa, dan Negara Dalam UUD NRI Tahun 1945. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang Pancasila. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang sistem dalam kerangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,



Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Sambutan

MPR masa jabatan 2009-2014, telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu muatan rekomendasi itu adalah: “Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karenanya setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut Badan Pengkajian memilih tema jurnal kali ini dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia”. Menghimpun dan menyusun materi tentang pokok kajian merupakan

upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian. Tugas Badan Pengkajian termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Harapannya, dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



Dr. dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,



Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,



RAMBE KAMARUL ZAMAN, M.Sc., MM

Wakil Ketua,



MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. TIFATUL SEMBIRING

DILEMA PENGUATAN BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM (BAWASLU) DALAM TINJAUAN *ELECTORAL JUSTICE*

*Oleh: Tri Hendra Wahyudi
FISIP Universitas Brawijaya
Email : tri_hendra@ub.ac.id*

ABSTRAK

Dalam pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) serentak tahun 2019, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melaporkan temuan pelanggaran dan sengketa sebanyak 7.598 kasus, yang terdiri dari pelanggaran pidana pemilu, kode etik dan administrasi. Jumlah ini meningkat jika dibandingkan pemilu 2014, yang sebanyak 6.203 kasus. Di sisi lain sejak pemilu 2014, Bawaslu mengalami perubahan struktur kelembagaan dan penguatan kewenangan, baik dalam hal pengawasan dan penanganan pelanggaran atau sengketa pemilu. Berangkat dari dua data tersebut, penelitian ini menganalisis perubahan kelembagaan dan penguatan kewenangan serta keputusan hasil penanganan pelanggaran oleh Bawaslu dari perspektif *electoral justice*, yaitu berkaitan dengan tiga prinsip ; (1) adanya jaminan bahwa setiap tindakan Bawaslu sesuai dengan kerangka hukum kepemiluan, (2) putusan Bawaslu bisa melindungi dan memulihkan hak pilih warga negara, serta (3) adanya jaminan aksesibilitas bagi tiap warga negara yang dilanggar haknya bisa mengajukan pengaduan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelusuran dokumen kepemiluan, mulai dari Undang-undang pemilu, Peraturan KPU dan Bawaslu RI, laporan penanganan pelanggaran oleh Bawaslu dan dan dokumen terkait lainnya, misalnya risalah sidang atau rapat pleno Bawaslu tentang pengawasan pemilu. Untuk pendalaman beberapa dokumen, juga dilakukan wawancara dengan pihak penyelenggara pemilu dan pihak terkait pelanggaran dan sengketa kepemiluan. Salah satu temuan penelitian ini menunjukkan bahwa masih perlu dilakukan evaluasi mendalam atas penguatan kelembagaan dan penambahan kewenangan Bawaslu agar berimplikasi signifikan terhadap pengawasan dan penanganan pelanggaran pemilu ke depan.

Kata Kunci ; Pemilu Serentak, Pengawasan Pemilu, Kewenangan Bawaslu, Pelanggaran Pemilu

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Semenjak reformasi bergulir tahun 1998, Indonesia telah menyelenggarakan lima kali pemilihan umum (pemilu) secara regular. Yang terakhir baru digelar pada 17 April 2019 lalu. Dari rangkaian pemilu yang diselenggarakan, banyak dinamika yang terjadi, diantaranya dalam hal pengawasan kepilwaan. Dinamika kepengawasan pemilu ini mulai dari perubahan Undang-undang pemilu sejak tahun 1999, yang berturut-turut direvisi setiap lima tahun, hingga yang terakhir ditetapkan Undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu serentak pertama di Indonesia pada April tahun 2019. Dinamika lain berkaitan dengan perubahan struktur kelembagaan penyelenggara pemilu, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang semenjak 2019 ini menjadi lembaga permanen hingga di level Kabupaten/Kota. Perubahan struktur kelembagaan Bawaslu ini diiringi dengan penguatan kewenangan dalam hal pengawasan dan penanganan pelanggaran pemilu, baik pelanggaran administrasi, etik, hingga pidana pemilu.

Sejalan dengan perubahan kelembagaan Bawaslu mulai pusat hingga daerah, terdapat dinamika penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu yang cukup menarik. Pada gelaran pemilu 1999, ketika Bawaslu masih merupakan lembaga pengawas yang masih menjadi bagian dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), jumlah penanganan pelanggaran cukup sedikit, yakni 4.290 kasus. Dari total jumlah tersebut, 3.992 kasus berhasil ditangani internal oleh pengawas pemilu, yang waktu itu masih bernama Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) yang bersifat *ad hoc*. Sisanya sejumlah 270 kasus dilimpahkan ke kepolisian, dan hanya 26 kasus yang kemudian masuk ke pengadilan untuk diproses hukum.¹

1 Didik Supriyanto, dkk. Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014. Jakarta: Perludem, 2012. Hal. 16 - 17

Pada pemilu tahun 2004, saat itu kelembagaan Panwaslu masih terikat dengan KPU, namun mulai melibatkan masyarakat non-partisan dan akademisi sebagai komisioner, serta ada dari unsur kejaksaan dan kepolisian di setiap tingkatan wilayah administratif. Dalam situasi *euphoria* pada penyelenggaraan pemilihan umum presiden secara langsung untuk pertama kali, Panwaslu menerima laporan dan temuan kasus pelanggaran pemilu yang meningkat tajam jika dibandingkan pemilu 1999. Total Panwaslu menerima 14.656 kasus pelanggaran pemilu, yang mayoritas (9.171) kasus dilimpahkan ke KPU karena berkaitan dengan permasalahan administrative. Hanya saja, pada periode ini Panwaslu dinilai tidak cukup memiliki kewenangan memaksa sehingga hanya 3.081 kasus yang diselesaikan oleh KPU, dan Panwaslu tidak bisa menekan KPU.² Sisanya, terdapat lebih dari lima ribu kasus yang dilimpahkan ke kepolisian, namun hanya 1.101 kasus yang diputus oleh pengadilan. Dari angka yang muncul, tampak bahwa kurang dari 30% kasus pelanggaran yang ditangani Panwaslu berakhir dengan keputusan final. Ini menunjukkan betapa lemah peran Panwaslu, sehingga banyak pihak menyebut Panwaslu di era itu sebagai lembaga pengawas yang tidak kompeten menangani pelanggaran pemilu akibat posisinya yang tidak independen dan kewenangan yang terbatas.

Pada pemilu tahun 2009, lembaga Panwaslu berubah dari *ad hoc* menjadi lembaga permanen (di tingkat pusat) yang berganti nama menjadi Bawaslu. Pada periode ini secara kelembagaan Bawaslu lebih independen, baik dalam struktur birokrasi maupun dari sisi penganggaran, tidak lagi bergantung kepada KPU. Di era ini penanganan pelanggaran pemilu sangat meningkat tajam, total Bawaslu menangani 21.360 kasus pelanggaran pemilu.³ dari jumlah tersebut 15.341 diantaranya adalah pelanggaran administrative dan sebanyak 10.094 berhasil diteruskan ke KPU. Secara statistic, kasus yang kemudian berhasil ditangani oleh KPU meningkat jika dibandingkan 2004, yakni 7.583 kasus (49,42%). Hal ini menunjukkan peningkatan peran Bawaslu dalam pengawasan dan penanganan pelanggaran dalam pemilu 2009. Sementara pada kasus penanganan pelanggaran pidana pemilu masih belum memuaskan, dari 1.646 kasus yang dilimpahkan ke kepolisian hanya 260 yang berhasil masuk ke pengadilan.

2 Ibid. hal. 22-23

3 Ibid. hal.31-34

Pada tahun 2014, dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislative, kewenangan Bawaslu makin diperkuat. Bawaslu di tingkat pusat dan Provinsi telah permanen, meskipun di Kabupaten/Kota masih *ad hoc*. Pola koordinasi dengan pihak kepolisian dan kejaksaan juga diperkuat dengan keberadaan lembaga Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu), yang menjadi pilar penanganan pelanggaran pidana pemilu. Namun demikian penguatan kewenangan Bawaslu ini lebih difokuskan pada aspek pengawasan dan pencegahan pelanggaran pemilu, sehingga angka penanganan pelanggaran menurun drastis, menjadi hanya 6.203 kasus.

Pada tahun 2019 ini, secara kelembagaan Bawaslu lebih kuat, dengan dipermanenkan mulai tingkat pusat hingga Kabupaten/Kota. Sehingga di Kabupaten/Kota namanya tidak lagi Panwaslu, melainkan menjadi Bawaslu, dengan masa jabatan 5 tahun sebagaimana masa jabatan KPU. Dalam Undang-undang 7/ 2017 tentang Pemilihan Umum, peran Bawaslu juga jauh lebih signifikan. Angka penanganan pelanggaran pemilu mengalami kenaikan menjadi 7.598 kasus.⁴ Hal inilah yang menarik untuk dieksplorasi dalam kerangka *electoral justice*. Yaitu bagaimana penguatan kelembagaan dan kewenangan Bawaslu di Indonesia, baik dalam hal pengawasan dan penanganan pelanggaran dikaitkan dengan data penanganan pelanggaran yang telah dilakukan Bawaslu dalam kurun waktu pemilu 2019 ini. Meskipun secara kuantitatif mengalami kenaikan jumlah kasus, namun apakah secara kualitatif ini berdampak signifikan terhadap perbaikan kualitas pemilu dari perspektif *electoral justice* atau tidak?

B. Fokus dan Metode Penelitian

Fokus penelitian ini adalah meninjau dua ranah, pertama pada ranah penguatan struktur kelembagaan dan kewenangan Bawaslu secara hukum dalam menangani pelanggaran dan sengketa pemilu 2019. Yang kedua pada ranah hasil keputusan-keputusan Bawaslu dalam menangani pelanggaran dan sengketa pemilu 2019, yang terdiri dari pelanggaran administrative, pelanggaran kode etik, pelanggaran pidana pemilu dan sengketa proses pemilu. Penelitian ini difokuskan pada pengawasan yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur, karena pada penyelenggaraan Pemilu

4 https://bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%2020%20MEI%20TAHUN%202019.pdf, diakses pada 20 Juli 2019

2019 lalu tingkat pelanggaran tertinggi berdasarkan data Bawaslu RI berada di Jawa Timur.

Penelitian ini mengutamakan penelusuran terhadap dokumen-dokumen peraturan kepemiluan (UU 7/2017, PKPU, Perbawaslu, dan sebagainya) serta produk-produk tertulis pengawasan dan penanganan pelanggaran oleh Bawaslu, baik yang bisa diakses secara *online* maupun melalui dokumen *soft copy* atau cetak yang didapatkan dari Bawaslu. Metode lain yang digunakan adalah melalui wawancara, dalam rangka mengkonfirmasi data dengan komisioner Bawaslu, di provinsi dan kabupaten/kota untuk menganalisa keputusan-keputusan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pemilu.

C. Literature Review

Penelitian ini menggunakan pendekatan *electoral justice*, dengan beberapa pertimbangan. Pertama, untuk melihat bagaimana dampak kualitatif penanganan pelanggaran oleh Bawaslu terhadap ketaatan hukum dan perlindungan hak konstitusional warga negara, maka pendekatan ini sangat relevan dan sesuai dengan proses penguatan sistem demokrasi di Indonesia.

Kedua, penelitian mengenai pengawasan dan pelanggaran pemilu yang telah ada lebih banyak dilihat dalam kaca mata ilmu hukum atau dari sudut pandang *governance*, lebih tepatnya *good electoral governance*. Dengan penelitian dari perspektif *electoral justice* ini diharapkan bisa menyediakan khasanah baru dalam kajian-kajian kepemiluan di Indonesia, untuk memperdalam aspek-aspek kualitatif dari evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 ini.

Secara ringkas, *electoral justice* adalah term yang mengacu pada sistem yang meliputi cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau tingkat nasional untuk ; (1) menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu terkait proses pemilu telah sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku, (2) menjamin atau memulihkan hak pilih warga negara, dan (3) memungkinkan tiap warga negara atau para pihak yang telah dilanggar haknya dalam pemilu bisa mengadu, mengikuti perkembangan pengaduan,

dan mendapatkan putusan yang adil.⁵

Ketiga hal di ataslah yang merupakan inti dari konsep *electoral justice* (keadilan pemilu). Sistem ini dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi pelanggaran dalam pemilu, melakukan perbaikan atau koreksi atas pelanggaran tersebut, serta memberikan sanksi kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran tersebut secara *fair*.

Dalam perspektif hukum, *electoral justice* menghendaki bahwa setiap variabel kepiluan dilaksanakan dalam kerangka memberikan kepastian hukum. Dengan demikian bisa mengurangi ketidakberesan pemilu yang bisa mengarah pada munculnya sengketa. Hal ini berdampak terhadap hasil pemilu yang terlegitimasi dan kredibel bagi warga negara dan peserta pemilu.

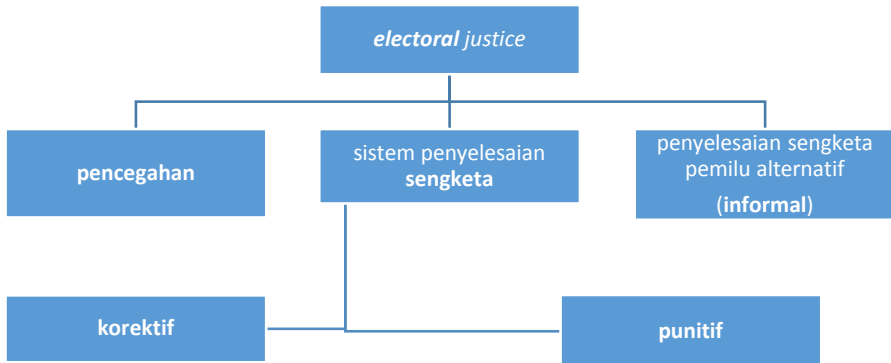
Secara teoritis, prinsip *electoral justice* hanya meliputi aspek yang sifatnya umum, bukan prinsip-prinsip detail yang siap dipraktikkan. Sehingga adopsi terhadap prinsip *electoral justice* bisa bervariasi ketika berlaku di berbagai negara, karena bergantung juga pada sistem hukum nasional, sistem pemilu dan struktur kelembagaan penyelenggara pemilu, serta kondisi sosial budaya dan konteks sejarah politik suatu negara.

Jika dikaitkan dengan sengketa pemilu/pelanggaran pemilu, *electoral justice* adalah semacam mekanisme yang menjamin keadilan dalam pemilu terwujud, baik melalui tindakan pencegahan maupun metode penanganan dan penyelesaian sengketa pemilu, baik secara formal maupun informal.⁶ Hasil akhir dari proses penyelesaian ini bisa berupa tindakan korektif maupun punitive bagi para pihak yang terlibat pelanggaran pemilu. Selanjutnya sistem *electoral justice* bisa dilihat dalam bagan di bawah ini:

5 Orozco, Jesus, et.all. *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*. Stocholm, International Idea. 2010. Hal.5

6 Ibid.hal.6

Bagan 1. Sistem *electoral justice*



Pada bagan di atas, model formal penyelesaian sengketa ada pada bagian bawah, yakni mekanisme korektif dan punitif. Dua cara ini ditempuh oleh penyelenggara pemilu berbasis pada ketentuan hukum yang berlaku. Sementara mekanisme informal, yang berupa penyelesaian sengketa pemilu alternative biasanya dilakukan dengan mengedepankan proses deliberasi yang ditopang sistem sosial budaya yang berlaku di suatu masyarakat. Dalam konteks ini, penyelenggara pemilu memanfaatkan ruang diskresi untuk tujuan yang lebih substantive dalam pemilu, yakni melindungi hak konstitusional warga negara atau peserta pemilu, menghindari konflik horizontal atau menjaga integritas pemilu.

Sebagai sebuah sistem yang umum, aktor-aktor yang bertanggung jawab menegakkan *electoral justice* ini bisa mencakup semua pihak yang terlibat dalam kepemiluan, bukan hanya penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) melainkan juga bisa mencakup peradilan (umum atau Mahkamah Konstitusi), bisa pula lembaga etik (DKPP) atau bahkan badan legislative. Bahkan jika menyangkut pelanggaran berat hak asasi manusia, bisa melibatkan lembaga internasional yang memiliki yurisdiksi di negara tersebut.⁷

Dalam kasus pencegahan terjadinya sengketa pemilu atau penyelesaian sengketa pemilu misalnya, dalam perspektif *electoral justice* penyelenggara pemilu sekurang-kurangnya harus memperhatikan

7 Ibid.hal.8

empat aspek: kerangka hukum yang tepat, budaya politik dan kewargaan masyarakat, pelibatan lembaga independen dan imparisial serta memperhatikan pedoman etik yang berlaku. Keempat hal ini seyogyanya menjadi acuan bagi penyelenggara pemilu dalam membuat keputusan terkait sengketa pemilu, selain memastikan bahwa proses penyelesaian itu bersifat transparan dan adil, terutama bagi pihak yang dirugikan haknya dalam pemilu.

Pembahasan

Bab pembahasan ini berisi uraian singkat tentang dinamika perkembangan kelembagaan Bawaslu sejak pemilu 2014, dan dampaknya terhadap penanganan pelanggaran/sengketa pemilu. Berikutnya akan menjelaskan dinamika perubahan kewenangan Bawaslu dalam pemilu 2019, serta dampak perubahan kewenangan tersebut terhadap pola penanganan pelanggaran. Dua bagian itu nantinya akan menjadi konteks penjelasan eksistensi Bawaslu dan perannya dalam melakukan penanganan pelanggaran/sengketa pemilu, khususnya yang terjadi tahun 2019. Serta pada bagian akhir bab pembahasan, akan diuraikan analisis kritis perspektif *electoral justice* dalam kinerja Bawaslu dalam menangani pelanggaran/sengketa pemilu pada pelaksanaan pemilu April 2019 lalu.

A. Perubahan kelembagaan Bawaslu dalam pemilu 2019

Secara ringkas sub-bab ini membahas perubahan struktur kelembagaan Bawaslu, khususnya perubahan status lembaga *ad hoc* di tingkat Kabupaten/Kota menjadi lembaga permanen, serta dampaknya pada kinerja pengawasan dan penanganan pelanggaran pemilu.

Tabel 1. Perubahan kelembagaan Bawaslu 2014 - 2019

Dinamika	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Struktur kelembagaan	Bawaslu dan Bawaslu Provinsi bersifat tetap. Panwaslu Kabupaten/Kota bersifat <i>ad hoc</i> , dibentuk paling lambat satu bulan sebelum tahapan pemilu pertama dimulai.	Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap. Sementara Panitia Pengawas Pemilu di tingkat Kecamatan dan Desa dibentuk <i>ad hoc</i> berdasarkan tahapan kepemiluan.
Masa jabatan	Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, bersifat <i>ad hoc</i> . Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 (dua) bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu selesai.	Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap dengan memiliki masa jabatan 5 tahun.
Keanggotaan	Jumlah anggota: <ol style="list-style-type: none"> a. Bawaslu RI beranggota sebanyak 5 orang; b. Bawaslu Provinsi sebanyak 3 orang; c. Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 3 orang; d. Panwaslu Kecamatan beranggotakan 3 orang. 	Jumlah anggota: <ol style="list-style-type: none"> a. Bawaslu RI beranggota 5 orang, b. Bawaslu Provinsi beranggota 5-7 orang, c. Bawaslu kabupaten/kota beranggota 3 - 5 orang, d. Panwaslu kecamatan beranggotakan 3 orang

Sumber: diolah peneliti dari Undang-undang No.7/2017

Dari tabel di atas nampak perubahan signifikan kelembagaan pengawas pemilu dari tahun 2014 ke tahun 2019, perubahan ini didasari persoalan utama Bawaslu mengenai status *ad hoc* panwaslu. Keberasaan Panwaslu yang pada tahun 2014 bersifat *ad hoc* disinyalir menimbulkan ketidakefektifan dalam pengawasan, karena pembentukan Panwaslu tidak sinkron dengan tahapan kepemiluan. Dengan status *ad hoc* Panwaslu Kabupaten/Kota hanya memiliki masa tugas 12 (dua belas) bulan, ini menjadi permasalahan krusial karena berimplikasi kepada: pertama, penetapan waktu pelaksanaan pembentukan Panwaslu Kabupaten sampai dengan di jajaran pengawas pemilu lapangan (PPL) setelah terbitnya Peraturan KPU tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pemilu; kedua, Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat melakukan pengawasan terhadap Tahapan Persiapan yang bersifat strategis, diantaranya pengawasan daftar penduduk potensial pemilih mulai dari awal, dan terutama pembahasan rencana anggaran pengawasan pemilu, yang berdampak kepada pelemahan kemandirian kelembagaan pengawas pemilu.

Pada UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum kemudian mengamanatkan pengawas pemilu di tingkat kabupaten atau kota yang dulu bernama Panwaslu (bersifat *ad hoc*) berubah menjadi lembaga permanen sebagai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Secara struktural kini pembentukan Badan Pengawas Pemilu yang bersifat tetap akan sampai ke tingkat kabupaten/kota seperti struktur lembaga KPU yang sejak lama telah bersifat tetap sampai ke tingkat kabupaten/kota. Penerapan peningkatan struktur kelembagaan Bawaslu yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut diterapkan dalam pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019. Perubahan signifikan lainnya adalah berupa penambahan jumlah anggota Bawaslu tingkat provinsi dan kabupaten/kota dari 3 (tiga) komisioner menjadi 5 (lima) hingga 7 (tujuh) komisioner, yang akan disesuaikan dengan tingkat *coverage* yang diawasi.

Dengan masa jabatan lima tahun sebagaimana KPU, peran Bawaslu hingga kabupaten/kota semestinya tidak lagi menghadapi kendala, karena tidak ada lagi tahapan kepemiluan yang terlewat untuk diawasi. Selain itu, setelah menjadi permanen, jenjang karir staf pendukung Bawaslu juga akan lebih jelas dalam jenjang karir, sehingga akan lebih profesional dalam mendukung kinerja Bawaslu. Mengingat Bawaslu Kabupaten/Kota adalah tulang punggung pengawasan yang langsung mengawal, melatih

dan melakukan suervisi kinerja pengawas pemilu di lapangan.

Dalam kaca mata *electoral justice system*, penguatan bertahap yang dilakukan terhadap Bawaslu hingga ke tingkat Kabupaten/Kota semenjak 2014 hingga 2019, telah sejalan dengan prinsip *electoral justice*. Dengan status kelembagaan yang permanen, otonomi Bawaslu dalam melakukan pengawasan, pencegahan dan penanganan sengketa proses pemilu menjadi lebih independen. Dengan lembaga yang permanen, status aparat birokrasi pendukung Bawaslu yang direkrut khusus melalui penjaringan ASN menjadi lebih mapan. Keberlanjutan peran mereka dengan jenjang karir yang jelas, akan menjadi penopang kinerja komisioner Bawaslu yang dipilih setiap lima tahun.

Menurut hasil wawancara dengan para komisioner Bawaslu Kabupaten/Kota yang ada beberapa daerah di Jawa Timur, posisi mereka yang permanen berdampak signifikan secara politik. Keberadaan mereka ketika berhadapan dengan pejabat pemerintah di tingkat Kabupaten/Kota menjadi lebih diperhitungkan. Hal ini penting untuk menjaga marwah pengawas pemilu, dan membuat keputusan-keputusan Bawaslu diindahkan oleh pihak terkait. Karena selama ini posisi Bawaslu di Kabupaten/Kota dianggap sub-ordinat terhadap KPU yang merupakan lembaga permanen sejak awal reformasi.

Meskipun demikian, komisioner Bawaslu di Kabupaten/Kota masih melihat penguatan kelembagaan Bawaslu ini belum optimal, khususnya pada rekrutmen staf ASN yang khusus ditempatkan di kesekretariatan Bawaslu. Selama ini staf birokrasi pendukung Bawaslu masih merupakan tenaga ASN dari Pemerintahan Daerah yang diperbantukan, sehingga kualifikasi mereka soal kepemiluan sangat lemah. Sementara di pihak lain, staf ASN pendukung kesekretariatan KPU merupakan tenaga khusus yang memang direkrut untuk KPU, sehingga kualifikasinya jelas dan jenjang karirnya lebih menjanjikan.

Di sisi lain, komisioner Bawaslu Kabupaten/Kota menyatakan bahwa dampak dari penguatan kelembagaan ini belum signifikan jika dibandingkan dengan kinerja Bawaslu dalam pengawasan dan penanganan pelanggaran. Secara kuantitatif memang telah meningkat, hal ini terkonfirmasi dengan data-data penanganan pelanggaran pidana pemilu di Jawa Timur yang telah mencapai putusan tetap, yakni di Kabupaten

Madiun, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Sampang, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Banyuwangi. Pelaku yang kemudian divonis juga memiliki latar belakang yang beragam, mulai kepala desa, saksi parpol hingga masyarakat. Namun demikian, para komisioner pengawas menyatakan sebenarnya *out-put* pengawasan dan penindakan pelanggaran ini bisa ditingkatkan pada pemilu berikutnya, saat kesiapan sumber daya manusia di kelembagaan Bawaslu sudah lebih siap.

B. Perubahan Kewenangan Bawaslu dalam pemilu 2019

Dalam pemilu 2014 peran Bawaslu hingga Panwaslu Kabupaten/Kota masih terbatas, diantaranya dalam hal proses penanganan pelanggaran pidana pemilu. hal ini yang kemudian diperkuat dalam pemilu 2019, yakni beberapa kewenangan Bawaslu terutama berkaitan dengan penanganan sengketa proses pemilu, serta penanganan pidana pemilu khususnya politik uang. Dalam sengketa proses, Bawaslu bisa memutuskan perkara hingga bersifat final dan mengikat. Sementara dalam pidana politik uang Bawaslu memiliki kewenangan pencegahan hingga memutuskan terjadinya pelanggaran politik uang yang memenuhi kaidah terstruktur, sistematis dan massif (TSM), yang dapat mengeliminasi kepesertaan pemilu.

Tabel 2. Perkembangan Kewenangan Bawaslu 2014 - 2019

Pemilu 2014	Pemilu 2019
<p>Pada pemilu 2014, Bawaslu memiliki tugas dan kewenangan memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganannya pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang.</p> <p>Bawaslu juga bisa memberikan rekomendasi kepada pihak yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.</p>	<p>Pada pemilu 2019, Bawaslu memiliki privilege khusus dalam pencegahan dan penanganan tindak pidana khususnya politik uang.</p> <p>Dalam pasal 93 UU no. 7/2017, Bawaslu di semua tingkatan diberi amanat untuk mengawasi tindak politik uang.</p> <p>Politik uang dalam Undang-undang tersebut dibedakan dalam 3 waktu (kampanye, masa tenang dan pemungutan suara)</p> <p>Dalam hal politik uang, kewenangan Bawaslu hingga ke tahap mengkaji, dan memutuskan kaidah TSM.</p>

Sumber : diolah peneliti dari Undang-undang No.7/2017

Jika dirunut perubahan kewenangan ini sejak 2014, harus dilihat amanat UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Pada UU No.15/2011 Pasal 73 ayat (4) huruf c, Bawaslu diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Namun, undang-undang tersebut tidak menjelaskan maksud dari sengketa pemilu yang termaktub. Penjelasan sengketa pemilu baru dijelaskan dalam UU No.8/2015 yang menegaskan bahwa sengketa pemilu adalah sengketa yang diakibatkan oleh adanya Putusan KPU RI/Provinsi/Kabupaten/Kota. Peran ini lebih pada penguatan pengawasan dan penindakan pelanggaran proses pemilu, bukan pidana pemilu.

Selain soal penanganan politik uang, dalam Undang-undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, juga memuat aturan mengenai penguatan kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam menegakkan hukum Pemilu. Ketentuan Pasal 461 ayat (1) UU No 7/2017 menyatakan

bahwa Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutuskan pelanggaran administrasi Pemilu. Bawaslu tak lagi sekadar pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara, atau setidaknya menjalankan fungsi-fungsi peradilan, sehingga tata cara menyelesaikan pelanggaran pun mengikuti model persidangan. Sehingga ini menuntut penguatan kelembagaan Bawaslu hingga di level Kabupaten/Kota memiliki sumber daya yang mumpuni untuk menyelenggarakan persidangan sengketa proses. Penguatan sumber daya ini bisa dilakukan dengan memprioritaskan calon anggota komisioner (minimal 2 orang) yang memiliki latar belakang pendidikan hukum dalam seleksi penjarangan oleh Timsel dan Bawaslu Provinsi. Selain itu perlu staf ASN penunjang di kesekretariatan yang berlatar belakang PPNS atau inspektorat, sehingga telah memiliki pengalaman menyelidiki dan memeriksa perkara.

Dalam tinjauan *electoral justice*, penguatan kewenangan Bawaslu ini sejalan dengan prinsip penguatan pencegahan pelanggaran, penyelesaian sengketa proses, serta penyelesaian sengketa proses yang bersifat informal (mediasi) oleh Bawaslu. Hal ini mengacu pada paradigma *new electoral justice* bahwa keadilan pemilu bisa diwujudkan dengan menekan seminimal mungkin potensi pelanggaran, memproses pelanggaran dengan adil dan terbuka sehingga semua pihak dapat melakukan kontrol serta terbukanya proses-proses penyelesaian sengketa informal jika tidak memuat unsur pidana di dalamnya. Khusus dalam hal politik uang, dalam perspektif *electoral justice* pidana politik uang ini merupakan kejahatan yang mendistorsi hak-hak konstitusional pemilih dan peserta pemilu serta merusak integritas kepemiluan. Maka memberikan *privilege* penanganan pidana ini kepada Bawaslu adalah langkah maju dalam pemilu di Indonesia.

C. Prinsip-prinsip *electoral justice* dalam penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu serentak 2019

Secara kualitatif, evaluasi kinerja Bawaslu dapat dilihat dari data-data laporan sebagai output dalam pengawasan dan penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu 2019, terutama dilihat dari ketaatan hukum, perlindungan hak konstitusional warga negara dan transparansi serta aksesibilitas pengaduan dan akuntabilitas proses serta hasil kinerja Bawaslu kepada publik.

Selama pelaksanaan Pemilu serentak di Jawa Timur tahun 2019, total kasus yang ditangani bawaslu Jawa Timur tercatat sebanyak 10.121 kasus. Ini merupakan kasus tertinggi di Indonesia, jika mengacu pada data Bawaslu RI. Dari kasus tersebut terdapat 10.106 kasus yang terregistrasi. Dari sekian kasus, mayoritas adalah pelanggaran alat peraga kampanye, yakni sebanyak 9.425 kasus. Dalam konteks kepemiluan, ini terkategori sebagai pelanggaran ringan. Selain itu terdapat jenis pelanggaran administratif sebanyak 68 kasus. Kemudian pelanggaran pidana sebanyak 24 kasus. Lalu terdapat 1 kasus pelanggaran etik, sementara jumlah kasus yang dihentikan atau diputuskan bukan pelanggaran oleh Bawaslu Jawa Timur sebanyak 570. Data-data tersebut sangat mudah bisa ditemukan masyarakat dalam website resmi Bawaslu, baik di pusat maupun provinsi. Hal ini sejalan dengan prinsip aksesibilitas bagi warga negara atau para pihak yang dilanggar haknya dalam pemilu untuk mendapatkan putusan yang adil dan informasi yang akuntabel.

(1) menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur dan keputusan penyelenggara pemilu terkait proses pemilu telah sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku, (2) menjamin atau memulihkan hak pilih warga negara, dan (3) memungkinkan tiap warga negara atau para pihak yang telah dilanggar haknya dalam pemilu bisa mengadu, mengikuti perkembangan pengaduan, dan mendapatkan putusan yang adil.

Dalam prinsip *electoral justice*, Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu wajib memberikan fasilitas bagi warga negara agar memungkinkan tiap warga negara atau para pihak yang telah dilanggar haknya dalam pemilu bisa mengadu, mengikuti perkembangan pengaduan, dan mendapatkan putusan yang adil. Mengenai hal ini bisa kita lihat dalam penanganan sengketa proses pemilu yang melibatkan partai politik, calon legislatif serta tm kampanye. Dari data resmi yang dihimpun Bawaslu Jawa Timur, terdapat 47 kasus sengketa proses total yang diterima oleh Bawaslu Jawa Timur. Dari 47 kasus tersebut, satu diantaranya ditolak karena tidak memenuhi unsur, satu ditolak karena sudah kedaluwarsa. Dalam data resmi Bawaslu terdapat 41 kasus tersebut telah sampai kepada pustusan final, dan ada empat kasus yang hingga September 2019 (melalui data laporan resmi Bawaslu Jawa Timur) belum ada informasi resmi mengenai adanya putusan final. Namun demikian dari *website* resmi Bawaslu Jawa Timur, hingga akhir September 2019 baru 30 kasus yang dirilis dan bisa dibaca

oleh public secara umum. Hal ini patut menjadi perhatian Bawaslu Jawa Timur, mengingat setiap pelapor dan masyarakat terkait berhak mengikuti perkembangan pengaduan serta putusan, demikian pula setiap warga negara berhak memperoleh informasi yang utuh dari proses penanganan pelanggaran oleh Bawaslu Jawa Timur.

Mengenai pidana politik uang, berdasarkan pernyataan resmi Bawaslu Jawa Timur pada bulan Maret – April 2019, terdapat 11 kasus dugaan politik uang yang ditangani Bawaslu selama masa kampanye dan masa tenang. Tiga diantaranya dihentikan karena tidak memenuhi unsur pidana, yakni di Lamongan, Surabaya dan Banyuwangi. Kemudian pasca pemilihan 17 April 2019, Bawaslu kembali mengumumkan bahwa ada Beberapa kasus dugaan politik uang yang telah masuk hingga ke penyidikan di kepolisian, setelah dilimpahkan oleh Gakkumdu, yakni di Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Ponorogo dan Kota Probolinggo. Pada titik inilah informasi perihal kelanjutan kasus pidana politik uang menemui kendala, sehingga masyarakat tidak bisa memperoleh informasi perkembangan penanganan pidana politik uang tersebut. Bahkan dalam website Bawaslu Jawa Timur hingga 30 September 2019, proses ini tidak masuk dalam *update* terbaru pelanggaran pidana pemilu oleh Bawaslu Jawa Timur. Dalam data resmi, Bawaslu lebih fokus pada data pelanggaran pidana berupa; netralitas kepala desa, gangguan pemungutan suara, perusakan alat peraga kampanye dan pengurangan perolehan suara.

Dalam hal penanganan pelanggaran administratif, kinerja Bawaslu telah cukup menggembirakan. Setiap proses dan putusan yang dilakukan Bawaslu, bisa diakses oleh publik secara lengkap. Dalam website Bawaslu Jawa Timur misalnya, masyarakat bisa menemukan kronologis kasus pelanggaran administratif di Sampang dan Kota Kediri yang terjadi di bulan Maret 2019. Dalam kasus itu, semua pertimbangan hukum dan putusan final Bawaslu Jawa Timur bisa dibaca dan dievaluasi oleh semua pihak. Sehingga jika terjadi kesalahan dalam membuat pertimbangan hukum atau memutus perkara, masyarakat bisa melakukan koreksi dengan terbuka.

Dari dua hal di atas tampak perbedaan signifikan dari kinerja Bawaslu dalam penanganan pelanggaran pidana politik uang dan pelanggaran administrative. Hal ini memunculkan pertanyaan mendasar; apakah memang jumlah pelanggaran pidana politik uang pada pemilu

2019 ini menurun drastic, sehingga Bawaslu tidak banyak menangani kasus tersebut meskipun kewenangannya diperkuat? Atau penguatan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pidana politik yang tidak efektif dioperasionalisasi di lapangan karena klausul politik yang di Undang-undang 7/2017 lebih terbatas jika dibandingkan undang-undang Pemilukada? Dua pertanyaan inilah yang patut menjadi perhatian Bawaslu dan pembuat undang-undang kepiluan, agar dalam pemilu serentak 2024 mendatang akan ada penanganan pidana politik yang lebih baik.

Penutup

Secara umum penguatan kelembagaan dan kewenangan Bawaslu mulai tahun 2014 hingga 2019 mengalami peningkatan yang signifikan. Setidaknya ini bisa dilihat dari dua indikator;

1. Berkaitan dengan peningkatan status Bawaslu di Kabupaten yang semula *ad hoc* dengan masa jabatan terbatas sesuai tahapan kepiluan, berubah menjadi lembaga permanen dengan masa jabatan 5 tahun sebagaimana masa jabatan KPU. Sehingga berimplikasi pada pengawasan yang lebih komprehensif.
2. Bertambahnya kewenangan Bawaslu, dalam hal menyelesaikan sengketa proses/administratif hingga putusan yang bersifat final dan mengikat bagi para pihak yang bersengketa atau pihak yang terlapor melanggar aturan kepiluan. Selain itu kewenangan Bawaslu dalam kasus politik yang juga makin menguat, yakni berwenang memeriksa, mengkaji dan memutus pidana politik yang.

Akan tetapi penguatan pada dua aras kelembagaan dan kewenangan tersebut belum memberikan dampak yang signifikan jika dibandingkan peran Bawaslu di dalam pemilu 2014 silam. Dalam hal penyelesaian sengketa proses dan pelanggaran administratif, khususnya di Jawa Timur, Bawaslu melakukan Beberapa terobosan yang cukup baik, itu bisa dilihat dari putusan-putusan pelanggaran administratif dan sengketa proses yang bisa diakses terbuka oleh seluruh masyarakat. Sementara dalam hal penanganan pidana politik yang, masih belum bisa disebut signifikan. Penguatan kewenangan Bawaslu terhadap penanganan pidana politik yang dalam pemilu, ternyata tidak diikuti dengan data penanganan pelanggaran

pidana politik uang yang meningkat. Bahkan dalam penyampaian laporan hasil penanganan politik uang, informasi yang bisa diakses masyarakat cukup terbatas. Ini berbanding terbalik dengan informasi Bawaslu mengenai penanganan pelanggaran administrative dan sengketa proses.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Haris, Syamsuddin, dkk., Pemilu Nasional Serentak 2019. Jakarta : Pustaka Pelajar, 2016.
- Isra, Saldi. Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat. Jakarta : Themis Publishing, 2017.
- Junaedi, Veri, et.all. Buku Saku Paralegal Penegakan Hukum Pemilu. Jakarta: Perludem-LBH, 2013
- Kartawidjaja, Pipit dan Aminuddin, Faishal. Demokrasi Elektoral : Perbandingan Sistem dan Metode dalam Kepartaian dan Pemilu. Surabaya: Sindikasi Indonesia, 2014.
- Orozco, Jesus, et.all. *Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook*. Stocholm, International Idea. 2010.
- Reynolds, Andrew. Desain Sistem Pemilu : Buku Panduan Baru International IDEA. (terj.). Jakarta : Perludem, 2016.
- Santoso, Topo dan Budhiati, Ida. Pemilu di Indonesia : Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan. Jakarta : Sinar Grafika, 2019.
- Supriyanto, Didik, dkk. Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014. Jakarta : Perludem, 2012.

Jurnal

- Mellaz, August dan Khoirunnisa, “Keserentakan Pemilu : Pelaksanaan

Pemilukada Menuju Pemilihan Umum Nasional,” Jurnal Pemilu dan Demokrasi, no. 5 (2013): 187 – 222.

Laporan

Laporan Pengawasan Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD tahun 2014. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Website

[https://bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan.](https://bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan)

E-VOTING, TANTANGAN DEMOKRASI ERA MILENIAL DI INDONESIA

Oleh: Putu Aditya Ferdian Ariawantara

*Program Studi Ilmu Administrasi Negara,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email: putu.aditya.ferdian.ariawantara@fisip.unair.ac.id*

A. Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) 2019 merupakan pesta rakyat yang digelar serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang pertama di Indonesia dan menjadi terbesar di dunia dimana pelaksanaannya hanya satu hari. Pemilu serentak ini memiliki beberapa keuntungan, pertama adalah efisien dalam penyelenggaraan yang hanya satu hari tapi bisa memilih tidak hanya presiden dan wakil presiden, tetapi juga wakil rakyat yang duduk di legislatif (bisa saja pada pelaksanaan Pemilu serentak kedepan juga menyertakan pemilihan kepala daerah). Kedua, menguatkan sistem presidensial yaitu menurut Mahkamah Konstitusi (Ferri, 2014) berdasarkan penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 yang dilakukan setelah pileg, ditemukan fakta politik. Fakta tersebut adalah presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar politik terlebih dahulu dengan parpol, sebagai bagian dari konsekuensi logis dukungan demi terpilihannya sebagai presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga adalah efisiensi penggunaan dana Pemilu (meskipun terjadi peningkatan penggunaan dana pada Pemilu 2019 dibandingkan dengan Pemilu 2014), dimana dana Pemilu serentak dapat digunakan untuk memilih wakil rakyat yang duduk pada jabatan politis baik ditingkat pusat hingga ditingkat daerah. Keempat adalah menjaga psikologi pemilih (*secara das sein*), sehingga mereduksi konflik sosial yang diakibatkan dari ketegangan politik dan konflik kepentingan yang berkepanjangan.

Selain keuntungan Pemilu serentak yang dikemukakan diatas, terdapat juga kelemahannya. Kelemahan yang menjadi sorotan adalah pertama, banyaknya korban yang meninggal diakibatkan kelelahan dan sakit dalam mengawal suara rakyat. Sebanyak 554 orang korban meninggal dunia baik dari pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), maupun personel Polri. Sedangkan yang sakit mencapai 3.788 orang (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-Pemilu-2019>). Kedua, walaupun anggaran yang dikeluarkan dapat dikatakan efisien namun jumlahnya masih terhitung besar, karena digunakan untuk membiayai perencanaan, pelaksanaan, pengamanan, hingga evaluasi penyelenggaraan Pemilu serentak. Ketiga, apabila Pemilu serentak yang dilakukan memiliki rentang waktu yang lebih lama antara sosialisasi dan pelaksanaannya maka kemungkinan konflik sosial yang diakibatkan kepentingan antar poros politik dapat semakin lebar, hingga berbagai macam isu dapat dijadikan suatu “amunisi” untuk menyerang pihak yang berseberangan. Keempat, dengan adanya Pemilu serentak maka masyarakat hanya akan terfokus untuk pemilihan presiden dan wakil presiden (terbukti pada Pemilu 2019) saja, yang memiliki *interests factor* paling tinggi. Sehingga dengan demikian masyarakat akan “melupakan” adanya Pemilu legislatif, atau bahkan kepala daerahnya.

Ongkos demokrasi dalam suatu negara tidak dapat dikatakan murah, hal ini dapat dilihat pada Pemilu 2014 yang memakan anggaran APBN sebesar Rp18,9 triliun dan Pemilu 2019 yang memakan biaya dengan persiapan sejak tahun 2017 total anggaran penyelenggaraan, di luar anggaran pendukung dan pengawasan, hingga APBN tahun 2019 berjumlah Rp25,59 triliun (<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-Pemilu-2019/>). Mahalnya demokrasi dengan sistem Pemilu serentak ini juga memakan korban jiwa yang jumlahnya ratusan, dan ribuan lainnya jatuh sakit diakibatkan karena pekerjaan rekapitulasi suara yang memakan waktu lama ditambah lagi medan yang sulit pada daerah-daerah pedesaan.

Sehingga dengan adanya berbagai kelemahan tersebut, perlu dirumuskan suatu sistem pemilihan umum, yang efisien dan efektif, cepat dan akurat dalam perhitungan suara, serta mereduksi berbagai macam

dampak negatif akibat Pemilu. Kendala tersebut sebenarnya bisa ditangani apabila Pemilu serentak dilaksanakan dengan menggunakan teknologi yang sudah berkembang, salah satunya adalah pemungutan suara dilakukan secara online atau *e-voting*. *E-voting* juga bukan suatu sistem pemilihan yang baru pada negara berkembang. Misalnya jika kita *flashback* ke belakang pada pemilihan kepala desa (Pilkades) di Jembrana pada 2013 silam. Menurut Kepala Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Hammam Riza menuturkan bahwa Indonesia perlu melakukan transformasi digital terhadap penyelenggaraan Pemilu di Indonesia (<https://techno.okezone.com/read/2019/04/23/56/2047049/ini-langkah-pelaksanaan-e-voting-untuk-Pemilu-di-indonesia>). BPPT telah melakukan pemilihan umum secara elektronik di lebih dari 900 pilkades di mana secara hasil dan bukti pelaksanaan Pemilu dengan *e-voting* dan hasilnya bisa cepat keluar pada saat TPS tutup. Walalupun sudah melaksanakan pada skala kecil, Indonesia baru pada tahap perencanaan untuk menerapkan *e-voting* pada Pemilu di tingkat nasional.

B. Pembahasan

Sistem pemilihan umum, atau cara pemberian suara dalam pemilihan umum untuk kursi di legislatif maupun jabatan politis pada eksekutif, hal penting karena mereka mempengaruhi dimensi dan dinamika tata kelola pemerintahan. Sistem pemilihan memberikan berbagai jenis insentif untuk memohon kepada para pemilih untuk menentukan pilihannya. Misalnya, dalam pemilihan umum tingkat pusat di mana pemilih memberikan suara untuk daftar partai tertutup, ketua umum partai politik memiliki kekuatan yang besar karena mereka menentukan peringkat masing-masing kandidat dalam daftar itu. Pada sistem semacam itu, anggota parlemen cenderung merasa lebih bertanggung jawab terhadap kepemimpinan partai daripada pemilihnya, mengingat bahwa masa depan politik mereka terletak pada tangan ketua umum partai daripada dengan pemilih. Kemudian, sistem pemilihan berdasarkan pada prinsip mayoritas (atau daftar partai terbuka) menghasilkan jenis insentif yang berlawanan, karena mereka jauh lebih terfokus pada kandidat individu, dan memiliki perhatian lebih sedikit pada partai yang mereka ikuti. Sistem pemilihan juga dapat membantu membentuk perhitungan politisi tentang pilihan kebijakan, dan mereka juga memberikan insentif yang berbeda untuk membuat banding yang sempit atau lebih luas kepada penduduk, tergantung di antara apakah

sistem pemilihan mendorong proliferasi partai politik atau tidak.

Sistem pemilihan memiliki banyak versi yang berbeda. Banyak literatur yang terus berkembang, sebagian besar bersifat teoretis tetapi juga semakin didasarkan pada analisis empiris, mengeksplorasi hubungan antara sistem Pemilu dan tata kelola pemerintahan. Sementara literatur ini sebagian besar didasarkan pada asumsi dan pengalaman yang berasal dari demokrasi yang sudah mapan di negara maju, ada upaya yang berkembang untuk memahami apa dampak dari sistem pemilihan yang berbeda di negara-negara berkembang. Antara lain, literatur menunjukkan bahwa sistem Pemilu dapat berdampak pada tingkat koherensi/fragmentasi sistem partai dan efektivitas pemerintah yang lebih luas, serta pada hasil kebijakan publik dan perilaku dan insentif aktor politik dan hubungan akuntabilitas yang dihasilkan. Ilmuwan dan ahli yang berbeda juga berpendapat bahwa sistem pemilihan yang berbeda lebih cenderung meredakan atau memperburuk konflik.

Selama penurunan panjang partisipasi pemilih dalam demokrasi modern, pertanyaan tentang bagaimana memotivasi warga untuk berpartisipasi dalam pemilihan tetap menjadi agenda politik dan ilmu politik. Salah satu upaya yang agak baru adalah pemilihan dengan menggunakan teknologi internet (atau 'pemilihan elektronik' disebut juga *e-voting*), yaitu opsi untuk memberikan suara seseorang melalui internet.

Berdasarkan definisi umum yang digunakan oleh *Directorate of Democratic Institutions, Council of Europe* (2010) *e-voting* mengacu pada pemilihan atau referendum yang melibatkan penggunaan sarana elektronik setidaknya dalam pemungutan suara. Pengenalan *e-voting* memunculkan beberapa tantangan yang sama seperti yang dihadapi saat menerapkan teknologi digital elektronik ke subjek lain, misalnya *e-government*. Politisi atau administrator mungkin berharap bahwa versi kertas dari layanan atau proses tertentu dapat dengan mudah diambil dan dimasukkan ke internet. Sayangnya, kenyataannya lebih kompleks, dan tidak ada tempat lain selain dengan *e-voting*. *E-voting* mengacu pada suatu sistem dimana warga negara yang memiliki hak suara memberikan suaranya menggunakan sistem elektronik, bukan berupa kertas suara (atau bisa dengan menggunakan mesin mekanik untuk mencoblos kertas suara). Setelah direkam, suara warga negara dalam bentuk data elektronik tersebut

disimpan secara digital dan ditransfer dari setiap mesin pemungutan suara elektronik ke pada sistem penghitungan (Sanjay and Ekta, 2011). Definisi lain dikemukakan oleh Cetinkaya dan Cetinkaya (2007) adalah *e-voting* mengacu pada penggunaan komputer atau peralatan pemungutan suara yang terkomputerisasi untuk memberikan suara dalam pemilihan umum. Sedangkan Sanjay dan Ekta (2011) lebih lanjut menjelaskan bahwa *e-voting* adalah alat elektronik sederhana yang digunakan untuk merekam suara pemilih untuk menggantikan kertas suara dan kotak suara yang digunakan sebelumnya dalam sistem pemungutan suara konvensional.

Ketika *e-voting* dikembangkan, harapan untuk meningkatkan jumlah pemilih sangat besar. Berkaca pada Pemilu 2016 di Filipina jadi rekor sejarah dalam hal partisipasi publik. Prestasi ini jauh lebih baik dari Pilpres Indonesia di 2014 yang hanya menorehkan angka 70 persen. Partisipasi pemilih Filipina dalam Pemilu naik berkat *e-voting*, yaitu 81,62 persen dari 54,4 juta orang daftar pemilih menggunakan hak suaranya. Namun, sistem *e-voting* di Filipina ini juga menuai kritikan terutama soal keamanan sistem. Filipina memang baru sebatas sistem semi *e-voting* yang relatif “lebih aman” dari sistem *e-voting* murni dengan menggunakan *Electronic Voting Machine* (EVM).

Para ilmuwan sering menyalahkan ketidakmampuan aplikasi *e-voting* untuk mengatasi perpecahan sosial dalam partisipasi politik konvensional. Penggunaan teknologi baru tidak terdistribusi secara merata di seluruh populasi (van Dijk, 2005; Vasil dan Weber, 2011), jika di Indonesia mungkin konteks inilah yang menjadi keniscayaan *e-voting* dilakukan tanpa pemerataan fasilitas dan sarana di pedesaan. Tampaknya alih-alih memobilisasi warga yang tidak puas atau ‘pinggiran’, *e-voting* hanya merupakan saluran pengaruh lain bagi yang terlibat secara politik (Berinsky, 2005; Norris, 2001, 2003). Pola tradisional ketidaksetaraan dalam partisipasi politik tampaknya diperkuat, dan tidak diubah.

Jika kita menggunakan pendapat Kersting dan Baldersheim (2004) yang membagi *e-voting* atas dua jenis, yaitu internet voting dan non-internet voting. Dari pendapat tersebut jelas bahwa *e-voting* tidak serta merta menggunakan internet secara keseluruhan. Internet voting dapat dibagi lagi menjadi 3 (tiga) jenis, yakni: 1). *Internet poll site voting*. Adalah dimana sistem internet digunakan untuk mengirim data dari lokasi pemungutan

suara kepada otoritas penyelenggara Pemilu lokal, regional, dan pusat. Jenis *e-voting* ini bekerja pada komputer publik dan sama dengan sistem *e-voting* dengan menggunakan mesin. Koneksi dari lokasi pemungutan suara kepada kantor pusat penyelenggaraan Pemilu kebanyakan menggunakan internet; 2). *Kiosk voting*. Adalah dimana, warga negara memiliki kesempatan untuk menggunakan komputer khusus yang ditempatkan di tempat-tempat publik (atau tempat pemungutan suara), seperti perpustakaan, sekolah atau mall. Karena proses pemilihan tidak bisa di kontrol oleh pihak penyelenggara Pemilu, diperlukan instrumen khusus untuk verifikasi secara elektronik, seperti misalnya tanda tangan secara digital atau *smart card*, *fingger print*, dan lain sebagainya; 3). *Internet voting*. Adalah penggunaan hak pilih dengan menggunakan media internet secara keseluruhan. Dengan *internet voting*, pemilih dapat menggunakan hak pilih di rumah sendiri atau juga di tempat kerja, dan bahkan dimanapun yang terdapat koneksi jaringan internet. Teknologi *internet voting* memerlukan program *software* dan instrumen lainnya yang digunakan untuk memverifikasi pengguna atau warga negara yang memiliki hak pilih. Sedangkan, pada kategori *non-internet voting* masih memerlukan alat elektronik lainnya sebagai pendukung, diantaranya mesin *voting*, *sms text-voting*, *telephone voting*, dan *interactive digital television voting*.

Dalam artikel ini penulis berusaha untuk mengkonseptualisasikan bagaimana *e-voting* yang sudah pernah dilakukan pada pemilihan kepada desa (yang lingkupnya kecil) bisa diaplikasikan pada pemilihan umum pada tingkat nasional. Tentu saja dengan mempertimbangkan kesiapan teknologi, sistem keamanan digital, fasilitas dan sarana prasarana yang dimiliki oleh pemerintah dimana harus ada pemerataan pada seluruh wilayah Indonesia. Ada dua sistem dalam *e-voting* ini, pertama adalah murni *e-voting* yang keseluruhan prosesnya dilakukan dengan memanfaatkan media teknologi dan internet, kedua bisa saja semi *e-voting* seperti di Filipina dimana tidak seluruh proses dilakukan dengan media teknologi digital dan internet.

Dari gambaran singkat misalnya pada Pemilu di Filipina, *e-voting* memiliki manfaat yang dijabarkan oleh Riera dan Brown (2003) sebagai berikut: 1). Mempercepat perhitungan suara; 2). Meningkatkan akurasi perhitungan suara; 3). Menghemat biaya pengiriman surat suara dan kelengkapan Pemilu lainnya; 4). Menghemat biaya pencetakan kertas suara (atau bahkan menghilangkannya jika menggunakan *internet*

voting); 5). Kertas suara dapat dibuat dalam beberapa versi bahasa; 6). Menyediakan akses informasi yang lebih banyak berkenaan dengan pilihan suara; 7). Menyediakan akses yang lebih baik bagi kaum yang mempunyai keterbatasan fisik (difabel); 8). Menyediakan akses bagi masyarakat yang mempunyai keterbatasan waktu untuk mendatangi tempat pemilihan suara; dan 9). Dapat mengendalikan pihak yang tidak berhak untuk memilih misalnya mereka yang dibawa umur (atau yang memiliki maksud mencurangi Pemilu).

Pada daerah-daerah pedesaan di pelosok negeri ini, *e-voting* bisa menjadi suatu yang kita sebut sebagai *bottleneck effect*. Mekanisme dasar dari efek *bottleneck* adalah sederhana: warga negara ‘pelosok pedesaan’ tidak mungkin menggunakan *e-voting*, tetapi beberapa orang yang kebetulan dapat melakukannya dihadapkan pada kekuatan mobilisasi yang begitu kuat. Warga negara yang terlibat secara politis umumnya berpengalaman dengan komputer dan internet. Mereka menggunakan *e-voting* sebagai sarana untuk memberikan suara mereka, tetapi mereka tidak terlalu tertarik pada aplikasi itu sendiri. Warga negara pada daerah terpencil kurang bisa menggunakan komputer. Bagi mereka aplikasi itu sendiri memiliki aspek yang menarik, sedangkan tindakan memilih nyaris tidak menarik dalam dirinya sendiri. Tetapi dengan menggunakan teknologi ini, warga negara pada daerah terpencil dapat ‘didekati’ oleh kader partai politik dan kemudian dapat mengalami dampak yang lebih radikal daripada warga yang terlibat yang hanya berusaha untuk kenyamanan dalam menyalurkan aspirasinya.

Indonesia sebetulnya sudah siap jika menggunakan *e-voting* secara penuh jika dilihat berdasarkan jumlah pengguna smartphone di Indonesia pada tahun 2018

DAFTAR PUSTAKA

- Berinsky, AJ. 2005. "The perverse consequences of electoral reform in the United States". *American Politics Research*. Vol. 33(4): 471–491.
- Cetinkaya, O., & Cetinkaya, D. 2007. "Verification and validation issues in electronic voting". *The Electronic Journal of E-Government*. Vol. 5(2) 117–126.
- CNN Indonesia. 2019. "Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019". 7 Mei 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-Pemilu-2019>. diakses pada 5 Juli 2019
- Ferri, Oscar. 2014. "'Keuntungan' Pemilu Serentak". 23 Januari 2014. https://www.liputan6.com/news/read/808175/keuntungan-Pemilu-serentak?related=dable&utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F. diakses pada 5 Juli 2019.
- Kemenkeu. 2019. "Ini Peruntukan Anggaran Pemilu 2019". 26 Maret 2019. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-Pemilu-2019/>. diakses pada 5 Juli 2019.
- Norris, P. 2001 *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. 2003. "Will new technology boost turnout?". Available at: <http://www.pippanorris.com/>.
- Sanjay, K., and Ekta, W. 2011. "Analysis of Electronic Voting System in Various Countries". *International Journal of Computer Science Engineering*. Vol. 3(5) 1825–1830.
- Untari, Pernita Hestin. 2019. "Ini Langkah Pelaksanaan E-Voting untuk Pemilu di Indonesia". 23 April 2019. <https://techno.okezone.com/read/2019/04/23/56/2047049/ini-langkah-pelaksanaan-e-voting-untuk-Pemilu-di-indonesia>, diakses pada 6 Juli 2019.

van Dijk, J. 2005. *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. London: Sage.

Vassil, Kristjan and Till Webber. “A bottleneck model of e-voting: Why technology fails to boost turnout”. *Mew Media & Society*. Vol. 13(8) 1336–1354.

REDESAIN SISTEM PENDANAAN KAMPANYE CALON DALAM PEMILIHAN UMUM

Oleh: Philipus Keban

Departemen Administrasi, FISIP Universitas Airlangga
E-mail: philipus.keban@fisip.unair.ac.id

ABSTRACT

The campaign funding system is an essential ingredient and therefore has been an integral part of political reform. It was acknowledged by academics that the campaign funding system which is used also determine the level of corrupt behavior of candidates having been elected. At this point, the disclosure regime approach received criticism from the opponents because it opened a considerable gap considering that donors and candidates both knew the identity and number of donations given. Therefore, candidate campaign funding design that use the system of anonymity regime are presented here as an alternative. By using a donation booth, a candidate do not know for sure the identity of donations provided by donor(s) during the campaign period.

Keywords: *disclosure regime, mandatory anonimity, donation booth.*

ABSTRAK

Kehadiran sistem pendanaan kampanye calon atau kandidat dalam Pemilihan Umum yang efektif merupakan hal yang esensial dan karenanya menjadi bagian integral dalam reformasi politik. Sebab diakui oleh banyak pihak, sistem pendanaan kampanye yang digunakan turut menentukan tingkat perilaku koruptif para calon ketika kelak ia terpilih. Pada titik ini, sistem *disclosure regime* mendapat kritik dari para oponen, karena

membuka celah yang cukup besar mengingat donatur maupun calon sama-sama mengetahui identitas dan jumlah sumbangan yang diberikan. Karenanya, desain pendanaan kampanye calon yang menggunakan sistem anonymity regime dihadirkan sebagai sebuah alternatif dimana dengan menggunakan bilik donasi, para calon atau kandidat tidak mengetahui dengan pasti identitas dan jumlah sumbangan yang diberikan oleh para donatur selama masa kampanye dalam Pemilihan Umum.

Kata Kunci : rezim pengungkapan, anonimitas mandatoris, bilik donasi.

Pendahuluan

Usai kontestasi politik dalam Pemilihan Umum 2019, tantangan kita hari-hari ini dan ke depan adalah bagaimana menampilkan wajah Pemilu yang senantiasa mencerminkan spirit deliberasi publik: bahwa partisipasi publik tak dikunci sekadar pada proses pemilihan di bilik suara. Melampaui itu, partisipasi publik dapat diwujudkan pula dalam berbagai proses terdahulu, misalnya pendanaan kampanye politik calon atau kandidat. Pada hal lain, publik pun berharap bahwa ajang Pemilihan Umum tidak bersandarkan pada uang sebagai pengaruh dominan Pemilu. Demikian pula, publik pun berharap agar kontestasi dalam Pemilu senantiasa membawa spirit pluralitas dalam masyarakat.

Bila diringkas, desain Pemilihan Umum merupakan hal yang esensial, sebelum perbincangan tentang seperti apa proses pelaksanaan Pemilihan Umum. Aksentuasi pada konteks desain desain Pemilu dilatari oleh suatu pertimbangan bahwa penentuan desain Pemilu akan menentukan seperti apa penyelenggaraan Pemilu itu sendiri nantinya. Bila sejak awal desain Pemilu memendam problemnya tersendiri, hampir dipastikan hal tersebut memberi dampak ikutan pada lemahnya penyelenggaraan Pemilu. Sebaliknya, bila Pemilu didesain dengan handal, aneka problem yang akan menghimpit penyelenggaraan Pemilu dapat diantisipasi sebelumnya. Dari sini dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan Pemilu yang efektif senantiasa berangkat dari desain Pemilu yang efektif pula.

Desain pendanaan kampanye calon atau kandidat merupakan bagian integral dari desain Pemilu. Di sini, tantangannya adalah bagaimana menghadirkan desain pendanaan kampanye calon atau kandidat yang

sedapat mungkin mereduksi pengaruh eksekutif individu atau kelompok pemodal besar yang akan mengeruk keuntungan privat dari penyelenggaraan dan hasil Pemilu. Tantangan lain yakni bagaimana menghadirkan desain pendanaan kampanye calon atau kandidat yang mampu menghalau perilaku koruptif calon atau kandidat ketika kelak ia terpilih dalam Pemilu.

Artikel ini menjadi cermin dari suatu evaluasi formatif yang secara spesifik membahas desain pendanaan kampanye calon atau kandidat sebagaimana yang telah diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ujung dari pembahasan yakni tawaran desain alternatif pendanaan kampanye calon atau kandidat dalam Pemilu.

***Disclosure Regime* dalam Desain Pendanaan Kampanye Pemilu 2019**

Terdapat 4 (empat) kemungkinan terkait dengan desain informasi pendanaan kampanye dalam Pemilihan Umum (Samples, 2006). Pertama, informasi tentang kontribusi hanya diketahui oleh donor dan penerima karena mereka memilih untuk tidak mengungkapkannya kepada orang lain (*voluntary anonymity*). Kedua, donor dan penerima secara sukarela mengungkapkan kontribusi kepada orang lain termasuk masyarakat luas (*voluntary disclosure*). Ketiga, pemerintah memaksa donor dan penerima untuk mengungkapkan kontribusi kepada masyarakat luas (*mandatory disclosure*). Keempat, pemerintah mencegah donor untuk mengungkapkan kontribusinya kepada siapa pun, terutama penerima (*mandatory anonymity*).

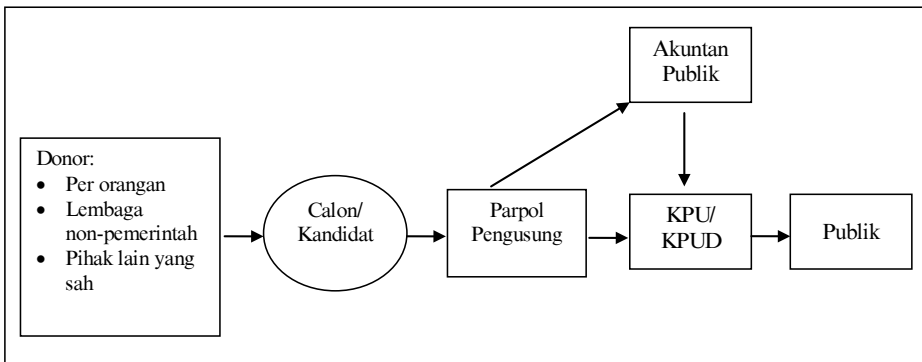
Diringkas oleh Ayers (2000), terdapat 3 rezim informasi dana kampanye calon atau kandidat dalam Pemilihan Umum, yakni 1) *disclosure regime*; 2) *laissez-faire regime*; dan 3) *anonymity regime*.

Tiga Rezim Informasi Pendanaan Kampanye Calon

Disclosure Regime	Donor, candidate, and public know
Laissez-Faire Regime	Donor and candidate know
Anonymity Regime	Only donor know

Sumber: Ayres, dalam Shapiro, 2000

Berkenaan dengan pandangan Ayers tersebut, tampak bahwa desain pendanaan kampanye calon atau kandidat dalam Pemilu 2019 menekankan pendekatan “*disclosure regime*”. Sebagaimana diamanatkan oleh UU No.7 tahun 2017, siapa pun pemberi sumbangan harus mencantumkan “identitas” yang jelas, baik untuk pendanaan kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta Anggota DPD. Selanjutnya, Pasangan Calon dan tim kampanye di tingkat pusat wajib memberikan laporan awal dana Kampanye Pemilu dan rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon dan tim kampanye kepada KPU paling lama 14 (empat belas) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta Anggota DPD oleh KPU.



Ilustrasi: Penulis

Hal baik dari desain ini yakni bahwa informasi yang diunggah oleh penyelenggara Pemilu (KPU/KPUD) di website tentang “identitas” dan “jumlah” sumbangan dari donor kepada calon atau kandidat dan parpol pengusung menjadi wujud nyata dari upaya menegakan transparansi dan akuntabilitas publik. Sehingga publik dapat mengetahui dengan pasti siapa saja yang menjadi donor bagi calon atau kandidat dan partai politik pengusung.

Hal baik lain yakni pembatasan atau limitasi jumlah sumbangan dana kampanye untuk calon atau kandidat. Untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dana kampanye yang berasal dari perseorangan tidak boleh melebihi

Rp.2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah) dan dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Sedangkan untuk Pemilu Anggota DPD, dana kampanye Pemilu bersumber dari: 1) calon anggota DPD yang bersangkutan; dan 2) sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Menurut Pasal 333, dana kampanye Pemilu calon anggota DPD yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak melebihi Rp.750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah). Sedangkan dana kampanye Pemilu calon anggota DPD yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah tidak melebihi Rp.1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratusjuta rupiah).

Namun, ada hal yang amat mengkhawatirkan dari desain *disclosure regime*. Manakala calon atau kandidat dan partai politik mengetahui dengan pasti “identitas” dan “jumlah” sumbangan dari donor (per orangan, lembaga non-pemerintah maupun pihak lain yang sah), maka dalam jangka panjang, kepastian tentang hal ini dapat saja dikemas menjadi jalinan atau relasi simbiosis mutualisme antara donor calon parpol pengusung. Bagi calon dan parpol pengusung, tentu sumbangan dari donor menjadi esensial demi memenangkan kontestasi dalam Pemilu. Bagi donor, di balik sumbangan yang diberikannya terdapat kepentingan privat yang menyertai mengingat dalam relasi seperti ini, tidak ada “makan siang yang gratis”. Pada calon atau kandidat serta parpol dititipkannya sejumlah kepentingan privat yang akan menjadi atensi bagi keduanya ketika terpilih dalam ajang kontestasi ini. Relasi semacam ini menunjukkan ada aliansi strategis diantara ketiganya dalam mewujudkan kepentingannya masing-masing. Arena politik dijadikan dikemas dalam skema perdagangan yang menganut hukum permintaan dan penawaran.

Ketika calon atau kandidat maupun parpol pengusung mengetahui dengan pasti identitas dan jumlah sumbangan donor, kecemasan lainnya yakni akses dan pengaruh menjadi barter yang diberikan oleh calon atau kandidat ketika kelak terpilih menjadi pejabat publik. Dengan kewenangan dan kuasa yang dimilikinya, pembuatan keputusan publik dapat saja digiring sedemikian rupa demi mengakomodir kepentingan privat para donor yang berpotensi melatari aneka keputusan atau kebijakan publik yang dirumuskan oleh para pejabat publik. Pada titik ini, dimanakah

sesungguhnya letak kepentingan publik dalam kebijakan publik itu sendiri? Sebagai pejabat publik, bukankah kepentingan publik merupakan hal yang menjadi keutamaan dalam setiap kebijakan atau keputusan publik?

Celah lain dari desain ini yakni membuka ruang bagi perilaku koruptif pejabat publik paska terpilihnya calon atau kandidat dalam kontestasi politik. Apabila ini kemudian terjadi, sistem pendanaan kampanye calon atau kandidat saat ini turut menjadi bagian dari problem itu sendiri. Di dalam Pasal 325 UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tanggung jawab dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadi tanggung jawab Pasangan Calon. Pada pasal 329, kegiatan Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didanai dan menjadi tanggung jawab Partai Politik Peserta Pemilu masing-masing. Sekalipun menjadi tanggung jawab Partai Politik Peserta Pemilu, namun sebagaimana diketahui, sumber dana juga berasal dari sumbangan para calon atau kandidat yang diusung oleh partai politik pengusung.

Celah lain dari desain *disclosure regime* sebagaimana yang digunakan dalam Pemilu 2019 yakni penyelenggaraan Pemilu cenderung membatasi kesetaraan politik warga negara. Bahwa besar kemungkinan kontestasi Pemilu hanya diisi oleh calon atau kandidat yang memiliki modal cukup besar, atau setidaknya memiliki jaringan dengan donor yang notabene adalah pemodal besar. Sementara sebagian kecil warga negara dengan modal atau jaringan yang sangat terbatas, walaupun turut serta dalam kontestasi Pemilihan Umum, kemungkinan besar gugur dengan sendirinya. Mengingat dari desain seperti ini, terdapat kerisauan publik bahwa modal (dana) memicu perilaku *vote buying* yang dilakukan oleh calon atau kandidat. Dari sini, tampak bahwa Pemilu menjadi ajang kontestasi berbagai kepentingan, dan dana (anggaran) menjadi variabel determinan utamanya.

Samples (2006) menegaskan bahwa dalam kontestasi politik, berlaku prinsip "*them that have the gold, rule*". Kandidat dengan kantong dan dukungan modal tebal menjadikan Pemilu sebagai arena untuk menjadi pejabat politik. Publik tidak memiliki kendali atas siapa yang terpilih dalam Pemilihan Umum, dan *golden rule* ini seakan menjadi testimoni ironik bagi tumbuh suburnya korupsi dalam demokrasi. Pemilu menjadi "barang mewah" dan hanya diikuti oleh calon atau kandidat yang disokong

oleh para pemodal besar.

Andai kata terpilih dalam Pemilu, para pejabat terpilih (*elected official*) tentu akan memberi atensi khusus pada kepentingan kontributornya. Publik tak lagi dianggap penting dalam politik, suatu konklusi yang merusak dukungan publik pada demokrasi. Sebab di balik layar, proses politik telah menjadi permainan barter atas kontribusi kampanye, dan menjadi semacam instalasi pertahanan. Demokrasi dikhianati oleh ketimpangan kesejahteraan: bahwa semua warga negara seharusnya memiliki akses yang setara pada proses pembuatan keputusan pemerintah. Sayangnya, politik uang menyebabkan kelompok pemodal memiliki akses lebih pada situs pengambilan keputusan pemerintah ketimbang kelompok warga negara lain. Mereka dibekali dengan kapasitas untuk mempengaruhi proses melalui kekuatan dana yang dimilikinya. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Pettit (2000), bukankah institusi yang demokratis mesti dirancang sebagai medium bagi pengejawantahan kepentingan publik?

Sebagaimana dikemukakan oleh Samples (2006), pergulatan untuk membatasi pengaruh dominan uang dalam politik merupakan tantangan tersendiri bagi pemerintahan yang demokratis; pemerintahan yang tunduk pada kehendak publik. Kuatnya kepentingan para pemodal besar dan *powerful* serta jaringannya dalam pengambilan keputusan dapat saja menjadi “saham” yang dipetikinya sebagai wujud hubungan timbal balik politik atas kontribusi para donatur dalam kampanye calon atau kandidat dalam Pemilihan Umum.

Desain Alternatif: *Mandatory Anonymity*

Ian Ayers dalam *Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance* (lihat Shapiro, 2000), mengemukakan tiga poin penting terkait sistem *mandatory anonymity*. Pertama, semua partai politik hendaknya membangun *blind trust* dengan hadirnya *trustee*.

Kedua, partai dan kandidat dilarang untuk menerima donasi secara langsung. Sebaliknya, donasi diserahkan oleh donatur kepada *trustee*.

Ketiga, *trustee* dilarang mengungkapkan identitas donor kepada setiap orang, termasuk kepada partai politik dan calon atau kandidat; dan 4)

trustee hanya melaporkan jumlah keseluruhan donasi yang diterima; bukan identitas dan jumlah donasi setiap donatur.

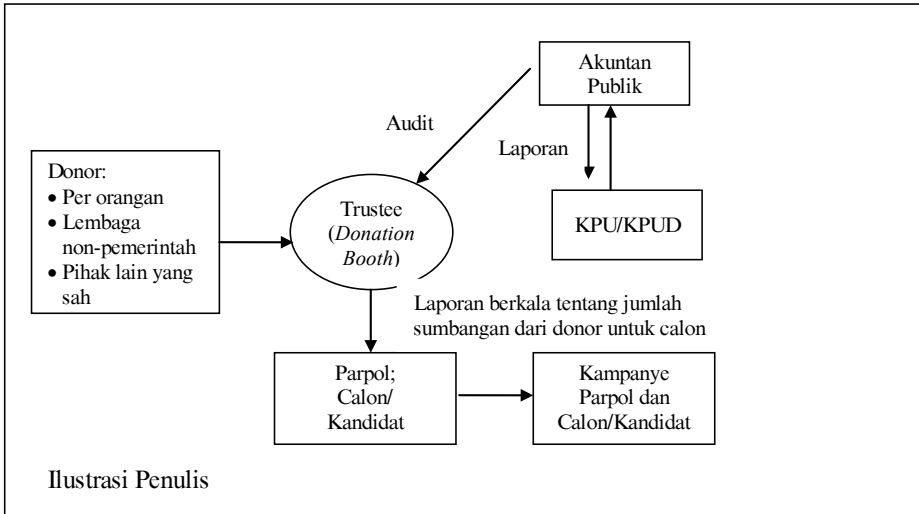
Ide dasar dari pendekatan *mandatory anonymity* yakni partai politik dan para kandidat tidak mengetahui dengan pasti siapa yang menyumbang berapa untuk kepentingan kampanye calon. Begitu pula, publik tidak memiliki informasi memadai terkait hal tersebut. Dengan demikian, dalam pendekatan *anonymity regime*, hanya donor dan *trustee* yang mengetahui identitas dan jumlah sumbangan yang diberikan untuk calon atau kandidat tertentu.

Bila bilik suara (*voting booth*) digunakan untuk menjamin kerahasiaan surat suara pada saat pencoblosan, demikian pula, dalam *anonymity regime* digunakan bilik donasi (*donation booth*). Dengan *donation booth*, kerahasiaan identitas dan jumlah sumbangan akan dijamin, sehingga sampai pada akhir Pemilu, para calon atau kandidat tidak dapat memastikan siapa yang memberikan sumbangan (Ayres, dalam Shapiro, 2000).

Bilik donasi merupakan wadah dimana para donor memberikan kontribusinya melalui mekanisme *blind trust*. Sama halnya bilik suara, dengan bilik donasi, para kandidat sulit untuk mengidentifikasi siapa yang mendukungnya dalam kontestasi politik. Donasi yang anonim melalui mekanisme *blind trust* akan menyulitkan para kandidat untuk menjual akses atau pengaruh sebab mereka tidak akan pernah tahu siapa saja yang menjadi donatur untuk kampanye politiknya. Hal ini mengingat informasi tentang perilaku atau tindakan pihak lain adalah suatu prasyarat penting dalam perdagangan.

Untuk menjamin profesionalitas *trustee* melalui mekanisme bilik donasi penyelenggara pemilu dapat menunjuk akuntan publik untuk mengaudit lembaga *trustee* terkait dengan pertanggungjawaban anggaran yang diterima dari para donor.

Mandatory Anonymity dalam Pendanaan Kampanye Calon



Penutup

Sebagaimana dikemukakan oleh Sunstein (1994), pengaruh koruptif dari kontribusi kampanye telah menjadi perhatian utama dalam reformasi pendanaan kampanye politik. Di Indonesia, sekalipun terjadi kemajuan demokrasi, namun mesti diakui bahwa ada problem struktural akut yang menghimpit, terutama korupsi dan lemahnya penegakan hukum (Aspinall dan Mietzner, 2010).

Redesain sistem pendanaan kampanye dari *disclosure regime* menuju *mandatory anonymity* dapat menjadi salah satu alternatif dalam penanggulangan korupsi politik di Indonesia. Dengan mengadopsi sistem *mandatory anonymity*, identitas dan jumlah kontribusi dana kampanye hanya diketahui oleh donor (individu atau lembaga) dan *trustee*, sehingga hal ini setidaknya dapat mereduksi tindakan barter antara donor dan para calon seandainya kelak terpilih dalam kontestasi Pemilihan Umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, Edward dan Marcus Mietzner (eds.): Problems of Democratisation in Indonesia. Elections, Institutions and Society. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ayres, Ian. 2000. "Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance". Dalam Ian Shapiro dan Stephen Macedo (Ed.). *Designing Democratic Institutions*. New York University.
- Carpenter II, Dick M. 2009. Mandatory Disclosure for Ballot-Initiative Campaigns. *The Independent Review*, v. 13, n. 4.
- Davis-Denny, Grant. 2005. Divergent Disclosure: The Value of Uniformity in State Campaign Finance Disclosure Laws. *Election Law Journal* 4., no. 4: 282-94.
- Gais, Thomas L., and Michael J. Malbin. 1997. Campaign Finance Reform. *Society* 34, no. 4: 56-62.
- Pettit, Philip. 2000. Democracy, Electoral and Contestatory. Dalam Ian Shapiro dan Stephen Macedo (Ed.). *Designing Democratic Institutions*. New York University.
- Samples, John Curtis. 2006. *The fallacy of Campaign Finance Reform*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Sunstein, Cass R. 1994. "Political Equality and Unintended Consequences," *Colum. L. Rev.* 94 (1994).
- Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

PEREMPUAN DAN KONTESTASI ELEKTORAL: TINJAUAN KETERCAPAIAN KURSI PEREMPUAN PADA PEMILU 2019

Oleh: Juwita Hayyuning Prastiwi

Program Studi Ilmu Politik, Universitas Brawijaya,
Malang, Indonesia
E-mail: juwita.hayyuning@gmail.com

ABSTRAK

Secara teoritis, angka minimal 30 persen perempuan diyakini sebagai angka *critical mass* yang dibutuhkan untuk memperjuangkan kepentingan perempuan dalam badan legislatif. Di Indonesia, angka 30 persen tidak pernah tercapai secara nasional, termasuk pada pemilu 2019. Lamban dan sulitnya peningkatan jumlah perempuan di parlemen, secara khusus sangat terkait dengan sistem pemilu yang diberlakukan. Penelitian ini mencoba mengidentifikasi serta meninjau sistem dan praktik pemilu 2019 yang berimplikasi pada kuantitas (ketercapaian *critical mass*) serta kualitas (ketersediaan *critical actors*) pada keterwakilan perempuan. Dengan menggunakan metode *literature review*, penelitian ini dimulai dengan menjabarkan logika liberal sistem pemilu, kemudian melihat dampaknya pada ketercapaian keterwakilan perempuan. Sebagai hasilnya, penelitian ini menemukan bahwa secara kuantitatif perempuan terpilih sebanyak 118 orang, namun mayoritas berasal dari jaringan kekerabatan elit politik. Kondisi ini merupakan akibat langsung dari tiadanya *critical structures* (level institusional) yang mendukung keterwakilan perempuan, melalui sistem proporsional terbuka yang mendorong pemilu menjadi ajang kontestasi liberal. Pada hasil pemilu semacam ini, kemunculan *critical act* dapat terhambat karena absennya *critical actors* yang paham dan bersedia memperjuangkan kepentingan perempuan, sehingga keterwakilan substantif perempuan sulit tercapai.

Keywords: Keterwakilan perempuan, *critical mass*, sistem pemilu

A. Pendahuluan

Secara historis, ide mengenai *critical mass* telah diperkenalkan selama hampir 40 tahun dan saat ini masih menjadi konsep populer untuk menganalisis politik perempuan di dalam parlemen. Asumsi yang mendasari konsep ini adalah, tercapainya jumlah tertentu dalam parlemen akan berimplikasi pada perubahan perilaku politik parlemen, termasuk perubahan pada produk legislasi yang lebih ramah terhadap perempuan.

Diperkenalkan oleh Robert Moss Kanter (1977) dan Drude Dahlerup (1988), berikutnya konsep ini menjadi perhatian global setelah semakin ditegaskan oleh United Nations

“The notion of a critical mass is supported by a 1992 study by the united Nations, which concludes that only a critical mass 30% to 35% of women in politics will make a significant difference to the political culture due to the priority women give to the needs of other women, children, elderly, disabled, and disadvantaged”
(Kurebwa and Ndlovu, 2017, p. 27)

Dalam rangka *delivery* ide *critical mass* ini, hadir pengaturan-pengaturan teknis yang kemudian dikenal sebagai kebijakan afirmasi. Makna afirmasi di sini adalah kehendak politik yang ingin menjamin keterlibatan perempuan di ruang politik. Kehendak ini lahir dari kesadaran adanya struktur masyarakat yang timpang di mana perempuan dipinggirkan, diabaikan, dan bahkan dieksploitasi, sehingga melalui kebijakan afirmasi, akses atau kesempatan perempuan untuk memperjuangkan kepentingan dapat lebih terjamin.

Di Indonesia, wujud pertama kebijakan afirmasi adalah kuota minimal 30% perempuan yang diberlakukan sejak pemilu 2004. Pasca periode tersebut, lahir aturan-aturan lain yang mencoba membantu terpenuhinya kuota minimal ini. Di antara kebijakan tersebut antara lain adalah *zipper system* yang termaktub dalam pasal 55 UU 10/2008. Namun rekayasa sistem ini mengalami titik balik pasca putusan MK yang membatalkan pasal 214 huruf a-e UU 10/2008, sehingga mengubah formula penetapan calon terpilih dari nomor urut menjadi suara terbanyak.

Perubahan sistem penghitungan suara menjadi suara terbanyak, telah meningkatkan kompetisi calon baik antar partai maupun dari partai yang sama, bagi perempuan kondisi ini turut mengancam aksesibilitas mereka pada pemilu-pemilu berikutnya. Maka, meski muncul banyak aturan baru yang mencoba memperbaiki sistem penghitungan ini, nyatanya komposisi perempuan di parlemen tetap tidak mampu memenuhi kuota.

Seperti pada pemilu 2014, upaya perbaikan keterwakilan perempuan selain diakomodir UU 2/2011 tentang kuota minimal perempuan pada pendirian, pembentukan, serta kepengurusan parpol, juga diakomodir dalam UU 8/2012 yang memuat kewajiban parpol menyertakan minimal 30 persen bakal calon perempuan baik untuk pencalonan DPR maupun DPRD. Dan demi semakin menjamin efektivitas aturan tersebut, muncul PKPU 7/2013 yang memberlakukan sanksi bagi parpol yang tidak memenuhi aturan kuota tersebut.

Kekhawatiran dari minimnya kursi perempuan adalah lemahnya *bargain position* isu perempuan, yang seharusnya dapat diakomodir pada proses-proses politik parlemen. Misalnya di tingkat nasional, beberapa UU yang memuat semangat perlindungan perempuan pembahasannya tidak kunjung selesai, seperti RUU Pekerja Rumah Tangga, revisi UU Penempatan dan Perlindungan TKI, serta RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Di tingkat lokal, Berdasarkan *release* Komnas Perempuan, sejak tahun 2009 hingga 2015 terdapat 389 Peraturan di daerah yang diskriminatif terhadap perempuan.

Maka, meski hasil pemilu 2019 menunjukkan keberhasilan tertinggi dibandingkan pemilu-pemilu sebelumnya yakni sebanyak 118 orang (atau sebesar 20,5 persen), namun di Indonesia tetaplah angka 30 persen tidak pernah terwujud terutama di tingkat nasional. Pertanyaannya, sebab apa yang membuat kuota minimal 30 persen perempuan lamban dan sulit dicapai di Indonesia.

Dari sisi aturan pemilu, perlindungan terhadap keterwakilan perempuan dari pemilu ke pemilu nampak makin menguat, jumlah perempuan dalam daftar calon juga semakin bertambah. Namun pasca pemilu hasil penghitungan lagi-lagi tidak mampu mendorong sampai kepada *critical mass*.

Bagi Pippa Norris dan Ronald Inglehart pada artikel berjudul “*Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation*”, penyebab perempuan di politik (terutama parlemen) berada dalam kategori *under-representation* tidaklah tunggal, diantaranya sebagai berikut :

“Structural factors, including levels of socio economic development and the proportion of women in professional and managerial occupations; the impact of political institutions, such as electoral systems based on proportional- representation; and cultural factors, like the predominance of traditional attitudes toward gender roles.” (2001: 127-128).

Norris dan Inglehart menyebut adanya tiga penghambat bagi perempuan untuk memasuki dunia politik. Dengan demikian bagi perempuan, aturan-aturan pemilu hanyalah satu hambatan yang berkelindan dengan hambatan-hambatan lain, seperti kurangnya pengalaman politik, terbatasnya modal (baik modal ekonomi maupun modal sosial), termasuk adanya intepretasi ajaran tertentu yang menghalangi perempuan untuk dipilih. Seluruh hambatan tadi tentu berakar pada pemikiran patriarkis sehingga menyumbang pada sulitnya perempuan untuk mengisi kursi parlemen.

Namun di antara tiga penghambat tersebut, penelitian ini hendak memfokuskan pada faktor *the impact of political institutions*, khususnya mengenai *electoral system*. Mengapa fokus tersebut dipilih, selain karena sistem pemilu dapat direkayasa, sistem ini juga merupakan aspek yang paling mudah diintervensi baik oleh *state actors* maupun oleh *civil society organization*.

Terkait dengan penelitian terdahulu, baik di luar negeri maupun di Indonesia sendiri sebenarnya telah cukup banyak riset yang mencoba mengkaitkan sistem pemilu dan perempuan, diantaranya seperti Shauna Shames (2015), Li-Ju Chen (2010), Manon Tremblay, *at.al* (2007), Johnson-Myers (2017), Sarah Childs and Mona Lena Krouk (2008), Mirjam Allik (2015), Tam O’Neil and Pilar Domingo (2016), Stephen A. Meserve *at.al* (2014), dan sebagainya. Kemudian penelitian-penelitian dari Indonesia seperti Masnur Marzuki (2009), Nalom Kurniawan (2013), Sri Budi Eko Wardani (2011), Sri Lestari Wahyuningroem (2011), Juwita Hayyuning Prastiwi (2017), Dwi Windyastuti (2015), Ben Hillman (2017)

dan sebagainya.

Catatannya, *pertama*, berbeda dari penelitian sebelumnya, penelitian ini berfokus pada sistem pemilu namun tidak melihat sistem pemilu sebagai faktor tunggal, namun sebagai faktor utama dalam kerangka struktur politik yang lebih luas. *Kedua*, dari sisi substansi, penelitian ini mencoba menganalisis praktik demokrasi elektoral terhadap proyeksi kualitas (*critical act* dan *critical actors*) keterwakilan perempuan yang dihasilkan. *Ketiga*, penelitian ini dilakukan berdasarkan hasil pemilu 2019 yang baru saja diselenggarakan.

Maka meski telah banyak penelitian sebelumnya, bukan berarti penelitian ini kehilangan urgensi. Kontribusi terpenting dari penelitian ini adalah upayanya untuk menganalisis sistem dan praktik pemilu 2019, terhadap keterwakilan perempuan di Indonesia tidak hanya secara deskriptif namun juga melihat potensi keterwakilan substantif dari perempuan. Dengan kata lain, penelitian ini juga menyajikan proyeksi terhadap efektivitas tatanan sistem pemilu terhadap kualitas keterwakilan perempuan.

B. Metode

Seperti pada umumnya penelitian feminis yang (cenderung) menggunakan metode kualitatif, penelitian ini juga dilakukan berdasarkan metode kualitatif selain karena untuk mendapat gambaran utuh atas fenomena, juga karena penelitian ini membutuhkan pendekatan tertentu yang sadar dan peka gender di mana peneliti dalam penelitian kualitatif menjadi instrumen pada penelitian itu sendiri.

Sebagai penelitian feminis, penelitian ini mempraktikkan "*feminist perspective*" yang berusaha mengungkap pengalaman perempuan dan hubungan gender dari sisi perempuan. Trisakti Handayani dalam buku "*Konsep dan Teknik Penelitian Gender*" menyebutkan bahwa penelitian yang berperspektif perempuan secara eksplisit memang menyatakan keberpihakannya, yaitu berfokus pada masalah perempuan di mana aspek perasaan dan pengalaman perempuan dilibatkan, kemudian mencari strategi untuk merubah keadaan yang tidak menguntungkan perempuan (2008: 66-78).

Proses pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan teknik *literature review* yang mengupas sistem dan praktik pemilu 2019 terhadap keterwakilan deskriptif dan substantif perempuan. Sumber-sumber kepustakaan yang menjadi bahan *literature review* dalam penelitian ini tidak hanya dipakai untuk menyusun kerangka penelitian atau mempertajam pisau analisis, namun juga dipakai untuk memperoleh data-data diantaranya seperti UU 17/2017 tentang Pemilu sebagai literature utama yang dilengkapi dokumen-dokumen lain mengenai hasil pemilu 2019.

C. Pembahasan

Secara mendasar upaya peningkatan angka keterwakilan perempuan, seringkali harus berhadapan dengan prinsip-prinsip demokrasi liberal. Prinsip-prinsip liberal yang dimaksud antara lain seperti individualisme dan *equal opportunity*, yang tidak serta merta dapat dipenuhi oleh perempuan. Karakter yang dibayangkan dan dibutuhkan oleh prinsip liberal lebih melekat pada maskulinitas seperti rasionalitas, otonomi diri, kemampuan memilih, keterampilan membuat keputusan, dan sebagainya.

Prinsip-prinsip liberal semacam ini, telah menjadi patokan perilaku dalam demokrasi dan menghegemoni bersamaan dengan nilai-nilai patriarki. Manifestasi dari kesadaran liberal ini adalah rendah atau bahkan tiadanya kesadaran aktor politik bahwa terdapat *male biased* dalam norma, pelembagaan, serta praktik-praktik berdemokrasi (termasuk dalam pengaturan pemilu). Karena kendala ini bersifat hegemonik, maka upaya menyusun peraturan perundangan terkait praktik politik demokrasi yang mempertimbangkan kelompok *subaltern* sangatlah berat. Sebagai dampaknya, Nur Azzizah (2012) menyebutkan bahwa aturan-aturan pemilu di Indonesia yang dibangun di atas prinsip ini alih-alih menguntungkan perempuan, namun justru memfasilitasi dominasi laki-laki.

Bukti atas hegemoni prinsip liberal pada sistem pemilu di Indonesia, dapat dilihat pada keanggotaan DPR sejak periode 1950 - 1955, hingga pemilu 2004 - 2019 yang telah memberlakukan sistem kuota minimal 30 persen. Pada seluruh periode tersebut, perempuan selalu berada dalam posisi *under-represented* dengan rata-rata seluruhnya hanya mencapai 10,7 persen saja di parlemen. Kondisi ini menunjukkan adanya faktor-faktor dalam pemilu yang tidak diperhitungkan, dan membuat perempuan lebih

sulit mendapatkan hasil dan manfaat yang sama, meski telah mengikuti prosedur yang sama dengan laki-laki.

Mengacu pada hasil perolehan kursi DPR ini, lebih menunjukkan bahwa sistem pemilu yang netral gender justru berakibat pada hasil pemilu yang didominasi salah satu jenis kelamin. Sekalipun pada pemilu pasca reformasi, di mana sistem kuota telah diberlakukan namun kursi perempuan tetap tidak signifikan, karena sistem suara terbanyak melemahkan sistem kuota dan secara mendasar sangat netral gender.

Pada sistem yang netral gender tadi, perempuan membutuhkan energi ganda, energi yang dua kali lebih banyak dari laki laki pada seluruh proses pemilu. Selain banyaknya waktu yang harus dicurahkan, proses ini juga menguras emosi, tenaga, dan membutuhkan modal ekonomi serta sosial yang tidak sedikit. Bagi perempuan, keseluruhan poin ini tidak serta merta tersedia, pun jika tersedia tidak mudah dipakai, karena umumnya mereka masih bergantung kepada suami atau ayah yang punya kuasa terbesar terutama pada soal keuangan keluarga.

1. Tinjauan Sistem Pemilu 2019

Apabila mengacu pada sistem pemilu sebagai sistem yang hidup dalam struktur tidak bebas nilai. Maka penting untuk menganalisis bagaimana kemampuan UU 7/2017 tentang pemilu dalam mengkonstruksi tatanan demokrasi. Pada UU ini, sistem pemilu yang dipakai adalah sistem proporsional terbuka yang dilengkapi unsur-unsur lain seperti *district magnitude* berjumlah 3 - 10 kursi, *nomination* berbasis partai politik, serta *balloting* yang diberikan kepada partai politik/kandidat atau keduanya.

Secara empiris, studi di banyak negara menyimpulkan bahwa sistem proporsional adalah sistem yang paling mampu meningkatkan keterwakilan perempuan. Catatannya, sistem proporsional yang dimaksud bukanlah proporsional terbuka, namun proporsional tertutup. Terkait sistem proporsional tertutup ini, Mirjam Allik (2015: 430) menuliskan sebagai berikut :

“Others have argued that PR systems increase women’s representation because they are less candidate centred, emphasising party representation and reducing personal vote incentives (Rule 1987;

Kenworthy and Malami 1999; Thames and Williams 2010). Until recent decades, most PR systems made voters choose between parties rather than candidates. For this reason, the closed list PR systems are called party centred – the focus of the electoral contest is the differences between parties and not candidates' personal traits.”

Pernyataan Allik ini menguatkan pendapat bahwa proporsional tertutup adalah sistem yang sangat menguntungkan perempuan, alasannya karena sistem ini bersifat *party centered* daripada *candidate centered*. Sebagai dampaknya, sistem ini mampu meminimalisir pemberian “insentif” oleh kandidat kepada pemilih. Sehingga melalui sistem ini, aksesibilitas perempuan-perempuan dengan sumber pendanaan minim dapat lebih besar terhadap kursi parlemen.

Kondisi alamiah dari sistem proporsional ini saling memengaruhi dengan unsur-unsur lain dalam sistem pemilu, misalnya pada unsur *nomination* atau pola pencalonan. Pada UU 7/2017 pasal 172, disebutkan bahwa peserta pemilu untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik, konsekuensi dari pasal ini adalah caleg diseleksi dan diajukan oleh partai politik peserta pemilu. Dalam UU Pemilu berikutnya disampaikan pula bahwa partai politik mengajukan daftar calon berupa daftar terbuka (*open lists system*), sehingga sistem ini disebut sebagai proporsional terbuka.

Kata terbuka di sini berkonsekuensi pada tingginya kompetisi pemilu, termasuk bergesernya partai masuk ke dalam tipologi mengejar jabatan publik atau *office seeker* yang steril dari ideologi (Soeseno, 2014: 100). Pada partai dengan tipologi ini, model partai “*catch all*” cocok dipakai dalam praktik politik mereka. Dalam isu keterwakilan perempuan, model partai “*catch all*” akan cenderung mencari perempuan-perempuan yang paling memungkinkan untuk menang berdasarkan kemampuan modal ekonomi maupun jaringan. Sehingga keadilan gender tidak menjadi perhitungan utama di arena politik formal oleh partai politik.

Namun pilihan terbuka atau tertutupnya daftar calon hanyalah satu persoalan yang beririsan dengan persoalan lain seperti pada penentuan nomer urut. Pada praktik penentuan nomer urut caleg seperti yang sudah banyak dikaji data Puskapol UI menyebutkan bahwa pada pemilu 2009 persentase kemenangan caleg DPR untuk nomor urut 1 mencapai 64,9

persen, dan nomor urut 2 mencapai 19,3 persen. Sedangkan pada pemilu 2014, persentase kemenangan caleg dengan nomor urut 1 mencapai 62,2 persen dan nomor urut 2 mencapai 16,9 persen. Lalu bagaimanakah dengan pemilu 2019.

Tabel 1. Caleg Perempuan Berdasarkan Nomor Urut

No. Urut	Jumlah Caleg
1	62 orang (52,5%)
2	21 orang (17,7%)
3	8 orang (6,7%)
4	11 orang (9,3%)
5	10 orang (8,4%)
6	5 orang (4,2%)
7	1 orang (0,8%)

Tabel 1 adalah tabel yang menjabarkan data caleg perempuan terpilih berdasarkan nomor urut. Dari 118 perempuan yang berhasil mendapatkan kursi, sebanyak 52,5 persen memiliki nomor urut 1 dan 17,7 persen memiliki nomor urut 2. Berdasarkan data tersebut, maka kesimpulan yang sama masih dapat ditarik seperti pada pemilu 2009 dan 2014, bahwa nomor urut memiliki peran signifikan pada keterpilihan perempuan.

Terdapat dua catatan kritis dari praktik penyusunan *nomination* ini, diantaranya *pertama*, bahwa partai politik memiliki peran kunci dalam menentukan keberhasilan caleg perempuan, salah satunya melalui penentuan nomor urut caleg. *Kedua*, pada saat proses pemenuhan kuota perempuan dalam daftar caleg, apabila hanya menggunakan pertimbangan jenis kelamin daripada gender, maka caleg perempuan yang muncul dapat saja sekedar berjenis kelamin perempuan, namun tidak sensitif gender (atau bahkan tidak sadar gender).

Selain pada unsur *nomination*, kuantitas serta kualitas keterwakilan perempuan juga dipengaruhi unsur *district magnitude* atau besaran daerah pemilihan (dapil). Pada prinsipnya perempuan dapat semakin mudah memasuki parlemen apabila dapilnya semakin besar, sebab harga satu kursi yang semakin rendah. Johnson Myers menyebutkan, “*In a study on*

23 parliamentary democracies using proportional representation, rule (1978) found that list PR systems, in particular those with large district magnitudes, were very important in women gaining greater representation” (2016:11).

Pada UU 7/2017 tentang pemilu ditetapkan besaran dapil sedang, dengan jumlah kursi antara 3 - 10 kursi. Apabila dibandingkan dengan UU 12/2003, setiap dapil mendapatkan alokasi antara 3 - 12 kursi. Sebagai hasilnya, Pemilu 2004 memiliki capaian keterwakilan perempuan cukup tinggi yaitu sebesar 18% dari 560 kursi anggota DPR. Dari sisi besaran dapil ini, maka tampak unsur ini tidak dibahas dengan mempertimbangkan aspek gender, karena besaran dapil sedang tidak cukup kompatibel dengan sistem kuota minimal yang diberlakukan pada perempuan.

Pada unsur *balloting* atau model pemberian suara, pasal 353 UU 7/2017 mengatur bahwa pemberian suara pada pemilu 2019 dilaksanakan dengan cara mencoblos baik mencoblos kolom partai atau kolom kandidat artinya suara bisa diberikan kepada partai atau kandidat, dilakukan secara kategorik dengan cara mencoblos. Pertanyaannya, adakah implikasi praktik *balloting* semacam ini pada keterwakilan perempuan?.

Tinjauan terhadap UU 7/2017 menemukan bahwa pasal 353 tidak menemui persoalan sampai dengan ditemukannya keterkaitan pasal tersebut dengan pasal 422 UU 7/2017. Pada pasal 422, diatur bahwa penetapan calon terpilih untuk pemilu legislatif ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon. Persoalannya, apabila pemilih pemilu lebih banyak yang mencoblos kolom partai dibandingkan kolom kandidat, kemanakah suara partai tersebut dibagikan. Berkaca pada pemilu tahun 2009 dan 2014, suara partai akan diberikan berturut-turut kepada kandidat dengan suara terbanyak, hingga kandidat bersangkutan suaranya memenuhi harga satu kursi.

Partai politik lagi lagi memiliki peran dominan, implikasi dari unsur *balloting* ini juga tidak terlalu menguntungkan perempuan. Perolehan suara dalam proporsional terbuka dengan penetapan berdasarkan suara terbanyak, menuntut sumber daya yang tidak sedikit, sedangkan umumnya perempuan tidak memiliki sendiri sumber daya tersebut. Sehingga jelas bahwa bagian terbanyak dari suara partai alih-alih mendekati justru makin menjauhi perempuan.

Selain sistem pemilu dan unsur-unsur yang telah disebutkan, sistem kuota yang dipilih juga berkonsekuensi pada efektivitas peningkatan kursi perempuan. Secara global, terdapat dua praktik sistem kuota yang dipilih untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, keduanya bergantung pada dari mana mandat kuota tersebut diberikan. Apabila mandat diberikan oleh konstitusi maka disebut sebagai kuota legal (disebut pula *electoral quota* atau *legislated quota*), sedangkan bila mandat berasal dari internal partai politik maka disebut sebagai kuota partai (disebut pula *voluntary party quota*). Apabila kuota legal mengikat seluruh partai politik karena telah diatur oleh undang-undang, kuota partai hanya berlaku pada partai yang bersangkutan, karena hanya didasarkan pada inisiatif masing-masing partai.

Dari kedua tipe sistem kuota, maka sistem manakah yang lebih efektif meningkatkan keterwakilan perempuan. Berdasarkan data dari Union Interparlementaire dalam “*Women in Parliament in 2016*” disebutkan sebagai berikut :

Tabel 2. Kuota pada Negara dengan Keterwakilan Perempuan Tinggi

No	Negara	% Perempuan	Kuota
1	Iceland	47,6	Yes*
2	Nicaragua	45,7	Yes***
3	Spain	39,1	Yes***
4	Belarus	34,5	None
5	Uganda	34,3	Yes **#
6	Serbia	34,0	Yes*
7	Macedonia	31,7	Yes **#
8	Philippines	29,8	Yes*
9	Australia	28,7	Yes*
10	South Sudan	28,5	Yes**

Keterangan:

* One or more political parties adopted a voluntary measure to increase the number of women candidates

** Legislated candidate quota

*** Legislated and voluntary quotas

Seats reserved for women

Berdasarkan data pada tabel 2, dari 10 negara terdapat empat negara yang mempraktikkan kuota partai, dua negara mempraktikkan gabungan *legal quota* dan *voluntary party quota*, dua negara mempraktikkan gabungan *legal quota* dan *reserved seat*, lalu satu negara yang mempraktikkan *legal quota*, serta satu negara tidak mempraktikkan kuota sama sekali. Mengacu pada data ini, tampak jelas dan tegas pentingnya peran partai politik dalam menjamin keterwakilan perempuan, bahwa inisiatif partai politik untuk menggunakan *voluntary party quota* lebih efektif meningkatkan suara perempuan dibandingkan *legal quota*.

Setelah melalui empat kali pemilu, sepertinya *legal quota* tidak efektif memfasilitasi peningkatan kursi perempuan di Indonesia. Bahkan ketika sistem ini ditopang *zipper system*, kuantitas (dan kualitas) keterwakilan perempuan tidak tampak signifikan. Padahal, mengacu pada praktik di negara lain, *legal quota* sebenarnya dapat digabungkan dengan *voluntary party quota*, namun *voluntary party quota* sendiri merupakan sistem kuota yang paling efektif meningkatkan jumlah kursi perempuan.

Setiap produk hukum (termasuk UU) yang dihasilkan dan diberlakukan, pasti menuai dampak. Dampak yang dimaksud dapat berupa dampak yang dibayangkan maupun yang tidak terbayangkan ketika aturan tersebut disusun, bahkan sangat memungkinkan bahwa aturan yang diberlakukan justru membawa eksese negatif bagi masyarakat secara umum atau kelompok-kelompok masyarakat tertentu (seperti perempuan). Partai politik sebagai hulu terseleksinya pejabat publik sekaligus hulu berbagai kebijakan publik, sudah sepatutnya lebih sensitif dan responsif gender, terutama terkait dengan pengaturan pemilu yang merugikan perempuan.

Berdasarkan penelusuran literatur, dari 16 partai politik di tingkat nasional tidak ada satupun dalam AD/ART yang mengatur tentang *voluntary party quota*. Meski pada pemilu 2019, jumlah perempuan dalam daftar caleg telah meningkat hingga 40 persen, namun tanpa pengaturan dalam AD/ART maka tidak ada jaminan bahwa di tahun-tahun mendatang komitmen partai politik terhadap isu ini tetap terjaga.

2. Hasil Pemilu 2019

Pemilu legislatif 2019 diselenggarakan salah satunya untuk mengisi 575 kursi di DPR RI, kursi tersebut diperebutkan oleh 7.968 caleg yang terdiri dari 4.774 caleg laki-laki dan 3.194 caleg perempuan dari 16 partai politik. Berdasarkan sebaran partai politik, berikut ini adalah tabel jumlah caleg laki-laki dan perempuan :

Tabel 3. Daftar Caleg DPR RI 2019

Partai	Caleg Laki-laki	Caleg Perempuan	Caleg Perempuan (%)
PKB	355	220	38,26
Gerindra	360	209	36,70
PDI P	358	215	37,59
Golkar	357	217	37,80
Nasdem	354	221	38,43
Garuda	115	110	48,26
Berkarya	341	213	38,48
PKS	321	212	39,62
Perindo	347	221	38,91
PPP	321	233	42,06
PSI	300	274	47,74
PAN	356	219	38,26
Hanura	250	177	41,40
Demokrat	350	223	38,92
PBB	228	154	40,35
PKPI	61	76	56,20
Total	4.774	3.194	40,08

Jumlah perempuan dalam daftar caleg telah mencapai sebesar 40,08 persen, dari jumlah tersebut kontribusi terbesar diberikan oleh PKPI dengan 56,20 persen, partai Garuda dengan 48,26 persen, kemudian PSI dengan 47,74 persen. Data pada tabel 3 menunjukkan bahwa banyaknya jumlah perempuan dalam daftar calon tidak serta merta linear dengan jumlah capaian keterpilihan perempuan di parlemen.

Secara kualitatif, Ben Hilman menyebut bahwa sistem daftar terbuka dengan penghitungan suara terbanyak yang berlaku di Indonesia sejak 2009, telah berdampak signifikan pada pengeluaran dana kampanye kandidat :

“several candidates who have contested both 2009 and 2014 election report that their campaign costs more than doubled. KPU documents indicate that candidates spent between one and eight billion rupiah on individual campaigns over and above what political parties spent on campaigns, although official reports filed by candidates are likely to under report actual expenditure” (2017 : 42-43).

Akibat dari sistem daftar terbuka yang membutuhkan modal keuangan besar, berdampak pada “*several women activists and capable parliamentarians have lost their seats and been replaced by women from political dynasties*” (Ben Hilman, 2017: 43). Merujuk pada data Puskapol UI tentang basis keterpilihan caleg perempuan DPR RI hasil pemilu 2014, sebanyak 36 dari 97 orang (sebesar 47%) berasal dari jaringan kekerabatan elite politik (oligarki).

Pada data pemilu 2019, terdapat 118 perempuan yang terpilih (mencapai 20,5 persen). Angka ini adalah angka representasi deskriptif yang terbesar sepanjang berdirinya republik, namun pertanyaannya apakah jumlah ini akan mampu membawa representasi yang lebih substantif melalui perbaikan kinerja DPR sehingga lebih sensitif gender dan ramah perempuan. Terkait dengan Pemilu 2019, berikut ini adalah tabel yang disusun berdasarkan penelusuran mandiri berbasis website mengenai latar belakang anggota legislatif (caleg) perempuan periode 2019 - 2024:

Tabel 4. Latar Belakang Aleg Perempuan 2019 - 2024

No	Latar Belakang	Persentase
1	Jaringan Oligarki	47,4%
2	Kader partai	28 %
3	Selebritis/Figur Populer	11,8 %
4	Aktivis Kemasyarakatan	6 %
5	Profesional	6,7 %

Berdasarkan tabel 4, sebanyak 56 orang atau sebesar 47,4 persen dari 118 perempuan yang terpilih berasal dari jaringan oligarki elit politik. Sisanya disusul kader partai sebanyak 28 persen, kemudian selebritis atau figur populer sebesar 11,8 persen, dan masing-masing hanya sekitar 6 persen dari latar belakang aktivis atau profesional. Berdasarkan provinsi, jumlah provinsi yang paling banyak menyumbang perempuan dari jaringan oligarki adalah dari dapil Jawa Barat sebanyak 12 orang dan disusul dapil Jawa Tengah sebanyak 8 orang.

Menurut Jeffrey Winters “*Oligarki adalah dunia yang paling patriarkis di dunia ini. Jika ada kelompok tertentu yang berkuasa karena modal yang banyak, kekuasaan berdasarkan kekayaan, maka biasanya dia akan sangat maskulin*” (Jurnal Perempuan, 2014: 162). Artinya, sistem pemilu berdasarkan suara terbanyak nyatanya mempraktikkan seleksi lebih berdasarkan kelas sosial, di mana secara umum tidak hanya memengaruhi kuantitas namun juga kualitas perempuan yang memasuki parlemen. Maka, meski jumlah perempuan parlemen meningkat dibandingkan periode sebelumnya, kemungkinan kemajuan produk legislasi yang lebih sensitif gender harus terpinggirkan.

Representasi mengasumsikan bahwa yang tidak hadir tetap dapat dihadirkan pandangan dan kepentingannya, dengan ataupun tanpa persetujuan pihak yang hadir. Melihat kualitas hasil pemilu yang mayoritas diisi jaringan kekerabatan elit politik, dapat berimplikasi pada kemampuan parlemen dalam mengidentifikasi problem-problem gender. Apalagi, untuk menghasilkan produk legislasi yang sensitif gender, membutuhkan tidak hanya keterampilan teknis administratif (yang terkait dengan prosedur mekanisme pembuatan keputusan publik), namun juga kemampuan substansial dalam memahami problem-problem gender.

Baik pada keterampilan teknis administratif maupun pada kemampuan substansial, perlu diperhatikan adanya relasi kuasa antar aktor yang terlibat. Relasi kuasa yang dibangun berlandaskan nilai patriarki, tentu membutuhkan strategi untuk dapat menghasilkan keputusan publik yang tepat dan bijak. Secara deskriptif, hasil pemilu 2019 menunjukkan angka keterwakilan sebesar 20,5 persen, namun angka ini tidak meyakinkan untuk membawa representasi deskriptif berkembang ke arah representasi substantif mengingat dominasi relasi kuasa yang tidak didasarkan pada

kapabilitas perempuan.

Berdasarkan model representasi Pitkin, kebijakan afirmasi sebagai upaya mengoreksi ketimpangan yang merugikan perempuan hanya dapat mendorong *descriptive representation* melalui terpenuhinya *critical mass*. Sedangkan konsep *substantial representation* dipakai untuk memeriksa praktik representasi yang dilakukan, di mana anggota parlemen diperiksa sejauh mana mereka menghasilkan *policy outcome*.

Secara teoritis, konsep *critical mass* yang merujuk pada jumlah, banyak dikritik karena tidak selalu menghasilkan *substantial representation*. Sarah Childs dan Mona Lee Krook (2008), menyebutkan bahwa pendekatan *critical mass* sudah seharusnya direvisi. Pendekatan alternatif yang ditawarkan oleh mereka adalah mengkaji kemungkinan keterwakilan substantif berdasarkan eksistensi *critical actors* yang ada di parlemen. Berdasarkan kajian Childs dan Krook, tanpa *critical actors* yang paham dan bersedia berpihak pada kepentingan perempuan menjadi sulit, dan sayangnya hasil pemilu 2019 lebih menunjukkan susunan perempuan parlemen yang didominasi oleh kelompok elit politik yang sama.

Pada penelitian ini, sistem pemilu yang dibangun ternyata memengaruhi tidak hanya kemampuan pemilu dalam mencapai angka *critical mass*, namun juga ketersediaan *critical actors* yang mampu melakukan *critical act* di parlemen. Apabila *critical mass* diasosiasikan dengan perwakilan “*standing for*” maka *critical act* diasosiasikan dengan “*acting for*”.

Pada konsep *critical act* ini, keterwakilan perempuan mendapatkan tantangan, mengingat tidak semua perempuan dapat bertindak atas nama dan untuk perempuan. Karena *critical act* hanya mungkin dilakukan oleh *critical actors* yaitu “*people who initiate policy proposals on their own, even when women form a small minority and embolden others to take steps to promote policies for women*” (Kurebwa, 2017, p.28). Berdasarkan hasil penelitian ini, dengan mayoritas perempuan yang berasal dari jaringan oligarki elit politik menjadi penyebab dari rendahnya kemungkinan kemunculan *critical actors* di parlemen.

Apa yang ingin disampaikan di sini adalah, bahwa meski jumlah perempuan parlemen hasil pemilu 2019 mencapai jumlah terbanyak

dibandingkan pemilu sebelumnya, namun tanpa kemampuan untuk menjadi *critical actors* (termasuk tanpa posisi strategis), maka sangat kecil kemungkinan kepentingan politik perempuan dapat terakomodir dalam parlemen. Dari sini, maka tantangan terbesar dari perempuan parlemen sebenarnya tidak berasal dari level personal perempuan, namun justru dari level institusional (partai politik).

D. Penutup

Selain hambatan elektoral, perjuangan perempuan menuju parlemen juga mengalami hambatan non elektoral, namun sebenarnya kedua hambatan tersebut dapat diintervensi di ranah pengambilan kebijakan. Apalagi, sejarah telah membuktikan, bahwa sistem pemilu yang netral gender justru berakibat pada munculnya kesenjangan. Misalnya saat berkompetisi meraih dukungan, perempuan mengalami lebih banyak kendala ketika aturan pemilu disusun dengan logika liberal. Resikonya, selain tidak terpenuhinya *critical mass*, sistem demikian juga menghambat munculnya *critical actors* perempuan, karena yang mampu memenuhi prasyarat kompetisi akan terbatas pada perempuan dari lingkaran oligarki kekuasaan.

Di balik minimnya jumlah perempuan yang berhasil masuk dalam parlemen, terdapat kendala dalam proses politik yang sering kali diabaikan dalam mengukur kuantitas (upaya memenuhi *critical mass*) dan kualitas (upaya memenuhi *critical actors*) perempuan parlemen. Bahwa partai politik selama ini berperan sangat vital dan dominan dalam menentukan, serta membatasi apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh perempuan, tidak hanya dalam hal seleksi jumlah perempuan yang dapat memasuki parlemen namun juga seleksi pada kualitas perempuan yang memasuki parlemen. Berikutnya, tidak hanya pada saat proses pencalegan tapi juga pada proses mengakses kursi pimpinan baik di partai politik maupun parlemen.

Absennya *critical structures* (institusional) ternyata memengaruhi kemampuan diakomodasinya isu-isu perempuan ke dalam parlemen. Kondisi ini tercermin dari praktik penyusunan kebijakan termasuk pengaturan pemilu - yang dirumuskan secara sadar/tidak sadar berdasarkan perspektif dari kelompok dominan. Hal penting yang dapat disimpulkan adalah bahwa sistem pemilu dapat memengaruhi pembentukan *critical*

mass dan *critical actors* sekaligus. Akumulasi dari kedua hal ini pada akhirnya menentukan hasil akhir dari kualitas keterwakilan perempuan di parlemen.

DAFTAR PUSTAKA

- Allik, Mirjam. (2015). Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed lists and Candidate Gender in Estonia. *Journal East European Politics*, Vol; 31, No. 4, halaman 429-451
- Azizah, Nur. (2013). Dilema Demokrasi Liberal: hambatan Normatif, Institusional, dan Praktikal dalam Pemberlakuan Kuota Perempuan di Indonesia. *Jurnal HI UMY* Vol 2, No , halaman 184-197.
- Childs, Sarah and Mona Lee Krook. (2008). Critical Mass Theory and Women's Representation. *Political Studies* Vol.56. Hal 725 - 736
- Dahlerup, Drupe. (2007). *Electoral Gender Quota: Between Equality of Opportunity and Equality of Result*. London: Routledge
- Dahlerup, Drupe, *et.al.* (2013). *Atlas of Gender Quota*. Sweden: International Idea
- Handayani, Trisakti dan Sugiarti. (2006). *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang : UMM Press
- Hilman, Ben. (2017). *Increasing Women's parliamentary Representation in Asia and the pasific: The Indonesia Experience*. Australia: The Australian National University.
- Interparliamentarie, Union. (2017). *Women in Parliament in 2016 - The year in Review*. Geneva: Courand
- Kurebwa, jefry and Sikhulekile Ndlovu. (2017). *The Critical Mass Theory and Quota Systems Debate*. Vol. 1 Issue 1. International Journal of Advanced Researched and Publications (ijiarp). Lore, Grace. (2016). *Women's Political Representation and Electoral Systems*. Canada:

Equal Voice.

- Lovenduski, Joni. (2008). *Politik Berparas Perempuan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Myers, Johnson & Tracy-Ann. (2016). *The Impact of Electoral Systems on Women's Political Representation*. SpringerBriefs in Political Science.
- Norris, Pippa, & Ronald Inglehart. (2001). *Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation*. Journal of Democracy Volume 12 No. 4: 126-140
- O'Neil & Pilar Domingo. (2016). *Women and Power - Overcoming Barriers to Leadership and Influence*. London: Overseas Development Institute.
- Puskapol UI. (2014). *Profil Anggota Legislatif 2014-2019: Potensi Dominasi Fraksi Makin Kuat*. Jakarta: Puskapol UI
- Soeseno, Nuri. (2014). *Perempuan Politisi dalam Partai Politik Pemilu 2014: Keterwakilan Deskriptif vs Substantif*. Dalam Jurnal Perempuan 81 Vol.19 No.2. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan
- Winters, Jeffry. (2014). *Pentingnya Intervensi Negara dalam Kuota Politik Perempuan*. Dalam Jurnal Perempuan 81 Vol.19 No.2. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan

Undang-undang

Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Jakarta: Sekretariat Negara

EVALUASI PEMILU SERENTAK 2019: DISTORSI ASUMSI AKADEMIK DAN PRAKTIK

Oleh: Moch Nurhasim

Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: nurhasimlipi@gmail.com

ABSTRACT

The Concurrent Election 2019 raises the paradox between theoretical assumptions built by experts and the results. That is, the assumption of the application of the design of the election simultaneity turned out to be almost unproven, because the results are not much different from the electoral scheme that is separate between the Presidential Election and Pileg. This was caused by a number of factors, including the lack of effect of the tail suit effect; the central point of the election is more inclined in the Presidential Election and forgetting the Pileg; the existence of political polarization that causes extreme socio-political divisions, political synergies between the presidential and presidential elections that are not concurrent or mutually supportive. Although the results of the 2019 Concurrent Elections continued to produce extreme multiparty, it still had a small effect on multiparty presidentialism--even though the multiparty was extreme because the power of the government coalition almost wiped out strategic and important positions in the DPR, MPR and DPD. Therefore the election results are less relevant if it is said to jeopardize the effectiveness of multiparty presidential democracy, but instead there is such a large coalition in Parliament (DPR, DPD and MPR) in supporting the Jokowi-Maruf government in the second period.

Keywords: concurrent election, presidential democratic, and extrem multiparty.

ABSTRAK

Pemilu Serentak 2019 menimbulkan paradoks antara asumsi teoretik yang dibangun oleh para ahli dengan hasilnya. Artinya, asumsi penerapan desain keserentakan pemilu ternyata hampir tidak terbukti, karena hasilnya tidak jauh berbeda dengan skema pemilu yang terpisah antara Pilpres dan Pileg. Hal itu disebabkan oleh sejumlah faktor, antara lain kurang bekerjanya efek ekor jas; titik sentral pemilu lebih condong di Pilpres dan melupakan Pileg; adanya polarisasi politik yang menyebabkan pembelahan sosial-politik yang ekstrim, sinergi politik Pilpres dan Pileg yang tidak konkuren atau saling mendukung. Meskipun hasil Pemilu Serentak 2019 tetap menghasilkan multipartai ekstrem, namun hal tersebut pengaruhnya masih kecil terhadap presidensialisme multipartai meskipun multipartainya ekstrim karena kekuatan koalisi pemerintah hampir menyapu bersih posisi-posisi strategis dan penting di DPR, MPR dan DPD. Oleh karena itu hasil pemilu kurang relevan kalau disebut membahayakan efektivitas demokrasi presidensial multipartai, tetapi sebaliknya ada semacam koalisi besar di Parlemen (DPR, DPD dan MPR) dalam mendukung pemerintahan Jokowi-Maruf pada periode kedua.

Kata Kunci : pemilu Serentak, demokrasi presidensial dan multipartai ekstrem

A. Pendahuluan

Pemilu 2019 adalah pemilu serentak pertama di Indonesia yang diselenggarakan pada 17 April 2019. Dalam keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 disebut bahwa pemilihan presiden diselenggarakan bersama dengan pemilu anggota lembaga perwakilan. Menurut MK hal itu sejalan dengan original intent Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan penafsiran sistematis Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Dalam keputusan tersebut juga disebut bahwa pemilu diselenggarakan dalam satu tarikan nafas, yakni, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.¹

Tidak terlalu banyak ahli yang mempersoalkan skema pemilu

¹ Putusan MK nomor 14/2013, hlm. 82-83.

borongan tersebut, atau yang sering disebut sebagai pemilu 5 kotak. Pemilu demikian diyakini oleh sejumlah kalangan akan membawa dampak signifikan bagi pembenahan sistem politik kita. Dalam pertimbangannya, MK menyebut bahwa pemilu serentak akan hemat anggaran, mengurangi pemborosan waktu, menekan konflik horizontal, mewujudkan peta *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, dan mendorong tumbuhnya pemilih cerdas dalam pemilu.² Kalau dirunut dari UUD 1945 sebenarnya tidak menyebut kata “serentak” atau “bersamaan”, artinya pemilu serentak 2019 adalah hasil tafsir dari para hakim MK.

Keyakinan para pihak yang mengusulkan judicial review UU No. 42/2008 selain menyebut aka nada efisiensi anggaran, melalui pemilu yang diserentakkan juga akan terdapat efek ekor jas (*coattail effect*) dan kecerdasan politik pemilih (*political efficacy*) yang menjadi dasar bagi konstituen dalam memilih calon, baik calon presiden maupun calon anggota perwakilan (DPR dan DPD). Persoalannya, setelah Pemilu Serentak 2019 dilaksanakan, ternyata sejumlah asumsi yang terdapat dalam putusan MK tidak terbukti. Hasil pemilu 2019 nyaris sama, tidak berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya yang terpisah antara pemilihan presiden dan pemilihan anggota perwakilan (DPR dan DPD). Artikel ini ingin menjawab dua masalah penting, yakni: (1) Mengapa asumsi teoretik pemilu serentak meleset?; dan (2) Mengapa keserentakan pemilu tidak dapat mencapai tiga tujuan besarnya, yakni: efisiensi anggaran, menghasilkan kekuatan politik yang signifikan di parlemen yang memperkuat sistem presidensial, dan mendorong penyederhanaan partai politik.

Isu pemilu serentak merupakan isu strategis. Oleh karena itu, sayangnya evaluasi atas penyelenggaraan Pemilu 2019 belum banyak ditulis oleh para ahli. Rata-rata isu tersebut dikomentasi secara “parsial” di media massa dan diulas dalam sejumlah opini atau artikel di media massa.³ Beberapa studi sebelumnya memberikan pemahaman mengenai asumsi-asumsi teoretik dan praktis pemilu serentak atas pengalaman negara-negara lain. Dalam buku Pemilu Serentak 2019 tersebut telah dilihat kemungkinan-kemungkinan kesulitan atas kombinasi dari pilpres yang diserempakkan dengan pileg (DPR dan DPRD) serta dengan DPD.

2 Mengenai hal ini dapat dilihat pada R. Siti Zuhro (ed.), *Kajian Strategis Skema Pemilu yang Aplikatif dan Efektif untuk Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2019).

3 Mengenai hal ini dapat dilihat dari tulisan Didik Supriyanto, “Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah” dalam Kompas, 4 Mei 2019. Juga dapat dilihat pada tulisan Moch Nurhasim, “Evaluasi Pemilu Serentak 2019” dalam Kompas, 8 Oktober 2019.

Namun dalam buku tersebut belum bisa memberikan kira-kira efektif atau tidak skema pemilu borongan atau pemilu 5 kotak yang akan diterapkan.⁴

Harus diakui secara akademik, praktik Pemilu Serentak 2019 masih cukup hangat dan belum banyak ditulis atau diteliti. Dengan demikian, tema evaluasi Pemilu Serentak 2019 merupakan isu aktual dan memiliki signifikansi kebaruan, karena dari segi isu dan gagasan pembahasan mengenai tema pemilu serentak akan memberikan dampak penting bagi para pembuat keputusan khususnya pemerintah dan DPR dalam melakukan evaluasi dan perubahan skema penyelenggaraan pemilu di Indonesia ke depan.

B. Pembahasan

Untuk menjawab 2 (dua) pertanyaan yang menjadi fokus artikel ini, penulis akan menguraikannya dalam beberapa sub-bab analisis yang berkaitan dengan adanya distorsi asumsi akademik dan teoretik, bahwa asumsi para ahli ternyata tidak sesuai dengan kenyataan. Penelusuran teoretik menjadi relevan untuk menjawab mengapa asumsi teoretik meleset. Sementara untuk menjawab pertanyaan kedua, akan digambarkan dalam beberapa bahasan yang berkaitan dengan capaian pemilu serentak terhadap tujuan yang dicanangkan dalam naskah akademik RUU Pemilihan Umum 2019.

1. Distorsi Asumsi Akademik

Penyelenggaraan pemilu serentak 2019 ternyata tidak murah dan efisien. Pemilu serentak “nyaris” tidak memberikan insentif yang memadai bagi partai utama/partai pengusung calon presiden/wakil presiden. PDIP dan Gerindra mengalami kenaikan tipis, 0,38 dan 0,76 persen. Partai yang dianggap memperoleh berkah kenaikan adalah Nasdem, sebanyak 2,33 persen. Meskipun kenaikan suara Nasdem tidak dianggap sebagai dampak dari efek ekor jas (*coattail effect*) karena calon Presiden Jokowi lebih lekat sebagai kader PDIP, bukan kader Nasdem.

Partai-partai lain yang berkoalisi dengan kubu 01, seperti Golkar, PKB, PPP, dan Hanura, nasibnya tidak sebaik Nasdem. PKB yang mengklaim sebagai pengusung KH. Ma'ruf Amin, ternyata suaranya hanya naik 0,65 persen. Golkar, Hanura dan PPP lebih tidak beruntung karena

4 Lihat Syamsuddin Haris (ed), Pemilu Serentak 2019, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016).

turun cukup signifikan, berturut-turut: 2,44, 3,72 dan 2,01 persen. Pada kubu 02, partai yang mengalami kenaikan cukup lumayan adalah PKS, sebesar 1,42 persen. Sedangkan Demokrat dan PAN, justru mengalami penurunan. Demokrat mengalami penurunan suara paling banyak, sebesar 3.13 persen, dan PAN hanya 0,75 persen.

Hasil Pemilu Serentak 2019 semakin memperkokoh praktik multipartai ekstrem di Indonesia. Sebagaimana diketahui, hasil pemilu-pemilu di era reformasi, sejak Pemilu 1999 hingga 2014 selalu gagal menyederhanakan partai politik. Pemilu proporsional yang dikombinasikan dengan sistem multipartai dianggap tidak sejalan dengan upaya untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia, karena multipartai yang dihasilkan oleh pemilu adalah multipartai ekstrim yang menyulitkan presiden dalam membangun koalisi. Tidak ada partai pemenang mayoritas minimal, karena rata-rata partai pemenang pemilu memperoleh suara di bawah 22 persen. Akibatnya, presiden terpilih dianggap kurang didukung oleh kekuatan partai politik yang memadai di parlemen. Hal itu dibuktikan dari perhitungan *effective number of party in parlemen (ENPP)* yang dihasilkan oleh pemilu sebelum Pemilu 2019 cenderung besar (7,4), sehingga rata-rata parpol yang punya pengaruh di parlemen antara 7 hingga 8 partai politik. Artinya, tingkat kompetisi kekuatan politik di parlemen tergolong terfragmentasi ketimbang terkonsolidasi. Kecenderungan bangunan koalisi yang dibentuk oleh presiden pun dianggap tidak terlalu kuat.

Efek pemilu serentak sebenarnya telah diperdebatkan sejak era 1980an oleh banyak ahli. Perdebatan mengenai apa manfaat atau dampak dari pemilu serentak serta kebenaran pemilu serentak akan menciptakan efek ekor jas dan kecerdasan pemilih menjadi isu akademik yang terus menerus. Studi Campbell (1960) menghipotesiskan pemilu serentak menyebabkan dua gejala yaitu gelombang penurunan dan pelonjakan. Pemilu serentak hanya berfungsi sebagai “stimulasi politik” untuk meningkatkan partisipasi. Pola *coattail effect* Presiden AS dalam pemilihan DPR dan Senat berjalan tidak ajek, karena pada saat tertentu akan muncul lonjakan suara, tetapi pada saat lain akan ada fenomena penurunan suara. Campbell juga menggarisbawahi bahwa kombinasi keserentakan antara presiden dengan sistem pemilu mayoritarian mendorong penguatan partai tertentu. Menariknya, kalau kombinasi dilakukan dengan proporsional,

hasilnya menunjukkan partai partai tengah, bukan partai kanan atau kiri yang diuntungkan. Pengalaman negara yang menerapkan kombinasi yang disebut oleh Campbell dapat menjadi penjelasan mengapa praktik pemilu serentak di Indonesia justru cenderung menguntungkan partai berideologi tengah, ketimbang kanan atau kiri.

Beberapa bukti lain juga menunjukkan bahwa efek paling nyata dari pemilu serentak hanya meningkatkan partisipasi pemilih. Efek ini telah disebut pada sejumlah literatur yang membahas pemilu serentak sejak era 1980an sejak Boyd (1989) merumuskan hipotesis daya tarik suara bahwa pemilihan serentak meningkatkan jumlah pemilih. Lijphart (1997) juga menilai hal yang sama, bahwa pemilu serentak (dalam waktu bersamaan) dianggap dapat meningkatkan tingkat partisipasi pemilih

Dari sejumlah kajian mengenai pemilu serentak, sebenarnya terdapat banyak bukti bahwa kajian-kajian sebelumnya tidak menjawab bagaimana pengaruhnya terhadap hasil pemilu, apakah pemilu serentak dapat mendorong sistem pemilu proporsional yang efektif untuk menyederhanakan partai politik misalnya? Walaupun juga tidak dipungkiri di beberapa negara memang ada sedikit efek ekor jas (*coattail effects*), tetapi pada beberapa negara yang melakukan pemilu serentak seperti Uruguay, Venezuela, dan Mexico serta beberapa negara lain, efek itu juga kurang terlihat secara signifikan. Atas dasar pengalaman beberapa negara yang menerapkan pemilu serentak, ternyata tidak selamanya simultan. Bahkan, pengalaman pemilu serentak di Brazil, yang dihasilkan adalah kemenangan partai koalisi, tidak mengubah multi partai yang ekstrim, karena Brazil tetap mengkombinasikan proporsional dan multipartai. Sementara itu, pengalaman Uruguay juga relatif menunjukkan hal yang hampir mirip, pilihan terhadap presiden tidak konkuren dengan pilihan terhadap partai politiknya.

Distorsi akademik yang dibangun oleh para perancang UU Pemilu 2019 yang terlalu meyakini asumsi-asumsi awal *judicial review*, dan kurang mengeksplorasi praktik pemilu serentak menyebabkan ekspektasi publik terhadap hasil pemilu serentak tidak terjawab. Salah satu alasan mengapa hasil pemilu serentak sama dengan pemilu terpisah, karena disain system pemilu yang digunakan tidak mengalami perubahan fundamental, khususnya dari sisi besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), rumus

konversi suara menjadi kursi, karena penerapan Sainte League (munri) pada dasarnya prinsip kerjanya sama dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), dan penerapan ambang batas parlemen yang masih kurang relevan.

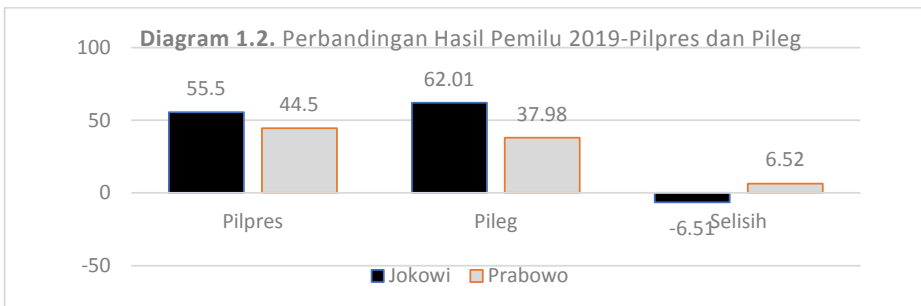
2. Presidensialisme Multipartai Ekstrem

Menitikberatkan asumsi bahwa keserentakan akan mendorong perubahan peta kekuatan politik dan partai yang sederhana sehingga akan membenahi persoalan presidensialisme multipartai ekstrem yang terjadi di Indonesia, sebenarnya tidak memiliki sandaran teoretik dan tidak didukung oleh praktik yang ada. Dalam banyak kasus keserentakan pemilu hanya memiliki insentif partisipasi yang meningkat, sementara efek untuk pembenahan atau penyederhanaan hasil pemilu yang mengarah ke multipartai moderat sulit terjadi. Mengapa sulit terjadi? Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab, antara lain adalah **pertama**, titik sentral pemilu lebih condong pada calon presiden dan melupakan pemilu legislatif atau calon-calon anggota legislatif. Hiruk pikuk pemilu serentak didominasi oleh pertarungan dua poros, kubu 01 dan kubu 02. Polarisasi politik yang akut yang dicirikan oleh adanya pembelahan sosial-politik yang “ekstrem” menyebabkan energi elektoral tersedot hanya pada pertarungan dua sosok, Jokowi-Prabowo dan Ma’ruf Amin-Sandiaga Uno. Tidak ada pertarungan wacana dari partai dalam bentuk narasi-narasi yang strategis yang diterjemahkan oleh para calon anggota legislatif di setiap daerah pemilihan.

Kedua, dampak dari polarisasi politik tersebut justru menyebabkan adanya anomali dalam politik elektoral. Anomali ini terjadi di sejumlah provinsi yang narasi dukungan politiknya sangat ekstrem seperti di Jawa Tengah, Jawa Timur—sebagian Madura, Sumatera Barat, DKI Jakarta, NTT, NTB dan beberapa tempat lainnya. Yang dimaksud dengan anomali tersebut ialah pertarungan sengit kubu 01 dan kubu 02 menyebabkan partai politiknya yang juga mengusung calon anggota legislatif tidak bisa bergerak bebas. Ada contoh bahwa parpol pendukung 01 yang militan di Sumatera Barat misalnya, dalam kampanye agar memperoleh ruang dan bisa bergerak atau bisa memperoleh kursi, maka sejumlah calon legislatif dari partai Nasdem misalnya tidak mengkampanyekan Jokowi, tetapi Prabowo. Demikian juga di tempat lain, yang daerah tersebut sangat kuat dan kental dukungan politiknya pada kubu 01, partai pendukung kubu 02 juga mengalami kesulitan ruang gerak untuk melakukan kampanye

agar memperoleh dukungan politik. Akibatnya banyak cara dilakukan oleh para caleg dan partai dengan bekerja sendiri-sendiri yang tidak memiliki keterhubungan dengan kampanye presiden dan wakil presiden. Artinya tidak ada sinergi dan masing-masing berjalan sendiri-sendiri demi memperoleh kursi di parlemen.

Hal itu dibuktikan oleh hasil pemilu yang tidak konkuren tidak nyambung antara pilpres dengan pileg. Yang terjadi justru sebaliknya, kubu 01 menang dengan dukungan 55,5 persen, tetapi partai koalisinya memperoleh suara 62,1 persen. Sebaliknya pada kubu 02, capresnya memperoleh dukungan 44,5 persen, tetapi partai koalnya hanya memperoleh 37,9 persen—jauh berbeda dengan perolehan capres-cawapres kubu 02. Perbedaan ini menunjukkan tidak ada hubungan *linear* dan konkuren dari sisi aspek keterpilihan.



Sumber: diolah oleh penulis dari sumber KPU 2019.

Ketiga, adanya bukti kuat bahwa keserentakan tidak menimbulkan efek ekor jas (*coattail effect*). Asumsi bahwa pemilih yang memilih calon presiden akan memilih partai yang mengusung atau partai koalisinya atau sebaliknya, ternyata tidak terbukti. Ada selisih 6,5 persen dari kubu 01 dan 02 yang menunjukkan justru ada *split of vote*, penyebaran suara di antara kedua kubu. Harusnya kalau asumsi efek ekor jas terbukti, perolehan suara Presiden Jokowi-Makruf, bukan 55,5 persen tetapi 62,01 persen—paling tidak hampir sama dengan perolehan parpol pendukungnya. Artinya, 6,51 persen pemilih yang memilih parpol koalisi 01 memilih Prabowo dan tidak memilih Jokowi.

Keempat, hasil pemilu serentak ternyata setali tiga uang dengan hasil pemilu terpisah. Yang jelas tidak ada partai yang memperoleh suara secara signifikan. Suara yang dihasilkan oleh pemilu tersebar-sebar ke semua partai politik. Tabel 1 di bawah menunjukkan bahwa PDIP hanya mengalami kenaikan 0,38 persen sedangkan Gerindra naik 0,76 persen.

Tabel 1. Perbandingan Hasil Pemilu 2014 dan Pemilu Serentak 2019

Partai	Pemilu 2019	Pemilu 2014	Kenaikan/ Penurunan
PDIP	19.33	18.95	0.38
Gerindra	12.57	11.81	0.76
Golkar	12.31	14.75	-2.44
PKB	9.69	9.04	0.65
Nasdem	9.05	6.72	2.33
PKS	8.21	6.79	1.42
Demokrat	7.77	10.9	-3.13
PAN	6.84	7.59	-0.75
PPP	4.52	6.53	-2.01
Perindo	2.67	0	2.67
Berkarya	2.09	0	2.09
PSI	1.89	0	1.89
Hanura	1.54	5.26	-3.72
PBB	0.79	1.46	-0.67
Garuda	0.50	0	0.50
PKPI	0.22	0.91	-0.69

Sumber: diolah dari data KPU oleh penulis

Hasil Pemilu 2019 menunjukkan dukungan cukup signifikan diperoleh Jokowi-Ma'ruf di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Meskipun partai pengusung utama Jokowi, PDI Perjuangan tidak memperoleh suara dan kursi yang signifikan, tetapi perolehan kursi di parlemen dari Koalisi Indonesia Kerja (KIK) cukup besar, sekitar 60,6 persen. Sisanya kubu Koalisi Indonesia Adil dan Makmur (KIAM) memperoleh 39,4 persen. Dari segi kekuatan politik, dukungan terhadap pemerintahan Jokowi-

Ma'ruf memang jauh lebih signifikan bila dibandingkan dengan kekuatan politik Jokowi-JK di DPR pada periode awal setelah pemilu, yang hanya memperoleh dukungan sebanyak 36,97 persen. Jumlah itu diperoleh dari kursi PDIP, Nasdem, PKB, dan Hanura [sebelum PPP, Golkar dan PAN bergabung dengan Koalisi Indonesia Hebat-KIH]. KIH praktis hanya didukung oleh 207 anggota DPR, sedangkan KMP didukung sekitar 353 anggota DPR dari Golkar, Gerindra, Demokrat, PAN, PKS, dan PPP atau sekitar 63,03 persen. Jumlah yang jauh sangat signifikan sebagai kekuatan oposisi. Namun, seiring dengan perjalanan waktu, ternyata arah dan perkembangan politik secara berangsur-angsur berubah, akibat strategi pemberian “kursi kabinet” yang ditawarkan oleh Jokowi ke Golkar, PAN dan PPP. Dengan bergabungnya PPP pada September 2015, yang disusul oleh PAN dan kemudian Golkar pada Januari 2016, barulah dukungan partai di parlemen terhadap Jokowi-JK naik signifikan menjadi 68,9 persen, melonjak kurang lebih 30,5 persen.

Kalau dilihat dari hasil pemilu, sebenarnya kekuatan politik pendukung Jokowi-Ma'ruf sudah cukup besar. Hasil keputusan KPU, parpol koalisi pendukung Jokowi menguasai 61 persen kursi di DPR (349 kursi dari 575 kursi). Parpol pendukung Prabowo memperoleh 39 persen (226 kursi dari 575) kursi.

Tabel 2. Perolehan Kursi DPR Partai Pendukung Jokowi dan Prabowo

No	Nama Parpol	Parpol Pendukung Jokowi		No	Nama Parpol	Parpol Pendukung Prabowo	
		Kursi	Persen			Kursi	Persen
1	PDIP	128	22,26	1	Gerindra	78	13,75
2	Golkar	85	14,78	2	Demokrat	54	9,39
3	Nasdem	59	10,26	3	PKS	50	8,70
4	PKB	58	10,09	4	PAN	44	7,65
5	PPP	19	3,30				
Jumlah		349	61	Jumlah		226	39

3. Implikasi bagi Efektivitas Demokrasi Presidensial

Secara teoretik, kombinasi sistem presidensial dengan multipartai ekstrem sulit menghasilkan kekuatan politik yang terkonsolidasi di parlemen. Presiden terpilih biasanya kesulitan dalam membangun koalisi yang solid, sehingga di parlemen jarang memperoleh dukungan yang mayoritas.

Teori tersebut misalnya dikemukakan oleh Mainwaring, karena kombinasi tersebut berpotensi memunculkan kelumpuhan atau jalan buntu politik (*deadlock*) akibat hubungan yang tidak harmonis parlemen dan presiden.⁵ Sebenarnya asumsi Mainwaring bisa terbukti, tetapi juga bisa saja berbeda dengan praktik sistem presidensial yang berjalan pada suatu masa pemerintahan tertentu. Sebagai contoh, dalam kasus pemerintahan SBY-Kalla pada 2004-2009, potensi jalan buntu politik jauh lebih kecil ketimbang era periode kedua pemerintahan SBY-Boediono. Hal demikian sebagai akibat dari perubahan konstelasi politik yang terjadi pada intra-koalisi pemerintahan.

Oleh karena itu, pandangan Mainwaring bisa terbukti pada satu era pemerintahan koalisi dalam sistem presidensial, tetapi juga bisa tidak berlaku pada koalisi pemerintahan yang berbeda, walaupun sistem yang digunakan tetap sama yakni kombinasi antara multipartai ekstrem dengan sistem presidensial. Perbedaan itu misalnya terlihat dari satu dekade pemerintahan Jokowi-JK, 2014-2019—di mana koalisi yang dibangun—relatif solid dan tidak terjadi gejolak yang terlalu signifikan. Tanda-tanda konflik antara parlemen dengan presiden juga tidak kelihatan. Sebaliknya, era pemerintahan Jokowi-JK, 2014-2019 justru mengarah pada koalisi jumbo atau dukungan besar secara politik kepada presiden. Hal itu terjadi setelah Partai Golkar memilih keluar dari Koalisi Merah Putih (KMP)—koalisi yang dibentuk oleh Prabowo. Demikian pula ketika Partai Amanat Nasional (PAN) juga melakukan hal yang sama, merapat kepada pemerintah, kekuatan politik KMP mulai mengalami pelemahan. Koalisi yang mendukung Prabowo tidak sekuat pada masa awal pemerintahan Jokowi, karena dua partai pendukungnya justru masuk dalam jajaran kabinet Jokowi-JK.

Dengan demikian, perdebatan bahwa kombinasi antara sistem presidensial dengan multipartai ekstrem akan menimbulkan jalan buntu politik, tidak bisa berlaku umum, tetapi tergantung dari arah politik elit partai dalam menentukan sikap terhadap pemerintahan. Posisi dan orientasi elit terhadap kekuasaan politik menjadi salah satu ukurannya, apakah koalisi yang dibangun oleh pemerintah cukup kuat dan solid, ataukah sebaliknya, rapuh akibat perbedaan tajam dalam kepentingan politik, sehingga koalisi

⁵ Mengenai hal itu dapat dilihat pada Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993:198-228.

tidak utuh dan saling menyandera. Dalam konteks demikian, Cheibub misalnya menyebut bahwa kombinasi sistem presidensial-multipartai ekstrem juga membuka peluang terbentuknya “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*), di mana presiden dan parlemen dikuasai atau dikontrol oleh partai yang berbeda. Suasana demikian—terjadi di masa-masa awal pemerintahan Jokowi, atau tepatnya pada tahun 2014, karena Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lebih dikuasai oleh Koalisi Merah Putih (KMP) ketimbang oleh kekuatan politik dari Koalisi Indonesia Kerja (KIK). Indikasi itu terlihat misalnya dari dominannya kubu KMP yang menguasai instrumen penting DPR seperti pimpinan DPR dan alat-alat kelengkapan dewan yang lain. Namun dalam tahap berikutnya, setelah Partai Golkar dan PAN keluar dari KMP, terjadi perubahan peta politik yang signifikan, atau mengubah pola “pemerintahan yang terbelah” menjadi “pemerintahan yang terkonsolidasi.”

Telah banyak ulasan mengenai sifat-sifat potensial dari hubungan DPR-Presiden di Indonesia sejak 2004 hingga 2014, seperti telah disinggung oleh Syamsuddin Haris dalam disertasinya mengenai Hubungan DPR-Presiden 2004-2009. Juga tulisan dari Djayadi Hanan “Menakar Presidensialisme Multipartai” yang terbit pada 2014. Hampir sama dengan ulasan dari teoretik yang telah disinggung sebelumnya, bahwa “menurut teori-teori utama dalam perbandingan sistem pemerintahan, sistem presidensial, apalagi yang multipartai, cenderung akan gagal. Penyebab utamanya adalah suasana konflik yang cenderung terjadi antara eksekutif (presiden) dan legislatif yang membuat keduanya sulit bekerja sama. Banyaknya partai yang ada dalam legislatif juga membuat presiden sulit untuk mengamankan agenda-agenda pemerintahannya dari gangguan legislatif”.⁶ Menurut Hanan, dalam konteks Indonesia disebut bahwa:⁷

“....sistem presidensial multipartai berjalan relatif normal. Hubungan yang tegang antara eksekutif dan legislatif memang terjadi tapi tidak berakhir dengan *deadlock*. Dukungan legislatif terhadap agenda-agenda pemerintah relatif masih terbangun, dengan beberapa masalah di sana-sini. Stabilitas demokrasi relatif terjaga. Mengapa demikian? Jawabnya terletak pada keberadaan dua faktor yang saling mendukung. Mekanisme kelembagaan antara

6 Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, (Bandung: Mizan, 2014).

7 *Ibid.*

eksekutif dan legislatif, seperti mekanisme persetujuan bersama, membuat keduanya harus menyelesaikan perbedaan satu demi satu, dan mengutamakan kerja sama. Mekanisme kelembagaan informal, seperti koalisi, meskipun memiliki kelemahan, dipandang oleh penulis sebagai salah satu jalan keluar dari kebuntuan. Selain itu, terdapat juga mekanisme non-kelembagaan, seperti presiden yang cenderung akomodasionis, para elit politik yang pragmatis, dan budaya mekanisme konsensus, turut mengurangi potensi kebuntuan hubungan antara eksekutif dan legislatif...”

Sebagian dari analisis di atas menurut penulis bisa digunakan sebagai dasar dalam menggambarkan konsolidasi kekuatan-kekuatan politik di DPR apakah terfragmentasi atau terkonsolidasi. Walaupun dalam konteks pasca-Pemilu 2019 [pemilu serentak pertama kali di Indonesia] faktor-faktor yang memengaruhi fragmentasi dan konsolidasi bisa saja berbeda, tidak semata-mata *ceteris paribus* atau oleh faktor yang tetap. Ada faktor yang bisa tetap, tetapi ada pula faktor yang berubah akibat konteks dan dinamika politik yang tidak sama.

Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga ciri yang menjadi elemen esensial dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.⁸ Karena itu perlu segera dicatat bahwa desain institusi dan praktik sistem presidensial di berbagai negara sebenarnya tidak pernah seragam, terdapat variasi-variasi yang signifikan, termasuk di negara-negara Amerika Latin di mana Presidensialisme menjadi pilihan populer ketimbang parlementarianisme. Akan tetapi terlepas dari berbagai varian presidensialisme, hampir semua negara yang menganut sistem presidensial cenderung menjadikan praktik Presidensialisme di Amerika Serikat sebagai inspirasi sekaligus model terbaik.

Salah satu upaya untuk mengurangi derajat kontestasi politik sistem presidensial, Cheibub mengatakan bahwa minoritas pemerintahan tidak menimbulkan *deadlock*. Ia juga berpendapat bahwa minoritas presiden

8 Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, dalam Linz dan Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I: 91-105.

dan *deadlock* tidak mempengaruhi kelangsungan demokrasi Presidensial. Pemerintahan terbelah terjadi jika (i) tingginya jumlah partai politik yang efektif, (ii) pemilihan eksekutif dan legislatif yang tidak bersamaan; dan (iii) sistem pemilu yang lebih bersifat proporsional ketimbang mayoritarian. Untuk menghindari *deadlock* dalam pemerintahan terbelah perlu ada institusi veto pada presiden.⁹

Arend Lijphart mengatakan bahwa dalam sistem multipartai juga bisa menghasilkan sistem demokrasi presidensial yang efektif dan stabil. Kondisi itu, menurutnya, bisa di atasi dengan cara mengembangkan demokrasi konsensual (demokrasi konsensus). Salah satu ciri demokrasi konsensual, menurut Arendt, yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan (kabinet) di antara partai-partai politik. Sebagai contoh, dalam kasus di Swiss dan Belgia, Arend mengemukakan 10 ciri demokrasi konsensus di kedua negara tersebut yang dijadikan consensus bersama, yaitu (1) *Executive power-sharing in broad coalition cabinets*; (2) *Executive-legislative balance of power*; (3) *multiparty system*; (4) *proportional representation*; (5) *interest group corporation*; (6) *federal and decentralized government*; (7) *strong bicameralism*; (8) *constitutional rigidity*; (9) *judicial review*; and (10) *Central bank independen*.¹⁰

Dari konteks demokrasi presidensialisme di atas, sebenarnya implikasi hasil pemilu terhadap efektivitas demokrasi presidensialisme dalam praktik satu periode Jokowi-JK dan mungkin pada periode kedua, sangat tergantung pada soliditas partai pendukung pemerintah. Apabila partai pemerintah kuat dan solid, sebenarnya Presiden Jokowi tidak perlu khawatir secara politik. Alasannya sederhana, selain karena jumlah partai yang efektif yang mendukung kubu Jokowi relatif lebih banyak dibandingkan dengan kubu rival politiknya, Prabowo, yang kemungkinan itu “hanya ada pada Gerindra, PKS dan PAN”, karena Demokrat telah mengambil sikap ditengah-tengah dan cenderung mendukung pemerintah. Oleh karena itu, apabila Presiden percaya diri dengan kekuatan politik yang mendukungnya saat ini (satu bulan setelah Pemilu 2019), Presiden bisa melakukan langkah politik yang lebih cepat dan mudah. Presiden Jokowi sebagaimana kebiasaan yang pernah dialaminya, tidak perlu

9 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007.

10 Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London, Yale University, 1999), hlm. 34-41.

was-was, sebab kekuatan politik pendukungnya dari sisi jumlah dan politik opini masih dominan dibandingkan dengan kubu rival politiknya, Prabowo.¹¹ Apalagi parpol yang memiliki pengaruh cukup besar di parlemen adalah parpol pendukung pemerintah, bukan parpol dari kubu oposisi. Hal itu misalnya terlihat di penghujung akhir masa pemerintahan Jokowi menjelang 30 September, di mana sejumlah kekuatan politik di DPR sebenarnya senada dengan pemerintah dalam soal melemahkan KPK melalui revisi UU KPK diganti dengan UU yang baru. Demikian pula terhadap perubahan UU MD3—yang kemudian diubah dan disesuaikan, di mana pimpinan DPR dipilih atas dasar urutan perolehan suara partai, bukan melalui *voting* di DPR.

Dengan kata lain, meskipun hasil pemilu serentak yang mengkombinasikan antara sistem presidensialisme dengan multipartai dan pemilu proporsional yang hasilnya tidak terlalu ada perubahan, bukan berarti akan berdampak negatif bagi efektivitas sistem presidensial Indonesia ke depan. Selain karena faktor, kekuatan politik koalisi masih 60 persen menguasai parlemen, termasuk tingkat pimpinan di DPR, MPR dan DPD yang dikuasai oleh kubu koalisi pemerintah, juga sebenarnya ada faktor kekuatan informal yang dapat mereduksi ancaman dan tantangan bagi hubungan Presiden-DPR yang tidak efektif dan mengalami jalan buntu. Efek hasil pemilu bagi demokrasi presidensial hanya berimplikasi minim yaitu menyulitkan presiden dalam membangun pemerintahan dan dalam membangun komunikasi dengan parlemen karena partai yang harus dikonsolidasikan agar mendukung kebijakan presiden masih terlalu banyak antara 5-6 partai. Tetapi secara signifikan hasil Pemilu Serentak 2019 tidak akan menciptakan goyahnya stabilitas demokrasi dan hubungan Presiden-DPR akibat kecilnya potensi oposisi di DPR.

C. Catatan Penutup: Skema Lain Keserentakan Pemilu

Dari praktik Pemilu Serentak 2019, ternyata model pemilu serentak borongan atau pemilu serentak 5 kotak, “hanya” menjamin insentif tingkat partisipasi pemilih. Efek ekor jas dan kecerdasan pemilih sebenarnya belum terbukti. Sementara dari sisi penyelenggaraannya begitu ruwet, rumit dan kompleks. Beban penyelenggara pemilu di tingkat KPPS juga sangat berat, bahkan ratusan orang akhirnya meninggal.

11 Hasil FGD dengan politisi dari partai politik yang diadakan di P2P-LIPI, 6 Agustus 2019.

Belajar dari hasil pemilu dan dampaknya, ke depan kira-kira format keserentakan pemilu yang seperti apa yang mungkin digunakan. Kata mungkin ini berhubungan dengan amar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 yang menyebutkan bahwa bahwa *penyelenggaraan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan adalah inskonstitusional, sehingga untuk pemilu-pemilu yang akan datang, Pilpres mesti dilaksanakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan social kea rah yang dikehendaki. Hasil Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan juga tidak memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konsitusi.*

Makna dari keputusan MK di atas ialah pemilu harus diselenggarakan dengan menerapkan minimal dua sistem sekaligus. Pada skema pemilu serentak 2019, ada tiga sistem yang bekerja secara bersama yakni sistem untuk memilih presiden, anggota legislatif (DPR) dan anggota DPD. Dari pengalaman Pemilu 2019, model pemilu borongan-5 kotak telah menimbulkan beragam persoalan, sehingga mempertahankan format keserentakannya akan menimbulkan perdebatan dan “was-was” dalam penyelenggaraan.

Lalu pertanyaannya, desain pemilu serentak yang seperti apakah yang cocok bagi Indonesia sekaligus yang konstitusional sebagaimana dimaksud pada Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013. **Pertama**, jelas bahwa kombinasi Pemilu Serentak 5 Kotak, di satu sisi konstitusional tetapi di sisi lain *kompleks*, rumit dan *njlimet*, efek perubahannya hampir tidak ada, terlalu bertumpu pada Pilpres dan efek proses di Pileg dan DPD sangat kurang. Selain itu menimbulkan kompleksitas penyelenggaraan pemilu yang tidak mudah. Untuk mengulang model pertama ini, sulit mencari argumentasi secara teoretik maupun praktis untuk kembali membuktikan bahwa desain Pemilu Serentak 2019 akan membawa perubahan-perubahan politik yang “menggiurkan” sebagaimana ada dalam argumentasi *judicial review* para pihak yang mendukung konsepsi desain Pemilu Serentak 2019. Setelah praktik Pemilu Serentak 2019 tidak memberikan bukti yang berarti, sulit rasanya untuk mempertahankan model desain pemilu serentak 2019 diulang kembali.

Kedua, putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 juga telah lugas dan jelas menegaskan bahwa model terpisah sebagaimana dipraktikkan pada Pemilu 2014 di mana Pileg dilaksanakan terlebih dahulu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota baru diikuti oleh penyelenggaraan Pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presiden juga *inkonstitusional*.

Model yang masih mungkin ialah, model (1), model Pilpres mendahului Pileg, di mana Pemilihan calon presiden dan wakil presiden dilaksanakan terlebih dahulu; baru kemudian dilakukan pemilu legislatif (DPR, DPRD) dan DPD. Model (2), model pemilu serentak nasional dan lokal terpisah; di mana pemilu serentak nasional terdiri dari Pilpres, Pileg (DPR dan DPD); sedangkan yang lokal adalah Pilkada Serentak ditambah dengan Pileg DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Model (3), model pemilu serentak legislatif-eksekutif secara terpisah; di mana pemilu serentak legislatif terdiri dari pemilu untuk memilih anggota DPR tingkat nasional, DPD, dan DPR Provinsi dan DPR Kabupaten/Kota; sedangkan pemilu serentak eksekutif adalah Pilpres dan Pilkada Serentak (Gubernur, Bupati dan Walikota).

Dari 3 model desain pemilu serentak yang tersisa di atas, apakah model yang pertama, pilpres mendahului pileg, dapat dianggap sebagai pemilu serentak? Kalau tidak serentak, berarti dapat disebut sebagai inskonstitusional sebagaimana disebut oleh keputusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 kecuali ada *judicial review* dan tafsir ulang atas Keputusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 tersebut. Padahal seperti kita ketahui, arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan pemilu presiden mendahului pelaksanaan pemilu legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan pemilu presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan atau bersamaan dengan pelaksanaan pemilu legislatif, terutama pemilihan anggota legislatif di tingkat nasional, DPR dan DPD.¹² Artinya apabila ada desain Pilpres yang simultan dilakukan secara bersamaan dengan pileg sebenarnya persoalan konstitusionalitasnya dapat dipenuhi. Model ini secara tidak langsung juga akan mengubah pola penyelenggaraan pemilu selama ini, di mana Pileg selalu mendahului Pilpres karena asumsi ada *presidential*

12 Syamsuddin Haris (ed), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016)

threshold di mana partai yang boleh mengajukan calon adalah partai yang memperoleh suara minimal 25 persen dan/atau 20 persen kursi DPR.

Secara konseptual, pengertian pemilu serentak (*concurrent election*) secara teori maupun pengalaman negara lain dicirikan oleh adanya dua sistem pemilihan yang bekerja secara bersamaan (dalam waktu) yang bersamaan. Sebagai contoh, penggunaan pemilu serentak di sejumlah negara Amerika Latian misalnya menerapkan model menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Kedua-duanya memiliki sistem dan mekanisme yang berbeda-beda atau tidak sama. Dengan kategori ini, maka pilihan terhadap model pertama—Pemilu Presiden mendahului Pileg (DPR dan DPD), adalah bukan pemilu serentak. Dengan kata lain, bisa dianggap tidak konstitusional menurut keputusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013. Oleh karena itu, pilihan disain pemilu serentak sebenarnya hanya ada 3 model yakni:

Tabel 1.1. Model Pemilu Serentak yang Konstitusional Menurut Keputusan MK No 14/PUU-XI/2013

Model Pemilu Serentak yang Konstitusional menurut keputusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013	Ciri dan cara kerja sistem	Implikasi/Dampak
Model 1: Pemilu Serentak 2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilu 5 Kotak 2. Tiga sistem pemilu bekerja dalam waktu bersamaan yaitu Pilpres, Pileg DPR/DPD dan Pileg DPD; 3. 	Sudah dipraktikkan: catatannya, tidak efisien, terlalu kompleks dari segi penyelenggaraan, tidak teralalu ada perubahan yang signifikan
Model 2: Pemilu Serentak Nasional-Lokal Terpisah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilu Serentak Nasional: Pilpres, Pileg DPR dan Pileg DPD 2. Pemilu Serentak Lokal: Pileg DPRD dan Pilkada Serentak (Gubernur, Bupati/Walikota) 	Belum dipraktikkan: asumsi lebih mudah dari sisi penyelenggaraan, tidak sekompleks model yang pertama.
Model 3: Pemilu Serentak Legislatif-Eksekutif Terpisah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilu Serentak Legislatif: Pileg DPR dan DPRD bersamaan dengan DPD 2. Pilpres bersamaan dengan Pilkada Serentak (Gubernur, Bupati/Walikota) 	Belum dipraktikkan: asumsi lebih mudah dari sisi penyelenggaraan, tidak sekompleks model yang pertama.

Sumber: diolah oleh penulis.

Untuk mengatasi hal itu, masih ada dua model keserentakan yang mungkin bisa dipilih dan diterapkan, yakni pertama: pemilu serentak nasional dan lokal yang terpisah. Pemilu jenis ini adalah pemilu serentak nasional yang memilih presiden dan anggota perwakilan di tingkat pusat (DPR dan DPD). Kedua adalah pemilu eksekutif-legislatif yang terpisah, di mana pemilu eksekutif adalah memilih presiden-kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) secara bersamaan; sedangkan legislatif adalah memilih anggota perwakilan—DPR-DPD dan DPRD.

Kedua model keserentakan pemilu di atas memiliki kelemahan karena tidak bisa memberikan jaminan ada tidaknya efek ekor jas, kecerdasan pemilih, dan penyederhanaan partai politik, karena masalah yang diselesaikan adalah masalah penyelenggaraan pemilu supaya tidak rumit dan kompleks. Selain itu dengan kedua model keserentakan tersebut, beban kerja penyelenggara pemilu juga tidak terlalu berat. Persoalan efektif atau tidaknya dalam mendorong multipartai yang sederhana, tergantung pada perubahan sistem pemilu dan aturan-aturan teknis yang perlu dimodifikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Reynolds, B. R. (2016). *Disain Sistem Pemilu: Panduan Baru Internasional IDEA*. Jakarta: Perludem.
- API. (1999). *Almanak Parpol '99*. Jakarta: API.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Budiarjo, M. (2012). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Kompas Gramedia Utama.
- Colomer, J. M. (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Haris, S. (2004). *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta:

Gramedia.

- Haris, S. (2016). *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kemitraan. (2011). *Seri Demokrasi Elektoral 4: Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*. Jakarta: Kemitraan.
- Linz, J. J. (2001). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy, The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 198.
- Mitchell, M. G. (2005). *The Politics of Electoral System*. New York: Oxford University Press.
- Pamungkas, S. (2009). *Perihal Pemilu*. Jakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada.
- Partnership. (2001). *Membangun Pemerintahan Presidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum*. Jakarta: Partnership.
- Plattner, L. D. (2006). *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral System*. New York: Oxford University Press.
- Tobing, M. H. (2010). *Kepemimpinan Nasional, Demokrasi dan Tantangan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

PROBLEM SUMBATAN DEMOKRASI DALAM TRAJEKTORI DEMOKRASI PERWAKILAN

Oleh: Airlangga Pribadi Kusman
Pengajar Departemen Politik FISIP Universitas Airlangga

ABSTRAK

Artikel ini menguraikan bahwa kekuatan demokrasi representatif adalah pada keseimbangan kelembagaan untuk mengawal kehendak (*will*) dan pendapat warga (*public opinion*), keseimbangan kekuatan antara negara (*state*) dan masyarakat sipil (*civil society*) dan pemisahan kekuasaan antara legislative dan eksekutif melalui hadirnya kebebasan politik dan ruang kesempatan warga untuk terlibat dan merevisi setiap kebijakan yang telah diambil oleh negara. Sehubungan dengan fenomena yang menguat, tulisan ini akan memproblematisir dua hal sebagai cacat demokratik dalam pemilu serentak yakni maneuver predatorisme politik yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya publik yang berhubungan dengan maraknya politik uang sebagai problem laten dalam demokrasi kita, maupun menguatnya fenomena *hoax* dalam lingkungan sosial yang terdistorsi oleh keadaan *post-truth* yang keduanya menciderai dimensi kehendak politik dan penyehatan opini public dalam arsitektural demokrasi kita.

A. Pendahuluan

Artikel ini berangkat dari premis tentang prinsip utama demokrasi perwakilan bahwa system politik demokrasi eksis bukan untuk mencapai tujuan diluar dirinya (perumusan kebijakan pembangunan yang lebih baik atau penciptaan kesetaraan sosial ekonomi), namun tatanan politik demokrasi ditegakkan untuk menjamin kebebasan politik tiap-tiap warganegara terlibat dalam pembuatan kebijakan yang dapat dirubah dalam jangka waktu regular. Nadia Urbinati (2014) dalam *Democracy Disfigured: Opinion, Truth and The People* menyatakan bahwa sistem demokrasi representative merupakan *system diarchic* dimana kehendak (*will*) dari warganegara melalui hak untuk memilih serta prosedur dan institusi

yang mengatur pembentukan kebijakan yang otoritatif serta pendapat publik (*opinion*) yaitu ranah ekstra kelembagaan tempat berkembang dan diseminasi opini publik saling mempengaruhi dalam ruang yang berbeda dan tidak menyatu dalam rangka menjaga kebebasan politik warganegara. Oleh karena itu maka demokrasi perwakilan yang bekerja dengan baik memiliki kebaikan dalam dirinya sendiri dalam rangka mengawal prinsip-prinsip kebebasan politik. Hal ini mengingat: Pertama, kesempatan kontestasi politik maupun mengontrol rezime muncul mengingat opini warganegara memperoleh jaminan perlindungan negara hadir di ruang publik dan tidak tersimpan hanya dalam pikiran maupun ruang-ruang privat. Kedua, mengingat bahwa dalam demokrasi representatif kedua system diarchic ini bertemu dengan proses separasi kekuasaan (antara lembaga legislatif dan eksekutif) sehingga memungkinkan terjadinya kontestasi dan perdebatan yang mewakili kehendak warga dalam demokrasi perwakilan. Ketiga, terbukanya ruang opini pada ranah publik dalam tatanan demokrasi perwakilan, maka dimungkinkan terjadinya berbagai macam pandangan politik berkembang dan mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Dalam konsepsi tatanan demokrasi *diarchic* seperti yang diutarakan oleh Nadia Urbinati diatas, kehendak (*will*) dan pendapat (*opinion*) menjadi dua jalur yang mengawal proses demokrasi sekaligus berbeda dan terpisah diantara keduanya. Dalam jalur kehendak (*will*) warganegara berinteraksi dengan wakilnya melalui lembaga legislatif maupun partai politik yang dengan koneksitas tersebut kehendak setiap warganegara dalam relasi antara institusi politik dan konstituen bekerja menciptakan kebijakan public melalui pemilihan dan proses perdebatan dan adu argumentasi baik dalam fraksi-fraksi politik didalam lembaga legislatif maupun dalam relasi *check and balance* antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Sementara itu dalam jalur *opinion* hubungan antara negara dan masyarakat sipil berjalan untuk terlibat dalam proses partisipasi maupun control terhadap pengelolaan negara yang menunjukkan peran aktif masyarakat dalam proses-proses politik dalam tatanan politik demokratis. Dalam bingkai logika demokrasi *diarchic* tersebut maka persoalan utama yang berlangsung dalam proses politik terjadi ketika muncul sumbatan demokrasi yang membuat relasi *will* dan *opinion* tidak dapat bekerja dengan baik dalam proses dan dinamika politik yang berlangsung.

Sehubungan dengan problem politik Indonesia yang terjadi

khususnya pada pemilihan serentak antara Pilpres dan Pileg 2019 lalu, artikel ini melihat ada tiga hal yang menjadi persoalan sumbatan demokrasi yang membuat tatanan demokrasi perwakilan dalam pola *diarchic* tidak bekerja dengan baik yakni: Pertama, eksisnya system relasi kekuasaan oligarki yang memungkinkan hubungan bisnis-politik diantara faksi-faksi politik dominan menguasai panggung politik melalui penguasaan sumber daya negara dan menggunakan kuasa uang dan materi. Kedua, kekuatan politik populisme yang melihat rakyat dalam makna yang homogen dan eksklusif. Ketiga, berkembangnya *hoax* dalam lingkungan *post-truth* yang mengaburkan validitas dan kebenaran dalam setiap argumentasi. Apabila factor pertama yakni kuasa oligarki menghambat jalur kehendak (*will*) yang menghubungkan kehendak warga untuk terlibat dalam perumusan publik dengan lembaga representatifnya, maka faktor kedua yakni maraknya politik populisme dan menyebarnya *hoax* mendistorsi perkembangan dan diseminasi pandangan publik dalam jalur opinion yang berada dalam relasi interaktif antara entitas negara dan masyarakat sipil.

B. Tatanan Oligarki dan Sumbatan Kehendak dalam Demokrasi

Dalam demokrasi perwakilan yang ditopang oleh pilar *will* dan opinion, seperti telah disebutkan diatas, kedaulatan warganegara dalam system politik disalurkan melalui hubungan dengan lembaga politik demokrasi perwakilan, sehingga tiap-tiap orang dapat terlibat dalam proses pengambilan kebijakan yang dapat diubah secara regular dan mengontrol jalannya kehidupan bernegara melalui penghidupan ruang publik yang bebas dalam konteks hubungan negara dan masyarakat sipil.

Bekerjanya mekanisme jalur kehendak (*will*) dalam tatanan demokrasi perwakilan sangat ditentukan oleh keterbukaan institusi perwakilan (lembaga legislatif) dan komitmen dan inklusivitas dari institusi partai politik dalam interaksi yang berlangsung dengan warganegara. Sehubungan dengan ruang inklusif antara institusi representative dan warganegara, salah satu problem kekuasaan yang sangat berpotensi menyumbat ruang kehendak (*will*) dari warganegara dalam ikut serta terlibat dalam perumusan kebijakan adalah terkait dengan problem kuasa oligarki, yang di Indonesia terutama pasca-otoritarianisme Soeharto masih menjadi persoalan utama. Dalam konteks problem demokrasi Indonesia pasca otoritarianisme Soeharto, hubungan interaktif antara warga negara

baik dengan partai-politik maupun institusi politik demokrasi untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersumbat oleh kuasa kekuatan oligarki.

Dalam proses demokrasi yang tersandera oleh kuasa oligarki, partai politik yang menjadi sumber daya bagi para legislator yang duduk dalam lembaga legislatif, tidak berperan sebagai katalis dari suara rakyat (*voice of the people*) yang menjadi sumber baik program posisi politik dan kebijakan, namun segenap langkah partai politik tersebut tersandera oleh kepentingan dari kekuatan sosial dominan bisnis-politik yang menguasai setiap partai politik. Seperti diutarakan oleh Vedi Hadiz (2010) dalam *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* bahwa pelembagaan demokrasi di Indonesia setelah jatuhnya Soeharto baik ditingkat nasional maupun lokal hadir dalam ruang dimana konstelasi relasi kekuasaan yang masih mewarisi problem ekonomi-politik era Orde Baru. Dalam konteks kekuasaan seperti ini kekuatan sosial yang eksis pada era Soeharto mampu beradaptasi dengan proses kelembagaan baru dan membangun aliansi dengan kekuatan sosial lainnya untuk memanfaatkan sumber daya negara dan kemakmuran publik melalui penguasaan terhadap institusi-institusi politik (partai politik) maupun negara (birokrasi pemerintahan). Untuk memahami tentang problem oligarki, berikut ini akan dijelaskan dengan lebih detail bagaimana konteks sosial dari kebangkitan oligarki di Indonesia pasca jatuhnya Soeharto.

Jatuhnya Soeharto dan dimulainya proses pelembagaan demokrasi serta tata kelola pemerintahan yang lebih transparan membangun harapan yang beragam dari berbagai kelompok terkait dengan masa depan Indonesia setelah melampaui era otoritarianisme Orde Baru. Bagi kalangan aktivis demokrasi, proses demokratisasi dan penegakan *good governance* membangkitkan harapan bagi terbukanya ruang bagi partisipasi politik rakyat dalam proses-proses politik beserta penguatan dan pendalaman agenda demokrasi. Bagi kalangan pendukung pasar bebas, penataan proses kelembagaan untuk membangun pemerintahan yang bebas korupsi menjanjikan bekerjanya tatanan ekonomi pasar yang bebas dan tidak terdistorsi oleh campur tangan negara. Sementara itu ditengah membuncahnya harapan bagi penguatan keterbukaan politik, agenda transparansi dan pemerintahan anti-korupsi maupun penataan ekonomi pasar bebas, pada waktu itu kita sama-sama menduga Indonesia

akan lepas dari warisan pemerintahan Soeharto berupa pembajakan institusi negara bagi kepentingan kekuatan sosial dominan dan aliansi politik-bisnis disekelilingnya yang populer dengan istilah Korupsi Kolusi dan Nepotisme.

Jatuhnya Soeharto dan dimulainya era reformasi memperlihatkan persekutuan yang aneh berupa proses transmudasi neoliberalisme yang bertemu dengan masih bercokolnya kekuatan aliansi bisnis-politik oligarki sebagai perpanjangan sejarah dari era yang telah ditinggalkan. Fase peralihan yang rentan dari krisis ekonomi Asia yang berlangsung semenjak 1997 yang menyeret Indonesia dalam pusaran kapitalisme neoliberal yang memaksa Indonesia untuk menerima imperatif-imperatif dari Lembaga keuangan internasional IMF berupa reformasi sektor perbankan dan finansial, privatisasi dan restrukturisasi tata kelola korporasi dan publik serta pembukaan arena pasar bebas tidak serta merta membawa pada pemisahan ruang ekonomi dan politik seperti yang diimpikan oleh para proponent pasar bebas.

Seperti diutarakan oleh Vedi R Hadiz dan Richard Robison (2013) dalam *The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia* bahwa setelah lebih dari satu dekade jatuhnya Soeharto segenap proses reformasi pelebagaan ekonomi dan politik yang telah berlangsung masih tidak merubah corak kekuasaan yang berlangsung pada era Soeharto, yakni proses akumulasi kekayaan dan redistribusi modal masih bergantung pada akses terhadap sumber daya negara dan konsentrasi kekuatan sosial ekonomi dan politik yang memegang kekuasaan dilevel negara sebagai penentu utama. Reformulasi kelembagaan menuju sistem ekonomi dan politik yang lebih inklusif masih gagal untuk mengubah corak kekuasaan ekonomi politik dari karakter ekstraktif menuju lebih inklusif.

Menurut Hadiz dan Robison (2013) bahwa ketika sebuah rezime berhasil membangun corak akumulasi kekuasaan yang solid dan kuat maka karakter kekuasaan tersebut tidak dapat dengan mudah dapat dirubah dengan aransemen kelembagaan baru yang berbeda dengan sebelumnya. Kekuatan sosial yang memiliki kepentingan dan masih bercokol dalam struktur kekuasaan tersebut menjadi penghambat utama bagi penciptaan tatanan kelembagaan yang baru. Dalam konteks Indonesia, keberhasilan Soeharto membangun rezime kekuasaan dan menciptakan tatanan

kapitalisme bercorak bonapartis yang berbasis pada relasi penguasa dan aliansi bisnis yang terhubung dalam relasi patronase dan kroni politik, tidak dapat begitu saja diubah melalui inisiatif perubahan kelembagaan inklusif setelah Soeharto tumbang. Seperti yang mereka utarakan dalam contoh perbandingan politik dengan Arab Spring maupun kebangkitan fasisme di Jerman dan Italia pada era 1920-an sampai 1930-an, bahwa perjuangan membentuk dan merawat tatanan politik demokrasi karena tidak munculnya kekuatan politik demokrasi yang koheren ditengah tidak terorganisirnya kekuatan masyarakat sipil maupun hancurnya kekuatan sosial berbasis ideologi demokrasi-liberal, sosialisme demokrasi maupun nasionalisme kerakyatan didalamnya.

Inisiatif politik yang mendorong reformasi sosial dan demokrasi tidak akan berhasil membawa perubahan yang diharapkan tanpa dikawal oleh kekuatan sosial yang solid dan kuat dan sejalan dengan agenda politik yang tengah diperjuangkan. Dari krisis tersebut, seperti yang terlangsung di Indonesia yang hadir dalam kondisi kevakuman kekuatan sosial progresif yang menopang reformasi kelembagaan inklusif adalah akuisisi sumber daya dan lembaga publik untuk kepentingan kelas sosial yang berkuasa, penghancuran sumber daya ekonomi dan alam seperti tanah, bumi air dan kekayaan alamnya untuk kepentingan aliansi bisnis-politik oligarki dan terbenamnya kehendak gotong royong dan cita-cita tolong menolong sebagai prinsip bernegara kita dalam kenyataan sosial yang tengah eksis.

Perjalanan panjang yang menghasilkan koalisi ekonomi-politik antara politik authoritarian, kapitalisme pasar dan oligarki kekuasaan seama 32 tahun era Orde Baru sempat mengalami guncangan diterpa krisis finansial Asia pada tahun 1997-1998. Krisis yang membawa pada keterpurukan ekonomi Indonesia dan sekaligus memperlihatkan kerentanan bangunan kelembagaan dan struktural ekonomi yang sebelumnya dianggap sebagai manifestasi dari salah satu keajaiban ekonomi Asia. Namun demikian dalam waktu yang tidak lama, kekuatan bisnis-politik yang sebelumnya mendapatkan perlindungan politik di era Soeharto mampu bertahan dan beradaptasi dalam proses reformasi kelembagaan ekonomi dan politik di Indonesia pasca-Soeharto. Selanjutnya konteks ekonomi-politik di era pasca Soeharto masuk dalam proses perjumpaan antara tarikan besar Indonesia masuk dalam pusaran kapitalisme global dan konsentrasi kekuasaan arena negara oleh aliansi bisnis-politik oligarki sebagai

warisan Orde Baru. Realitas menguatnya kekuasaan oligarki di Indonesia menjadi penghalang bagi bekerjanya jalur kehendak (*will*) dalam trajektori demokrasi untuk menghadirkan suara warga dalam pemenuhan janji politik demokrasi. Dalam konteks prinsip-prinsip demokrasi perwakilan, kuasa oligarki telah menyumbat masuknya suara dari warganegara dalam proses politik yang seharusnya dapat dikanalisis melalui partai politik sebelum memasuki parlemen sebagai bahan dalam dialog dan perdebatan dalam proses pengambilan kebijakan yang demokratik. Dalam konteks tatanan demokrasi perwakilan yang tersandera oleh kuasa oligarki, maka setiap perdebatan, negosiasi maupun konflik yang berlangsung dalam proses politik demokrasi sangat ditentukan oleh kepentingan ekonomi-politik dari faksi-faksi dominan bisnis-politik yang menguasai ruang politik.

C. Politik Populisme Sebagai Sumbatan Demokrasi

Demokrasi perwakilan selain tersandera oleh sumbatan demokrasi melalui kuasa oligarki sehingga tidak dapat menjalankan lintasan kehendak politik (*political will*) dari warganegara, juga berhadapan dengan sumbatan demokrasi lain yakni hadirnya politik populisme yang menyumbat lintasan pendapat warganegara (*public opinion*) untuk membangun kontrol terhadap negara dan memberikan berbagai pandangan alternatif dalam perumusan argumentasi publik. Sehubungan dengan persoalan ini, maka bagian berikut ini akan mengulas tentang problem populisme politik terutama dalam perpektif komunikasi politik

Corak politik populisme khususnya dalam lintasan populisme sayap kanan (*right wing populism*) cenderung mendistorsi ruang publik orasi-orasi *demallogic* yang menyentuh emosi dibandingkan rasionalitas warga, cenderung menempatkan rakyat sebagai sekumpulan massa yang homogen dan menempatkan identitas diluar kalangan yang tidak dianggap sebagai bagian dari rakyat sebagai musuh-musuh mereka dan tidak layak memiliki atribut warganegara dengan hak sipil dan politik yang setara. Sehubungan dengan persoalan ini, maka bagian berikut ini akan mengulas tentang problem populisme politik terutama dalam perpektif komunikasi politik

Di tengah perhatian publik terhadap munculnya politik populisme, analisis komunikasi politik terhadap fenomena politik ini sangat penting, tetapi belum mendapat perhatian serius hingga kini. Dari sudut pandang

komunikasi politik, dinamika politik populisme di Indonesia dapat terjadi mengingat tiga hal. *Pertama*, sebagai sebuah kekuatan yang tengah tumbuh, politik populisme membutuhkan isu-isu kontroversial untuk membangun rantai pengikat yang mempersatukan keresahan kelompok-kelompok sosial yang tergabung di dalamnya. Oleh karena itu, produksi berita-berita yang berpotensi menggerakkan kemarahan kelompok yang resah memiliki peran signifikan di dalamnya. *Kedua*, kebangkitan populisme di Indonesia akhir-akhir ini berjaln kelindan dengan kemunculan berita *hoax* dan *fake news* yang tersebar di ruang-ruang media sosial. Dalam konteks ini menjadi penting untuk mengamati bagaimana produksi berita-berita tersebut berhubungan dengan modus-modus politik dari aliansi-aliansi sosial oligarki dalam pertarungan memperebutkan kuasa dan kemakmuran. *Ketiga*, pemahaman atas praktik komunikasi politik dalam pertarungan sosial arena ekonomi-politik di Indonesia sangat menentukan pembentukan subjek-subjek sosial yang terlibat dalam praktik politik saat ini.

Di tengah transformasi besar menuju masyarakat komunikasi lintas batas, tumbuh optimisme baru bahwa seiring dengan pesatnya perubahan teknologi informasi berimbas pada penciptaan generasi baru masyarakat yang terbuka terhadap perbedaan. Dalam asumsi optimistis tersebut, pergaulan lintas batas melalui media sosial dan akses terhadap dunia internet melahirkan generasi baru yang memiliki akses komunikasi mancanegara yang melampaui kepompong teritorialnya. Jika menurut pandangan ini, kesempatan yang diperoleh generasi milenial untuk berselancar dalam lalu lintas perbincangan kosmopolitan, secara otomatis akan berimbas pada sikap mereka dalam menghargai keragaman. Perkembangan terbaru di dunia internet dianggap membawa percepatan bagi pembentukan ruang publik demokratis yang bebas dominasi, karena memberi ruang artikulasi baru di luar media arus utama.

Pandangan optimistik tentang perkembangan teknologi informasi yang membantu pembentukan ruang publik demokratis ini melupakan bahwa kini dunia sedang mengarah pada penyempitan kesadaran menuju eksklusivisme golongan. Lalu lintas informasi dan ruang komunikasi lintas batas yang tersedia di dunia maya tidak selalu identik dengan penghargaan terhadap keragaman. Melalui perbincangan di dunia maya, kita dapat menyaksikan berbagai bentuk dalih pembenaran terhadap aktivitas-

aktivitas kekerasan yang dilakukan Negara Islam di Irak dan Suriah (NIIS). Demikian pula, melalui perbincangan dan informasi di media sosial, kita menyaksikan betapa krisis ekonomi neoliberal yang melanda dunia termasuk di negara-negara maju mengakibatkan tersebarnya sentimen populisme kanan yang antirealitas multikulturalisme.

Hal demikian juga terjadi di Indonesia, ketika perkembangan pertarungan politik di antara kekuatan oligarki berhasil menyeret sentimen eksklusivisme golongan dan radikalisme keagamaan sebagai alat untuk memuaskan perebutan kuasa dan kemakmuran. Dalam bingkai komunikasi politik yang tengah berlangsung dalam lalu lintas komunikasi di media sosial saat ini tidak dengan mudah disimpulkan sebagai terbentuknya wahana potensial bagi terbentuknya ruang-ruang publik yang bebas. Dalam pertarungan sosial di antara kekuatan-kekuatan sosial dominan saat ini, media sosial tidak kedap dari intervensi kekuatan elite tersebut melalui praktik yang disebut sebagai komodifikasi informasi.

Seperti diutarakan oleh Vincent Mosco (2009) dalam the *Political Economy of Communication*, komunikasi politik tidak hanya terkait dengan bagaimana penyajian informasi dan penggunaan medium komunikasi dalam hubungan antara negara dan masyarakat. Melampaui pandangan konvensional tersebut praktik komunikasi terhubung dengan ekonomi-politik terkait bagaimana arena komunikasi menjadi arena pembentukan relasi sosial dalam pertarungan kekuatan-kekuatan sosial untuk memperebutkan kuasa dan kemakmuran melalui proses komodifikasi informasi.

Dalam konteks komodifikasi, Mosco (2009) menjelaskan bahwa dalam ruang komunikasi terjadi proses transformasi informasi dari nilai guna menuju informasi sebagai produk pasar yang memiliki nilai tukar untuk memperoleh keuntungan material dan kekuasaan. Dalam pemahaman seperti ini kita dapat memahami bagaimana lalu lintas padat informasi yang berkembang tidak saja di media-media *mainstream*, tetapi juga di media sosial tidak hanya berguna sebagai wahana komunikasi sosial, namun juga dapat dimanfaatkan untuk memproduksi nilai tukar yang dimanfaatkan bagi kepentingan politik dalam momen-momen politik penting seperti Pilpres maupun Pilkada. Sebagai ilustrasi, ketika seseorang menulis status di *facebook* maupun *twitter* dia tidak saja mendapatkan

pengakuan sosial dalam bentuk *like* atau *comment*, tetapi juga bertambah besar pengaruh seseorang di media sosial maka terdapat kesempatan yang luas bagi dirinya untuk membangun hubungan dengan kekuatan-kekuatan sosial dominan sehingga informasi dan pikiran yang ia tampilkan di media sosial memiliki nilai tukar dalam pertarungan sosial untuk memperoleh keuntungan material dalam relasi sosial tersebut.

Fenomena inilah yang dapat menjelaskan muali berkembangnya industri *buzzer-buzzer* yang bekerja sebagai *spin doctor* untuk menampilkan berita, informasi dan pandangan tertentu dalam cuitan di media sosial dan menyembunyikan perspektif lain sesuai dengan kepentingan dari kekuatan-kekuatan oligarki yang menjadi bagian dari klien atau aliansi sosial mereka. Dalam bentuk yang lebih ekstrem hal ini juga menjelaskan munculnya industri-industri penyebaran berita *hoax* dan *fake news* yang beroperasi semenjak Pemilihan Presiden 2014 sampai Pemilihan Kepala Daerah Jakarta 2017 sampai dengan Pilpres 2019 (www.reuters.com, 13 Maret 2019). Di tengah padatnya lalu lintas informasi dan pembelahan politik (minus ideologi) informasi yang memprovokasi kebencian dan berbasis berita palsu di masyarakat; penyebaran informasi tersebut seperti memuaskan keresahan sosial dari masyarakat kelas menengah dan miskin yang membutuhkan target dan kambing hitam dari pelampiasan kemarahan tersebut.

Dalam konteks pertarungan politik saat ini, perkembangan media sosial dan informasi-informasi alternatif di luar media arus utama tidak memperlihatkan lahirnya kekuatan masyarakat sipil yang cerdas informasi yang dapat melakukan kontrol terhadap negara. Penyebaran hoaks dan berita kebencian di media sosial justru berkembang menjadi kanker demokrasi, ketika penyebarannya dan kemampuannya untuk menarik publik dalam panggung politik justru menghancurkan fondasi dari tatanan dan nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Ketika tubuh politik demokrasi Indonesia mengalami sakit kronis akibat dominasi kekuatan-kekuatan oligarki yang menjarah sumber daya publik dan institusi negara, penyebaran hoaks dan informasi kebencian justru berpotensi menghancurkan tatanan masyarakat multikultural dan penguatan kebinekaan, sementara bagi kekuatan aliansi sosial dominan tertentu informasi-informasi hoaks dan penyebaran kebencian tersebut berperan sebagai senjata ampuh mereka untuk merebut kekuasaan, tanpa harus bertentangan dengan kepentingan ekonomi-politik

mereka sendiri.

Terkait dengan sumbatan politik populisme di Indonesia, selain dengan corak distortif dari politik populisme terkait dengan pola komunikasi yang cenderung mengeksploitasi emosi, berkarakter eksklusif dan mereduksi keragaman dalam identitas rakyat yang homogen, problem populisme di Indonesia juga terkait dengan dominasi kuasa oligarki. Sehubungan dengan perkembangan teknologi informasi dan media sosial, terjadi kecenderungan baru fenomena *buzzer* politik atau tampilnya proses komodifikasi ruang maya untuk kepentingan ekonomi-politik dari faksi-faksi oligarki yang berbeda. Retorika politik populisme dimanfaatkan dalam pertarungan diantara faksi-faksi oligarki dengan memanfaatkan lapisan netizen (politisasi netizen) untuk mereproduksi wacana bagi penguatan persetujuan *hegemonic* dari kepentingan dominan oligarki melalui wahana dunia maya. Sehingga implikasi bagi ruang demokrasi representative kita adalah tidak ada penciptaan opini warganegara yang lahir dari pergumulan aspirasi sosial mereka untuk melakukan kontrol terhadap proses penyelenggaraan negara. Yang terjadi adalah suara-suara populisme menjadi kerangka *hegemonic* untuk mengontrol opini dan memanipulasi kesadaran politik warganegara sehingga memunculkan loyalitas dan kultus politik kepada elite dan menjauhkan dari penguatan masyarakat sipil sebagai kekuatan kontrol dan pengimbang dari warganegara.

C. Post-Truth dan Hoax sebagai Sumbatan Demokrasi

Sumbatan demokrasi lain yang berpotensi menghambat bekerjanya trajektori kehendak warganegara (*public opinion*) dalam menghadirkan kedaulatan rakyat dalam demokrasi adalah merebaknya *hoax* dan *post-truth*. Segegap prinsip-prinsip demokrasi berkaitan dengan tumbuh berkembangnya forum publik dan sirkulasi opini publik dalam masyarakat sipil semuanya berangkat dari asumsi tentang berkembangnya argumentasi publik berdasarkan atas landasan fakta sosial yang valid dan pertukaran pendapat yang jujur untuk merumuskan kebijakan dalam tatanan politik manusia-manusia merdeka yang dapat direvisi secara berkala. Berlandaskan dengan hal itu, maka semakin banyak dan menyebar argumentasi dalam ruang publik, maka akan semakin sehat kehidupan demokrasi kita. Namun demikian dengan berkembangnya *post-truth* dan *hoax* dimana-mana, maka padatnya perbincangan politik dalam ruang publik justru berpotensi

mendorong pada kondisi *chaos* politik dan merebaknya nuansa kebencian diantara berbagai kelompok yang bertikai. Dalam bagian ini kita akan mengelaborasi secara umum tentang *hoax* dan *post-truth* dan implikasinya bagi kehidupan demokrasi representatif kita.

Merebaknya *hoax*, *post-truth* dan ujaran kebencian bukanlah hal yang unik di dunia tapi menjadi bagian penting dalam politik dunia. Politik dunia saat ini tengah mengalami guncangan besar seiring dengan menguatnya politik kanan jauh (*Far Right Politics*) di berbagai negara. Berbagai fenomena politik kanan jauh ini muncul sebagian besar bertendensi populisme maupun politik reaksioner seperti di Indonesia. Dari berbagai fenomena politik dunia yang mengedepan seperti penolakan atas kosmopolitanisme di UK yang termanifestasi dalam Brexit, menguatnya politik rasis, anti-imigran dan proteksionisme seperti fenomena Donald Trump maupun fenomena politik sejenis di negara-negara Eropa (Belanda, Prancis, Italia dan Hungaria) sampai dengan gelombang politik ekstrem kanan di Amerika Latin maupun menguatnya politik illiberal di Indonesia dari kedua kubu yang bertarung memunculkan persoalan serius bagi keberlangsung demokrasi.

Persoalan yang mengedepan dengan tampilnya politik populisme dan konservatisme reaksioner bukanlah semata-mata tampilnya politik identitas dan kultural sebagai kategorisasi pembelah antara satu kelompok politik dengan yang lainnya. Persoalan utama yang muncul dari fenomena politik seperti ini adalah ketika *post-truth* menjadi corak utama dari benturan politik kontemporer. Apa itu *post-truth*? Ignas Kalpokas (2019; 2) menguraikan bahwa era modernitas memperkenalkan kepada kita dengan revolusi saintifik dalam proses pencarian kebenaran melalui verifikasi, validasi dan penemuan akurasi, dan dengan itu mitos, takhayul, fiksi dan legenda dipisahkan dari kebenaran fakta dan realitas maka era *post-truth* melampaui sekaligus menghancurkannya. Di dalam *post-truth*, pencarian kebenaran factual yang menjadi kredo dari modernitas dilampaui dan sekaligus pada saat yang sama melegitimasi dan membangunkan kembali otoritas mitos, takhayul maupun subyektivitas emosional sebagai sumber dari perbincangan publik dan penyampaian diskursus di ranah politik.

Dalam kondisi *post-truth*, kebenaran tidak tertolak semuanya dan memberi ruang bagi kebohongan, namun dalam kondisi ini batasan antara

kebenaran dan kebohongan melebur. Di era *Post-truth*, kita berhadapan dengan pengalaman kita dalam ruang sosial, ketika emosi dan sentiment menguat mengalahkan nalar publik dan akal budi. Kita berhadapan dengan pengalaman manusia yang secara emosional berhadapan dengan gelombang informasi yang menghantam kesadaran kita. Pada kondisi *post-truth* publik memiliki keengganan untuk mendapatkan pengetahuan dan mencari kebenaran, tapi yang diinginkan oleh publik adalah mereka ingin mencari informasi-informasi berdasarkan preferensi yang mereka anggap benar. Secara umum era *post-truth* mengabarkan kepada kita bahwa ditengah intensitas kita dalam mengkonsumsi informasi, kita kehilangan kemampuan berpikir jernih untuk membedakan mana yang benar dan mana yang bohong, mana yang faktual dan mana yang fiksi. Berbagai bentuk berita bohong dan *hoax* yang mendorong pada fitnah dan ujaran kebencian mengiringi proses politik menjelang dan pada saat kampanye Pemilu serentak berlangsung. Narasi tentang 15 juta kader PKI yang siap bangkit, khabar tentang 10 juta imigran kerja dari Tiongkok yang akan menginvasi Indonesia, seruan kebencian terhadap yang berbeda, maupun kematian para petugas KPPS yang mengawal Pemilu Serentak akibat diracun menghiasi tidak saja perbincangan dalam warung kopi pinggir jalan, namun juga grup-grup interaksi dunia maya dari kalangan terdidik dan kelas menengah di berbagai penjuru Indonesia.

Demokrasi dan *Post-Truth*

Kondisi *post-truth* membawa implikasi fatal bagi eksistensi kelembagaan demokrasi. Ketika proses berdemokrasi dihalangi oleh asap tebal kondisi *post-truth*, maka demokrasi tidak saja terancam kehilangan kualitas peran-peran substansialnya, lebih jauh dari itu klaim utama demokrasi sebagai sistem yang lebih sedikit keburukannya daripada system politik yang lain karena kemampuan melakukan koreksi dan evaluasi diri juga terancam validitasnya.

Apabila kita meruju pada pengertian umum demokrasi, John Keane (2009; xii) dalam *The Life and Death of Democracy* melakukan parafrase dari pemahaman demokrasi yang diutarakan oleh Abraham Lincoln. Demokrasi menurut Keane adalah pemerintahan dari mereka yang rendah hati, oleh mereka yang rendah hati dan bagi mereka yang rendah hati (*The Governement of the humble, by the humble and for the*

humble). Artinya adalah pemerintahan sendiri dari mereka yang berposisi setara. Pemerintahan berdasarkan hukum, dimana rakyat sebagai pemilik kedaulatan untuk mengelola dan mempertimbangkan urusan-urusan mereka dengan tidak lagi ada yang mengklaim memiliki otoritas lebih tinggi dari yang lain berdasarkan pada klaim ilahiah dan cenderung melawan segenap tendensi yang mengarah pada personalisasi dan konsentrasi kekuasaan.

Dari definisi longgar tentang demokrasi yang diuraikan diatas oleh John Keane, apakah yang dapat menjadikan demokrasi tetap dapat merawat nilai-nilai idealnya kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan? Demokrasi dapat tetap merawat nilai-nilai fundamental yang ada didalamnya ketika setiap perbincangan baik dalam perumusan kebijakan di level penyelenggara negara maupun relasi antara negara dan masyarakat sipil, masing-masing pihak berpijak pada pencarian kebenaran berdasarkan pada rasionalitas. Demokrasi mensyaratkan hadirnya proses perdebatan, negosiasi dan konsensus dari masing-masing pihak dengan kemampuan tiap pemangku kepentingan untuk memilah-milah data dan informasi yang valid dan factual daripada yang fiktif dan sumir kebenarannya.

Dari kemampuan berpijak pada akal sehat dan kemampuan mengambil jarak dari sentiment dan emosi, maka argument-argumen politik dibangun untuk memberikan pemecahan terhadap persoalan bersama. Pijakan terhadap rasionalitas dan kemampuan menjaga jarak dari sentiment dan emosi, sebagai sumbangan besar modernitas terhadap demokrasi ini yang membuat kemampuan demokrasi untuk memperbaiki dirinya terus menerus ditengah persoalan dan keterbatasan-keterbatasan dalam proses evolusinya.

Dalam ranah politik, ketika demokrasi diserang oleh gelombang *post-truth*, maka banyak kalangan kehilangan kapasitasnya untuk membedakan berita yang benar dan yang palsu, fiktif dan faktual, dan keterlibatan emosi dan sentimen dalam urusan public jauh melampaui kejernihan akal sehat. Kondisi demikian merupakan bencana sosial yang tidak kurang membawa persoalan dibandingkan dengan bencana alam, mengingat dengan dominasi *post-truth* dalam ruang demokrasi, kita kehilangan pusat yang menjadikan aktivitas politik dalam demokrasi menjadi bermakna yaitu kemampuan menggunakan akal budi dan nalar publik untuk menyelesaikan urusan-urusan kita bersama.

Sebagai contoh, apabila kita menerima batasan minimal demokrasi sebagai sistem dan mekanisme politik untuk memilih pemimpin berdasarkan pada suara terbanyak dan dilaksanakan secara jujur dan fair, maka ternyata fairness dalam kelembagaan saja tidak cukup. Pada era post-truth, kita dihadapkan pada kondisi bahwa preferensi dari pemilih dalam memilih pemimpinnya ternyata banyak diantaranya tidak berdasarkan pada informasi yang valid, fakta yang telah diklarifikasi, maupun pengetahuan yang benar tentang rekam jejak maupun program pemimpin. Sebaliknya pilihan individu terhadap pemimpinnya sangat dipengaruhi oleh akumulasi *fake news* (berita bohong) yang sarat dengan tendensi untuk mengeksploitasi sentiment kemarahan dan kebencian satu kelompok terhadap kelompok yang lain.

Ketika demokrasi dimaknai dalam dimensi representatif atau politik keterwakilan, situasi *post-truth* telah melemahkan politik keterwakilan, ketika sentimen dan emosi lebih menguat membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap otoritas-otoritas politik yang dipilihnya. Namun demikian delegitimasi terhadap politik keterwakilan ini tidak membawa pada transformasi politik menuju kehadiran demokrasi langsung (*direct democracy*) seperti yang dibayangkan oleh banyak akademisi dan aktivis politik progresif. Yang hadir dalam penolakan politik representasi di era *post-truth* ini adalah hadirnya *crowd* yang didorong oleh menguatnya *politics of fear*. Individualitas dari tiap-tiap warga hanyut dan menyatu dalam sentimen kerumunan, perspesi setiap kelompok melihat kalangan yang lain sebagai lawan yang harus dimusnahkan atau dipinggirkan daripada melihatnya sebagai warganegara dengan orientasi politik yang berbeda.

Sementara itu ketika kita maknai demokrasi berdasarkan pada dimensi partisipatorisnya, apabila dalam masyarakat yang sehat dan dituntun oleh hikmah kebijaksanaan dan akal budi, semakin besar intensitas warga terlibat dalam proses demokrasi maka semakin besar kemungkinan bagi proses politik untuk merumuskan kebaikan bersama. Dalam ruang politik yang dikepung oleh suasana *post-truth* yang terjadi justru sebaliknya, dengan absennya institusi politik dan masyarakat sipil yang sehat, maka intensitas partisipasi warga dalam ruang politik yang mengedepankan emosi dan tidak bisa membedakan kebenaran dan kebohongan akan memproduksi menguatnya politik kebencian.

D. Kesimpulan

Demokrasi perwakilan memiliki makna substansial dalam dirinya melampaui batasan-batasan proseduralnya. Dalam tatanan demokrasi modern, demokrasi representatif berpijak pada dua hal yakni dalam dimensi kehendak (*will*) yang didalamnya warga negara melalui keterhubungan dalam saluran politik partai politik maupun lembaga legislatif maupun eksekutif dengan jaminan hak memilih maupun dipilih mendapatkan ruang untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan di negara. Sementara trajektori lain yang tidak kalah pentingnya yakni dalam ranah pendapat warganegara (*citizen opinion*), warganegara memiliki ruang untuk memproduksi argumentasi publik untuk terlibat dalam kontestasi, kontrol dan kolaborasi dengan entitas negara.

Sehubungan dengan signifikansi demokrasi perwakilan sebagai perwujudan dari praktik demokrasi di era modern, khususnya dalam konteks Indonesia, terdapat tiga sumbatan demokrasi yang membatasi peran-peran substansial dari tatanan demokrasi perwakilan yakni: Pertama, kuasa oligarki yang membajak arena demokrasi dan institusi politik (partai politik dan lembaga legislatif dan eksekutif) menghambat trajektori kehendak warganegara untuk terlibat aktif dalam proses perumusan kebijakan dan menghalangi terjadinya praktik perdebatan dan negosiasi dalam ruang politik arus utama sebagai salurandari kehendak rakyat. Kedua, politik populisme yang cenderung menjadikan perbincangan politik sebagai retorika yang memancing emosi dan membelah rakyat dalam arahan sentimen kebencian. Politik populisme dalam konteks politik Indonesia bekerja sebagai sarana reproduksi gagasan yang melayani kepentingan dari oligarki. Sumbatan demokrasi dalam konteks politik populisme Indonesia ini mendorong pada pemasangan perbincangan politik sebagai penciptaan opini publik yang beragam dan sehat. Ketiga, adalah merebaknya *post-truth* dan *hoax* menjadikan partisipasi politik yang berlangsung kehilangan validitas dan pendasaran faktualnya. Hoax dan *post-truth* yang berkembang luas menjadikan arena demokrasi menjadi ruang bagi penyebaran ujaran kebencian dan politik apokaliptik, dimana proses saling pengertian, negosiasi dan perdebatan rasional hilang dalam pusaran politik kebencian.

DAFTAR PUSTAKA

- Hadiz, Vedi 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* Stanford University Press. USA.
- Hadiz, V., Robison, R., (2013), *The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia*, Indonesia, , 96, pages 35 - 57.
- Kalpokas, Ignas (2019) *A Political Theory of Post-Truth*, Palgrave Macmillan, UK.
- Keane, John (2009) *The Life and Death of Democracy*. WW Norton and Company NY.
- Mosco, Vincent. 2009. *The Political Economy of Communication*. Sage. London.
- Urbinati, Nadia. 2014. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth and the People* Harvard University Press, USA.

REFLEKSI PARTISIPASI POLITIK 2019

Oleh: Fahrul Muzaqqi

Pemilu 2019 telah usai. Penghitungan manual KPU telah selesai begitupun sengketa Pilpres di Mahkamah Konstitusi (MK). Pemenang kontestasi, baik di eksekutif maupun legislatif, telah diumumkan. Namun tak kalah penting dari itu, tingkat partisipasi memilih pada Pemilu kali ini ternyata potensial lebih dari 75% dari total daftar pemilih tetap. Dengan kata lain, fobia golput tinggi yang sempat mencuat jelang Pemilu ternyata meleset. Sekaligus penting kiranya untuk merefleksikan makna partisipasi Pemilu kali ini.

Bahwa apakah besarnya partisipasi memilih sekaligus mencerminkan derajat kualitas demokrasi suatu negara? Pertanyaan ini tidak dapat dijawab secara tunggal. Dalam sudut pandang normatif, demokrasi mengandaikan partisipasi warga seluas-luasnya, termasuk partisipasi memilih. Namun realitasnya tidak sesederhana itu. Partisipasi memilih, dalam banyak kasus di negara-negara, ternyata tidak selalu berbanding lurus dengan derajat mutu demokrasi.

1. Refleksi Partisipasi Memilih

Partisipasi memilih dalam praktiknya dibedakan setidaknya dalam dua karakteristik. *Pertama*, ia dikategorikan sebagai hak politik warga negara. Sebagai hak, maka ia boleh dipergunakan ataupun tidak. Negara tidak akan memberlakukan sanksi apabila seseorang tidak menggunakan hak memilihnya. Perkara ada pihak yang memprovokasi untuk tidak menggunakan hak itu, itu soal lain. Negara-negara demokratis dalam kategori ini justru menunjukkan angka partisipasi memilih yang tidak terlalu tinggi, yakni kisaran 50% - 80%. Termasuk Indonesia.

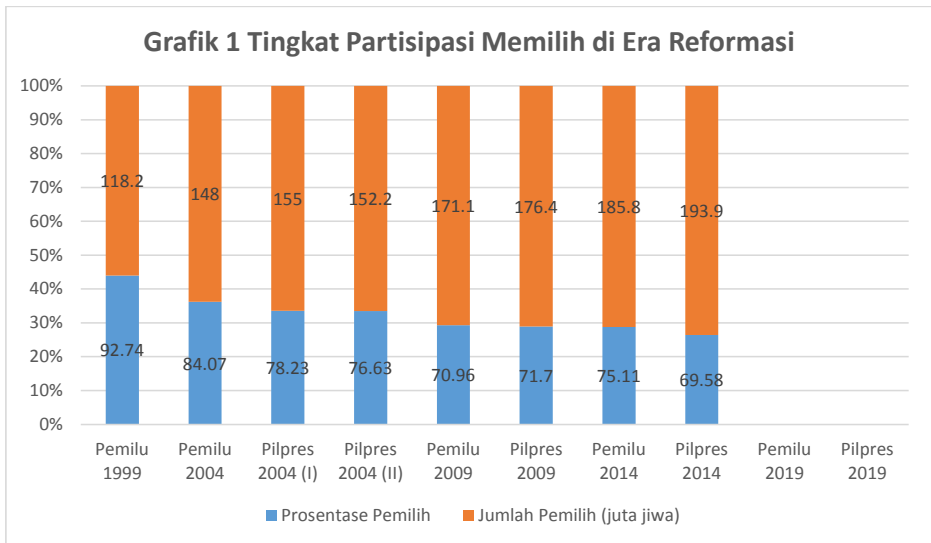
Kedua, partisipasi memilih dikategorikan sebagai kewajiban dimana apabila seseorang tidak mempergunakan suaranya maka negara akan memberi sanksi berupa hukuman atau denda. Beberapa negara yang

mengadopsi kategori ini diantaranya adalah Singapura, Australia, Belgia, Fiji, Chili, Italia, Mesir dan sebagian negara-negara di benua Amerika Selatan seperti Brazil, Argentina dan Meksiko. Tentu dengan ketentuan sanksi yang berbeda-beda. Menariknya, di negara-negara yang cenderung mengarah otoritarian, angka memilihnya justru tinggi.

Di Singapura, misalnya. Tingkat partisipasi memilih baik saat Pileg maupun Pilpres terakhir sangatlah tinggi, yakni 93,6% pada Pileg 2015, dan 94,7% pada Pilpres 2011. Jauh lebih tinggi dibanding di Indonesia, dimana Pileg 2014 sebesar 75,11% dan Pilpres 2014 sebesar 69,58%. Fakta ini menjadi tanda tanya besar manakala diputus dari penjelasan dua model kategori di atas. Artinya, hubungan berbanding lurus antara partisipasi dengan kadar demokrasi suatu negara seolah menjadi mitos.

Demokrasi mengandaikan semangat partisipasi, baik dalam hal pemilihan wakil rakyat maupun dalam penyampaian aspirasi pasca Pemilu menuju Pemilu selanjutnya. Secara umum, tingkat partisipasi memilih dari Pemilu ke Pemilu di era Reformasi memperlihatkan tren fluktuasi.

Namun demikian, tingkat partisipasi memilih yang mengalami kenaikan maupun penurunan dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya tidak lantas dipahami bahwa tingkat partisipasi memilih tersebut berbanding lurus dengan derajat demokrasi kita. Koran Kompas merilis perjalanan partisipasi memilih yang naik-turun sebagaimana grafik berikut.



Sumber: Kompas, 2 April 2019 dari KPU RI

Begitupun pengalaman otoritarianisme Orde Baru. Tingkat partisipasi memilih di tiap Pemilu selalu tinggi, yakni kisaran 90%. Sudah menjadi rahasia umum bahwa partisipasi pada masa itu bersifat semu belaka karena represi politik rezim yang memaksa orang untuk memilih.

Di sisi lain, pengalaman fluktuasi partisipasi pada Pemilu maupun Pilpres di Indonesia menunjukkan keganjilan antara variabel partisipasi memilih dengan kualitas demokrasi. Pemilu 1999 yang notabene memiliki angka partisipasi terbesar sepanjang era Reformasi, yakni sebesar 92,74% misalnya. Tidak dapat diklaim memiliki kualitas demokrasi lebih baik dibanding dengan Pemilu 2014 dimana prosentasenya 75,11% atau Pemilu 2009 sebesar 70,96%. Ia justru menghasilkan instabilitas politik berupa pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid sebelum selesai masa jabatannya.

Pun gegabah membandingkan tingkat partisipasi dalam Pemilu legislatif (Pileg) dengan Pilpres yang dikaitkan dengan derajat kualitas demokrasi. Fakta bahwa presentase memilih dalam Pileg dan Pilpres yang tidak pernah sama, bahkan presentase memilih dalam Pilpres cenderung lebih rendah dibanding Pileg (kecuali pada tahun 2009) tidak dapat

dipandang bahwa kualitas demokrasi dalam Pileg lebih baik ketimbang Pilpres. Eksperimentasi Pileg dan Pilpres yang dilakukan bersamaan (serentak) kali ini dapat menjadi *test case* apakah prosentase memilih di dua Pemilu itu dapat berjumlah sama ataukah tetap berbeda.

2. Hulu-Hilir

Lebih lanjut, partisipasi memilih menjadi absurd manakala melihat kenyataan di lapangan yang mengaburkan apakah kehadiran seseorang di TPS itu murni atas kesadaran diri sendiri ataukah ada dorongan mobilisasi entah melalui ancaman seperti pengalaman Orde Baru atau praktik politik uang (*money politics*) yang masih saja beroperasi.

Perihal politik uang menjadi teramat sulit untuk diukur prosentasenya karena biasanya berlangsung senyap atau *tahu sama tahu*. Data partisipasi memilih umumnya tidak membedakan apakah orang memilih berdasarkan kesadaran politiknya (partisipasi dalam pengertian normatif) ataukah karena dorongan *money politics* (mobilisasi). Artinya, angka partisipasi memilih biasanya berasal dari KPU, yakni jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya, titik.

Lebih jauh, partisipasi politik tidak hanya sebatas pada saat memilih. Melainkan justru pasca Pemilu menuju Pemilu berikutnya, ketika kebijakan-kebijakan yang menyangkut hajat hidup publik dirumuskan oleh para wakil. Publik turut berpartisipasi dalam melayangkan aspirasi maupun kritik. Walau pemaknaan partisipasi secara lebih luas ini tidak lantas mengandaikan bahwa ini lebih penting ketimbang partisipasi memilih para calon.

Partisipasi memilih sejatinya hanyalah sisi hilir dari partisipasi sehari-hari dalam pengelolaan negara-bangsa. Ia berkaitan pula dengan tingkat kepercayaan warga negara terhadap para elite terpilih. Apabila kinerja para pejabat tidak memenuhi harapan pemilih, maka potensi golput mengemuka. Sebagian justru memandang bahwa golput merupakan bentuk partisipasi yang lain, yakni sebagai kritik atas kejemuan politik. Kita tidak dapat semata hanya menyalahkan mereka yang belum menemukan antusiasme memilih tanpa mengoreksi diri bagaimana politik berjalan selama ini.

Alhasil, setelah Pemilu, kini saatnya kita tetap berpartisipasi dalam mengawasi kinerja para elite terpilih seraya melayangkan masukan ataupun kritik konstruktif bagi perbaikan kualitas demokrasi kita.***

