

MENGAPA INTEGRITAS PEMILU PENTING?

Mudiyati Rahmatunnisa

Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Padjadjaran,

Email: m.rahmatunnisa@unpad.ac.id

ABSTRACT

Elections have become a global contemporary phenomenon, both in developed and mature democracies, as well as developing countries and still in transition to democracy. Nevertheless, the experience of many countries shows that elections are still marred by various violations and fraud (electoral malpractices). In this context, the concept of election integrity has become the concern of many experts and observers. This article discusses a variety of meanings, strategic positions and various factors that can affect the integrity of the election. Despite its diversified meanings, this article shows that election integrity is a must-have quality for a democratic country. Elections filled with violations and fraud will threaten the legitimacy of the elected regime and undermine citizens' trust in democratic institutions. The process of transition and consolidation of democracy largely depends on the quality of elections. This article also describes various factors and strategies that can be adopted to realize elections with integrity.

Keywords

Election, Electoral integrity, election malpractices

ABSTRACT

Pemilihan umum (pemilu) telah menjadi fenomena kontemporer yang mengglobal, baik di negara yang telah maju dan matang demokrasinya, maupun negara berkembang yang masih dalam proses transisi menuju demokrasi. Namun demikian, pengalaman berbagai negara tersebut menunjukkan bahwa pemilu masih diwarnai

oleh berbagai pelanggaran dan kecurangan (electoral malpractices). Dalam konteks inilah, konsep integritas pemilu menjadi perhatian banyak ahli dan pengamat. Artikel ini mendiskusikan beragam pemaknaan, posisi strategis dan beragam faktor yang dapat mempengaruhi integritas pemilu. Terlepas dari pemaknaannya yang beragam, artikel ini menunjukkan bahwa integritas pemilu merupakan kualitas yang harus dimiliki untuk sebuah negara demokrasi. Pemilu yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan akan mengancam legitimasi rezim terpilih dan meruntuhkan kepercayaan warga terhadap institusi demokrasi. Proses transisi dan konsolidasi demokrasi sangat bergantung pada kualitas pemilu yang dilaksanakan. Artikel ini juga menguraikan beragam faktor dan strategi yang dapat diadopsi untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas.

Kata Kunci

Pemilu, integritas pemilu, malpraktek pemilu

1. Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) telah menjadi sebuah fenomena global. Baik negara maju maupun berkembang, pemilu menjadi sarana terbaik untuk memfasilitasi pergantian kekuasaan yang damai. Namun demikian, praktek pemilu di berbagai negara di dunia menunjukkan variasi pelaksanaan yang beragam, dari yang dilaksanakan secara bebas dan adil sampai kepada penyelenggaraan pemilu yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan (Ham, 2015; Levin & Alvarez, 2012). Dari beragam fenomena empirik pelaksanaan pemilu tersebut, isu terkait integritas pemilu mengemuka dan menjadi perhatian banyak pihak (Levin & Alvarez, 2012). Dalam konteks ini, artikel ini hendak membahas tentang makna strategis integritas pemilu dalam kerangka membangun sistem demokrasi yang efektif.

Pada bagian selanjutnya, akan diuraikan beragam pemaknaan konsep integritas pemilu. Bagian selanjutnya mendiskusikan tentang berbagai alasan

pentingnya integritas pemilu. Uraian tentang berbagai faktor yang dapat mempengaruhi integritas pemilu, menjadi topik diskusi pada bagian selanjutnya. Bagian akhir dari tulisan ini ditutup dengan uraian singkat mengenai strategi yang dapat diadopsi untuk penguatan pemilu yang berintegritas.

2. Metode Penelitian

Dalam menjawab pertanyaan yang diajukan, Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan studi literatur berbagai sumber yang relevan dan kontemporer. Dialektika dibangun dengan cara melakukan review dan menganalisisnya secara kritis atas berbagai sumber literatur yang terpilih.

3. Perspektif Teori

• Memahami Konsep Integritas Pemilu

Konsep integritas pemilu telah dimaknai beragam oleh para ahli, secara positif – memenuhi seperangkat kriteria tertentu, atau secara negatif – melanggar

atau tidak memenuhi seperangkat kriteria (Ham, 2015). Definisi-definisi yang positif, menggunakan berbagai istilah yang berbeda, mulai dari pemilu yang bebas, adil dan bersih, pemilu yang demokratis, dan juga pemilu yang berkeadilan dan integritas pemilu. Salah satu definisi secara positif dari konsep integritas politik ini, misalnya, dikemukakan oleh Muck dan Verkuilen (2002) dengan menggunakan istilah pemilu yang demokratis (*democratic elections*) berikut ini:

*First, elections must be **inclusive**, [...] that is, all citizens must be effectively enabled to exercise their right to vote in the electoral process; second; elections must be **clean**, in other words, voters' preferences must be respected and faithfully registered; third; elections must be **competitive**, that is, they must offer the electorate an unbiased choice among alternatives; and fourth; the main public offices must be accessed through **periodic elections**, and the **results** expressed through the citizens' votes **must not be reversed**.*

Demikian halnya dengan definisi-definisi yang negatif dari integritas pemilu, menggunakan istilah yang beragam pula seperti malpraktek pemilu, pemilu yang manipulatif, pemilu yang penuh dengan pelanggaran, korupsi atau rekayasa. Definisi malpraktek pemilu dari Birch (dikutip dalam Ham, 2015) misalnya, menjelaskan bahwa "the manipulation of electoral processes and outcomes so as to substitute personal or partisan benefit for the public interest". Dengan menggunakan istilah pelanggaran pemilu

(electoral fraud), Lopez-Pintor (dikutip dalam Ham, 2015) menjelaskan, "any purposeful action taken to tamper with electoral activities and election-related materials in order to affect the results of an election, which may interfere with or thwart the will of the voters". Dengan istilah yang sama, Lehoucq (2003) menyatakan bahwa electoral fraud merupakan "clandestine efforts to shape election results". Dari beberapa definisi di atas, dapat dikatakan bahwa pemilu yang berintegritas tinggi merupakan pemilu yang memenuhi beragam norma tertentu. Sebaliknya, pemilu yang berintegritas rendah adalah pemilu yang melanggar beragam norma tertentu.

Namun demikian, perlu ditekankan di sini bahwa definisi-definisi yang positif lebih menekankan kepada beragam norma yang perlu dipenuhi, sementara definisi yang negative lebih menitikberatkan pada aspek aktor, niat, dan juga konsekuensi dari tindakan pelanggaran pemilu.

Pemaknaan konsep integritas pemilu juga dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang sifatnya universal atau kriteria khusus. Menurut Ham (2015), pendefinisian integritas pemilu yang menggunakan pendekatan universal merujuk pada pemaknaan konsep tersebut berdasarkan standar demokrasi yang universal seperti halnya teori demokrasi dan/atau hukum internasional. Sementara, pendefinisian dengan menggunakan kriteria khusus, memaknai integritas pemilu dengan merujuk pada aspek keterlibatan warga negara dan partai politik. Misalnya, definisi yang dikemukakan oleh Pastor (1999) dengan menggunakan istilah *flawed election* (pemilu yang salah), sebagai "*an election*

in which some or all of the major political parties refuse to participate in the election or reject the results". Definisi lain dengan kriteria khusus, juga dikemukakan oleh Elklit dan Reynolds (2014) sebagai berikut: "*The quality of an election can [...] be conceptualized as the degree to which political actors at all levels and from different political strands see the electoral process as legitimate and binding.*" Ham (2015) lebih lanjut menjelaskan bahwa konsepsi integritas pemilu dengan menggunakan kriteria khusus ini lebih disukai banyak ahli, karena konteks yang berbeda menyebabkan setiap pemilu itu berbeda. Meskipun pemilu tersebut tidak memenuhi standar demokrasi yang ideal, namun jika *domestic stakeholders* dapat menerima, maka pemilu itu absah (*legitimate*) dalam konteksnya.

Konseptualisasi integritas pemilu juga dibedakan dalam hal *process-based* atau *concept-based approach*, atau kombinasi keduanya (Ham, 2015). *Concept-based approach* mendefinisikan integritas pemilu berdasarkan standar ideal demokrasi, sedangkan *process-based approach* mempertimbangkan proses pemilu sebelum, pada saat dan sesuai hari pemungutan. Definisi yang dikemukakan oleh Mozaffar dan Schedler (2002) merupakan contoh yang menggunakan *process-based approach*, dengan menggunakan istilah *electoral governance* (tata kelola pemilu). Di dalam artikelnya, Mozafar dan Schedler mengatakan bahwa *electoral governance* merupakan salah satu variabel penting untuk mewujudkan kredibilitas pemilu. Dalam artikelnya, Mozafar dan Schedler memaknai *electoral governance* sebagai "*as a set of related activities that involves rule making, rule application, and rule adjudication.*"

Electoral governance memiliki fungsi utama untuk mewujudkan dan memelihara kerangka kelembagaan pemilu secara luas pada setiap level aktivitas dimana *voting* dan kompetisi pemilu berlangsung.

Demikian halnya dengan Sahoo (2015), dalam artikel telaaahnya atas buku Pippa Norris berjudul "*Why Electoral Integrity Matters*" mendefinisikan secara luas integritas pemilu sebagai "*a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results.*"

Sementara itu, Elklit dan Svensson (1997) menggunakan pendekatan campuran dan mengajukan definisi integritas pemilu dengan menggunakan konsep pemilu yang bebas dan adil berdasarkan kepada konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu, baik sebelum, pada saat dan sesudah hari pemungutan suara. Artikel Elklit dan Svensson (1997) berjudul "*What Makes Elections Free and Fair?*" menjelaskan integritas pemilu dari aspek penyelenggaraan yang bebas (*free*) dan adil (*fair*), tidak hanya pada saat hari pemungutan suara, akan tetapi juga pada saat sebelum dan sesudah hari pemungutan. *Process-based approach* memiliki kelebihan dalam hal memahami dan mengukur integritas pemilu secara komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek dari mulai sebelum, pada saat dan setelah hari pemungutan. Penulis juga berpendapat bahwa definisi integritas pemilu dari Norris (dalam Sahoo, 2015) juga masuk dalam kriteria pendekatan campuran. Menurut Norris, integritas pemilu sebagai

“agreed upon international conventions and universal standards about elections reflecting global norms applying to all countries worldwide throughout the electoral cycle, including during the pre-electoral period, campaign, on polling day, and its aftermath”

Standar internasional ini telah digunakan untuk mengukur integritas pemilu diberbagai negara di dunia melalui *The Electoral Integrity Project* pada tahun 2014, yang dilaksanakan oleh para ahli yang independen, yang bermarkas di Australia, Eropa dan Amerika Serikat. Dalam survei tersebut, terdapat 11 tahapan dalam siklus pemilu yang menjadi fokus investigasi. Dari 11 tahapan tersebut, terdapat total 49 indikator yang menjadi dasar penilaian integritas pemilu, yang dibuat dalam pernyataan positif maupun negatif, dengan pilihan jawaban setuju atau tidak setuju (Norris, Frank, & Martínez, 2014; *The Electoral Integrity Project*, n.d). Berikut intisari instrumen survei tersebut:

- 1) Regulasi pemilu
 - Regulasi pemilu tidak adil terhadap partai kecil;
 - Regulasi pemilu berpihak pada partai yang berkuasa;
 - Regulasi pemilu membatasi hak warga negara;
- 2) Prosedur pemilu
 - Pemilu dikelola dengan baik;
 - Informasi tentang prosedur pencoblosan tersedia dan dapat diakses;
 - Aparat bertindak adil;
 - Pemilu dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku;
- 3) Batas Daerah Pemilihan (*Boundaries*)
 - Penentuan batas Dapil merugikan sebagai partai peserta pemilu;
 - Penentuan batas Dapil menguntungkan petahana;
 - Penentuan Dapil tidak memihak (netral);
- 4) Pendaftaran pemilih
 - Sebagian warga negara tidak tercatat dalam Daftar Pemilih;
 - Daftar Pemilih tidak akurat;
 - Beberapa yang tidak memenuhi syarat, terdaftar dalam Daftar Pemilih;
- 5) Pendaftaran partai politik
 - Ada kandidat oposisi dicegah untuk ikut pemilu;
 - Perempuan memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih;
 - Kelompok minoritas memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih;
 - Hanya pimpinan partai yang memilih kandidat;
 - Sebagian partai politik/kandidat dibatasi untuk mengadakan *rally* kampanye;
- 6) Media kampanye
 - Surat kabar menyajikan berita pemilu secara seimbang;
 - Berita TV memihak kepada partai pemerintah;
 - Partai politik/kandidat memiliki akses yang adil untuk menyiarkan pesan dan iklan politik;
 - Jurnalis menyajikan liputan yang adil tentang pemilu;
 - Media social digunakan untuk mengekspos pelanggaran pemilu;
- 7) Keuangan kampanye
 - Partai politik/candidate memiliki akses yang sama terhadap subsidi dana publik;

- Partai politik/candidate memiliki akses yang sama terhadap donasi politik;
 - Partai politik/kandidat mempublikasikan akuntansi keuangan secara transparan;
 - Orang kaya membeli pemilu;
 - Ada sumberdaya negara disalahgunakan untuk kampanye;
- 8) Proses pemungutan suara
- Ada pemilih yang diancam dengan kekerasan pada saat hari pemungutan;
 - Ada manipulasi suara;
 - Proses pencoblosan mudah;
 - Pemilih ditawarkan preferensi pilihan sesuai dengan keinginannya;
 - Surat suara lewat pos disediakan;
 - Fasilitas pencoblosan untuk kaum difabel tersedia;
 - Warga negara yang berada di luar negeri dapat memilih;
 - Pencoblosan secara *online* disediakan;
- 9) Proses penghitungan suara
- Kotak suara aman;
 - Hasil diumumkan tanpa adanya penundaan;
 - Suara dihitung dengan benar;
 - Lembaga pengawas internasional dibatasi;
 - Lembaga pengawas domestik dibatasi;
- 10) Pasca Pemilu
- Partai politik/kandidat tidak menerima hasil pemilu;
 - Pemilu memicu protes yang damai;
 - Pemilu memicu protes dengan kekerasan;
 - Setiap sengketa diselesaikan melalui jalur hukum;
- 11) Penyelenggara pemilu
- Pihak penyelenggara pemilu tidak memihak;
 - Pihak yang berwenang mendistribusikan informasi kepada warga;
 - Pihak yang berwenang membuka kesempatan kepada publik untuk menilai kinerjanya;
 - Pihak penyelenggara pemilu berkinerja baik

Demikianlah keragaman pemaknaan integritas pemilu yang telah dirumuskan oleh para ahli. Pertanyaan selanjutnya adalah, mengapa integritas pemilu itu penting? Bagaimana melakukannya? Dua segmen berikutnya akan mendiskusikan jawaban atas masing-masing pertanyaan tersebut.

4. Hasil dan Pembahasan

• Mengapa Integritas Pemilu Penting?

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

Lebih lanjut, data yang disajikan Norris juga menunjukkan bahwa integritas pemilu berkorelasi dengan transisi rezim, proses demokratisasi dan reformasi institusi yang efektif dan damai. Sebaliknya, pemilu yang penuh dengan kecurangan (*flawed elections*) melemahkan kepercayaan di dalam lembaga-lembaga politik. Pada gilirannya, akan berimplikasi pada rendahnya partisipasi masyarakat pada saat pemungutan suara, dan bahkan seringkali memicu protes, kerusuhan masa dan kekerasan. Kontestasi semu juga akan memperburuk ketegangan antar pendukung pemenang dan yang kalah, dan pada akhirnya melemahkan legitimasi sistem demokrasi (lihat juga Birch & Muchlinski, 2018).

Norris lebih lanjut mengatakan bahwa dalam kondisi tertentu, "*persistent and sustained public disaffection with electoral malpractices, coupled with discontent with the broader political system, have the capacity to mobilize significant reforms to the electoral process*". Bahkan di beberapa kasus dalam studi Norris, ketidakpuasan masyarakat yang berlarut dapat menjadi salah satu katalis menuju transisi rezim yang revolusioner (dikutip dalam Sahoo, 2015).

Demikian halnya Lehoucq (2003) dengan memfokuskan kepada kegagalan dalam mencapai pemilu yang berintegritas disebabkan oleh terjadinya beragam pelanggaran (*electoral fraud*) dan manipulasi suara dalam berbagai bentuknya (*ballot-rigging*). Menurut Lehoucq, kondisi tersebut dapat mengakibatkan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat, menguatnya sentimen publik, yang pada gilirannya akan mengganggu stabilitas demokrasi dan mendiskreditkan pemilu. Puncaknya

adalah akan mengikis dan melemahkan sistem demokrasi secara keseluruhan.

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh beberapa ahli lainnya tentang dampak negatif yang diakibatkan oleh pemilu yang tidak berintegritas. Selain akan menghilangkan kompetisi antar peserta pemilu, menguatnya apatisme pemilih, dan ketidakpercayaan terhadap berbagai institusi demokrasi, pemilu yang dipenuhi oleh berbagai pelanggaran pada akhirnya akan membatalkan pemilu itu sendiri sebagai sarana untuk mencapai akuntabilitas dan legitimasi pemimpin yang terpilih (Ahmad, *et all*, n.d; Fortin-Rittberger, Harfst, & Dingler, 2017).

- **Faktor Apa yang Mempengaruhi Integritas Pemilu?**

Perhatian para ahli saat ini tidak hanya pada upaya mengukur integritas pemilu saja. Identifikasi berbagai faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya manipulasi atau malpraktek dalam proses pemilu (*electoral malpractice*) juga telah menjadi fokus perhatian mereka. Birch dalam bukunya menyatakan bahwa memerangi malpraktek pemilu merupakan hal prinsip yang perlu dilakukan untuk mencapai integritas pemilu (dalam Darnolf & Elklit, 2012). Lebih lanjut Birch menjelaskan bahwa para pemimpin terlibat dapat terlibat dalam manipulasi pemilu di tiga aspek: kelembagaan pemilu; pilihan suara; atau dalam administrasi pemilu dan tata cara pemilihan. Adapun penyebab utama dari tindakan malpraktek pemilu tersebut seringkali dipicu oleh tingkat korupsi, ketidaksetaraan (*inequality*), rendahnya tingkat urbanisasi dan terbatasnya kebebasan pers, serta lemahnya kapasitas untuk melakukan protes. Temuan lainnya

dari studi Birch yang penting adalah selain dengan merebaknya korupsi, prevalensi malpraktek dalam pemilu juga berasosiasi dengan lemahnya *civil society*. Studi Birch diakui memberikan pelajaran penting untuk mendesain dan mengimplementasikan beragam tindakan untuk secara efektif mencegah, mendeteksi dan mengatasi malpraktek pemilu (dalam Darnolf & Elklit, 2012).

Studi lainnya yang menarik dilakukan oleh Max Bader (2012) yang secara khusus membahas tentang kualitas pemilu di negara-negara *post-Soviet*. Dijelaskan bahwa mayoritas pemilu di negara-negara *authoritarian* tersebut – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan – malpraktek pemilu terjadi dalam skala yang masiv. Temuan penting dari studi tersebut adalah bahwa malpraktek pemilu terjadi baik di negara dengan sistem presidensial maupun parlementer. Malpraktek pemilu tersebut juga tidak berkurang signifikan dari pemilu ke pemilu. Namun demikian, catatan menarik dari studi tersebut adalah terkait faktor kemauan politik (*political will*) dari pemimpin untuk berkomitmen mengadakan pemilu yang demokratis. Bader (2012, p. 56) menyebutkan bahwa “*the failure to organize better-quality seems to point to a lack of political will on the part of the regimes.*” Sebaliknya, Bader (2012, p. 56) melanjutkan,

...when political leaders in formerly authoritarian states are genuinely committed to holding democratic elections and consolidating democratic government, ...even in undemocratic contexts: it reinforces the norm of free and fair elections, ...it exposes large groups of people,

including election officials, politicians, as well as ordinary citizens, to good practice regarding free and fair elections, which may turn out especially beneficial in the case of a democratic breakthrough; and, arguably, it helps to deter electoral fraud where observers are on the ground.

Pendapat terakhir yang juga menarik untuk dibahas di bagian ini adalah dari tulisan Fabrice Lehoucq (2003) yang cukup berpengaruh dan banyak disitir oleh para peneliti pemilu. Ditegaskan oleh Lehoucq bahwa pelanggaran pemilu merupakan hal lumrah yang ditemui di banyak system politik. Ada banyak cara yang bisa dilakukan untuk memanipulasi suara, mulai dari pelanggaran procedural (*procedural violations*) sampai kepada tekanan dan paksaan atau pencurian kotak suara pada saat hari pencoblosan. Dari berbagai studi, Lehoucq (2003) mencatat beberapa penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dalam pemilu, yakni berkorelasi dengan upaya melindungi kepentingan ekonomi; tingginya tingkat persaingan politik; lemahnya tradisi warga terlibat dalam aktivitas kolektif, lemahnya *civil society organizations* (*social differentiation*); angka kemiskinan yang tinggi; rendahnya *literacy* warga sehingga lemah kapabilitasnya untuk melindungi kebebasan sipil, termasuk sistem pemilu *proportional representation* yang memberikan peluang partai politik untuk melakukan pelanggaran. Dari berbagai studi tersebut, diakui bahwa sulit untuk melakukan generalisasi atas penyebab terjadinya pelanggaran dalam pemilu. Namun demikian, satu hal yang pasti menurut Lehoucq (2003, p. 249) adalah bahwa argumentasi mendasar

dibalik beragam pelanggaran dalam pemilu adalah “...seems to be that incumbents, parties, and machines will try to get away with anything to retain or obtain control of the state.” Sebuah perspektif tentang karakter politik dari pemilu yang sesungguhnya.

5. Simpulan

Terlepas dari keberagaman pemaknaan konsep integritas pemilu oleh para ahli di berbagai literatur, satu kesepakatan penting yang terbangun dan sifatnya universal adalah bahwa integritas pemilu merupakan aspek penting dalam sebuah sistem demokrasi khususnya. Konsekuensi ketiadaan pemilu yang berintegritas sangatlah serius, bahkan pada titik tertentu dapat membawa kepada delegitimasi pemerintahan yang terpilih dan pada akhirnya memicu ketidakstabilan politik suatu negara.

Pembahasan tentang beragam penyebab pelanggaran pemilu yang mengakibatkan pemilu menjadi tidak berintegritas, dapat menjadi dasar pijakan untuk memformulasi tindakan pencegahan dan penanganan beragam faktor potensial malpraktek dalam pemilu. Dalam konteks ini pula, para ahli telah mengajukan berbagai strategi yang dipandang potensial untuk mampu mencegah dan mengatasi malpraktek yang mereduksi integritas pemilu.

Menurut Darnolf (2011), *stakeholders* penting dalam upaya ini di antaranya mencakup institusi penyelenggara pemilu (*electoral management bodies/EMBs*), partai politik, institusi pengawas domestik, institusi pengamat internasional dan organisasi donor internasional. EMBs memiliki fungsi strategis tidak hanya dalam hal penyelenggaraan pemilu

saja, akan tetapi juga mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilu yang demokratis, bebas dan adil, serta transparan. EMBs menjadi garda terdepan dalam mewujudkan pemilu yang berintegritas.

Partai politik juga memainkan peran penting dalam menciptakan pemilu yang berintegritas dengan tetap mengikuti peraturan yang berlaku, menghindari penyelewengan dan pelanggaran, serta sekaligus aktif melakukan pengawalan atas beragam penanganan kasus pemilu. Partai politik juga memiliki peran dalam memperkuat kapasitas kadernya untuk tetap mematuhi aturan main pemilu.

Keberadaan berbagai *Civil Society Organizations* (CSOs) dalam bentuk pengamat pemilu domestik yang efektif mengawal dan mengawasi keseluruhan proses pemilu juga merupakan faktor esensial. Kehadiran CSOs domestik ini memiliki kelebihan dibanding organisasi pengamat pemilu internasional, paling tidak karena beberapa, pertama, menggunakan bahasa lokal, sehingga memungkinkan untuk melakukan komunikasi secara efektif dengan berbagai pihak. Kedua, memahami lebih dekat dinamika politik daerah dan berada dekat dengan konstituen. Ketiga, dapat dilibatkan sejak dini dalam proses pemilu sampai kepada pasca-pemilihan dengan cakupan geografis yang luas. Namun, CSOs domestik menghadapi tantangan terkait netralitas dan profesionalisme, yang dapat mempengaruhi optimalisasi perannya dalam mencegah dan mengatasi pelanggaran pemilu.

Sebagaimana halnya institusi pengawas domestik, institusi pengamat pemilu internasional juga dapat memainkan peran penting dalam

mewujudkan pemilu berintegritas. Umumnya, institusi ini memiliki sarana dan prasarana yang memadai dalam mengamati proses pemilu, mulai dari metodologi, logistik, strategi humas, dan kode etik para pengamatnya. Kemampuan institusi pengamat pemilu internasional ini umumnya diakui oleh para politisi, aparat pemerintah, dan personel EMBs.

Stakeholder terakhir sebagai penjaga integritas pemilu adalah lembaga donor internasional. Lembaga ini telah menjadi garda utama dalam mendiseminasikan standar internasional pemilu berintegritas. Berbagai lembaga donor internasional telah secara intensif mendiseminasikan pentingnya proses pemilu yang transparan, perlunya meredam kekerasan politik, meningkatkan partisipasi pemilih, memperkuat kompetisi, memperbaiki partisipasi perempuan baik sebagai pemilih maupun kandidat, serta meningkatkan

kredibilitas pendaftaran pemilih. Strategi yang diambil adalah dengan memberikan dukungan kepada institusi pengamat domestik, membiayai proyek penguatan *civil society*, mengirimkan pengamat pemilu internasional, memperbaiki kapasitas partai politik lewat suntikan dana, dan mengirimkan pengawas pada saat pemungutan dan penghitungan suara. Darnolf (2011) juga menekankan pentingnya EMBs sebagai elemen yang menjadi *leading sector* dalam melakukan *fraud risk assessment*, menyusun rencana strategis pengawasan, memahami seluk-beluk operasional, serta menyusun pedoman aksi yang bisa dilakukan untuk memperkuat fungsinya dalam memberantas tindakan pelanggaran. Dengan demikian, keberfungsian secara efektif masing-masing *stakeholder* tersebut, menjanjikan terwujudnya integritas pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, S., Mustafa, M., Ullah, A., Shoaib, M., Mushtaq, M., & Ali, W. (n.d). Role of Types of Electoral Rigging, Socio-economic Status, Politics and Voting Behavior in Formation of Attitude towards Electoral Integrity. *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- Bader, M. (2012). Trends and Patterns in Electoral Malpractice in Post-Soviet Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, 3, 49-57.
- Birch, S., & Muchlinski, D. (2018). Electoral Violence: Patterns and Trends. In H. A. Garnett, & M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes* (p. Chapter 6). New York: Routledge.
- Darnolf, S. (2011, Maret). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A New Strategic Approach*. Retrieved November 07, 2017, from International Foundation for Electoral Systems: https://www.ifes.org/sites/default/files/electoral_fraud_series_darnolf.pdf
- Darnolf, S., & Elklit, J. (2012). Electoral Malpractice. *Democratization*, 19(6), 1168-1172.
- Elklit, J., & Reynolds, A. (2014). Judging Elections and Election Management Quality by Process. *Representation*, 189-20.
- Elklit, J., & Svensson, P. (1997). What Makes Elections Free and Fair? *Journal of Democracy*, 8(3), 32-46.
- Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., & Dingler, S. C. (2017). The Costs of Electoral Fraud: Establishing the Link between Electoral Integrity, Winning an Election, and Satisfaction with Democracy. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-19.
- Ham, C. v. (2015). Getting elections right? Measuring Electoral Integrity. *Democratization*, 22(4), 714-737.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, 233-256.
- Levin, I., & Alvarez, R. M. (2012). Introduction to the Virtual Issue: Election Fraud and Electoral Integrity. *Political Analysis*, 20(V4), 1-7.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.
- Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35(5), 5-34.
- Norris, P., Frank, R. W., & Martínez, F. (2014, Oktober). Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset. *Political Science & Politics*, 47(4), 789-798.
- Pastor, R. A. (1999). The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research. *Democratization*, 6(4), 1-27.
- Sahoo, S. (2015). Why Electoral Integrity Matters, by Pippa Norris. *Democratization*, 22(6), 1158-1159.
- The Electoral Integrity Project. (n.d). *The PEI Questionnaire*. Retrieved November 07, 2017, from The Electoral Integrity Project: <https://www.electoralintegrityproject.com/pei-core-survey-items/>

PERMASALAHAN DAN UPAYA MEWUJUDKAN PEMILU DEMOKRATIS DI INDONESIA PASCA REFORMASI

Ratnia Solihah

Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia, ratnia@unpad.c.id

Siti Witianti

Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia, siti_witianti@yahoo.com

ABSTRACT

This paper examines the problems and efforts to achieve democratic elections in post-reform Indonesia, including in the context of legislative elections, direct election of the president and direct local election. Sticking to the democratic election concepts, this paper identifies the various issues that arise in the conduct of elections and how it undertakes to bring about democratic elections in post-reform Indonesia. In this study a qualitative approach is used through literature studies and documentation related to the problems and efforts to achieve democratic elections in post-reform Indonesia. The results of the study indicate that the problems that often arise in post-reform elections in Indonesia include money politics and black campaigns, political transactions, professionalism of election organizers, the quality and capabilities of election participants or political parties, apathy and pragmatism in the political participation of the community, and horizontal conflicts. To conduct democratic elections in post-reform Indonesia, a number of improvements have been made, namely with election improvement systems, electoral governance and electoral law enforcement. Some of these improvements are not necessarily able to overcome all the problems that arise in the election (and elections), especially related to various election violations committed by election organizers, election participants or political parties and the community itself. Therefore, to realize democratic elections in Indonesia it is necessary to make various efforts that must be done by all parties by taking into account several factors involved in the election, namely regulations or regulations governing them, electoral and bureaucratic organizers, political parties and / or election participants, as well as understanding, awareness and responsibility of citizens or political participation of the

community. In addition, stakeholders also play a role in providing solutions to overcome and minimize the problems that hinder the realization of democratic elections.

Keywords

Democratic Elections, Issues, Efforts

ABSTRAK

Tulisan ini mengkaji permasalahan dan upaya mewujudkan pemilu demokratis di Indonesia pasca reformasi, termasuk dalam konteks pemilu legislatif, pemilihan presiden dan pilkada yang dilaksanakan secara langsung. Berpegang pada konsep-konsep pemilu demokratis, tulisan ini mengidentifikasi berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu dan bagaimana upaya yang dilakukannya untuk mewujudkan pemilu demokratis di Indonesia pasca reformasi. Dalam kajian ini digunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur dan dokumentasi yang terkait dengan permasalahan dan upaya mewujudkan pemilu demokratis di Indonesia pasca reformasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa permasalahan yang kerap muncul dalam pemilu di Indonesia pasca reformasi antara lain money politics dan black campaign, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal. Untuk menyelenggarakan pemilu demokratis di Indonesia pasca reformasi, telah dilakukan sejumlah perbaikan, yaitu dengan adanya sistem perbaikan pemilu, tata kelola pemilu dan penegakan hukum pemilu. Beberapa perbaikan tersebut tidak serta merta mampu mengatasi seluruh permasalahan yang muncul dalam pemilu (dan pilkada), terutama terkait berbagai pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu atau partai politik maupun masyarakat sendiri. Oleh karenanya, untuk mewujudkan pemilu demokratis di Indonesia perlu berbagai upaya yang harus dilakukan oleh semua pihak dengan memperhatikan beberapa faktor yang terlibat dalam pemilu, yaitu regulasi atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, penyelenggara pemilu dan birokrasi, partai politik dan/atau peserta pemilu, serta pemahaman, kesadaran dan tanggung jawab warga masyarakat atau partisipasi politik masyarakat. Selain itu pemangku kepentingan (stakeholders) pun berperan dalam memberikan solusi untuk mengatasi dan meminimalisir permasalahan yang menghambat terwujudnya pemilu demokratis.

Kata Kunci

Pemilu yang Demokratis, Permasalahan, Upaya

1. Pendahuluan

Pemilu merupakan salah satu indikator dalam mengukur demokratisnya pemerintahan suatu negara saat ini. Tidaklah dapat dipungkiri bahwa saat sistem demokrasi mendapatkan perhatian yang luas dari warga dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam proses pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Hal ini berlaku untuk setiap negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi dalam proses penyelenggaraan kekuasaannya, tak terkecuali bagi Indonesia.

Bagi Indonesia, pemilu merupakan salah satu tolok ukur berjalannya demokratisasi, karena itu pemilu harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi sebagaimana terdapat dalam ketentuan UUD 1945, dimana pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi tersebut, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Artinya, pentingnya pemilu yang dapat menyalurkan dan mewujudkan aspirasi suara rakyat dalam berbagai kebijakan penyelenggaraan negara, bukan hanya secara formal pemberian legitimasi pemegang kekuasaan. Dengan begitu keberhasilan pemilu yang dilaksanakan merupakan kemenangan bagi semua komponen bangsa, bukan hanya milik kemenangan peserta pemilu.

Untuk mewujudkan hal tersebut, selain pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, pemilu juga mengikat keseluruhan proses pemilu dan semua pihak yang

terlibat, baik penyelenggara pemilu, peserta, pemilih, bahkan pemerintah.

Oleh karenanya dalam mengukur penyelenggaraan pemilu yang demokratis, tidak dapat dilepaskan dari bekerjanya berbagai komponen penyelenggaraan pemilu itu sendiri yang meliputi regulasi yang mengaturnya, penyelenggara pemilu, birokrasi, partisipasi politik masyarakat, serta partai politik atau peserta pemilu, dimana bekerjanya berbagai komponen pemilu tersebut harus memenuhi prinsip-prinsip atau parameter pemilu yang demokratis.

Dalam mewujudkan pemilu yang demokratis tidaklah mudah, karena dalam implementasinya ditentukan oleh bekerjanya berbagai komponen tersebut disertai munculnya berbagai masalah yang dapat menghambat terselenggarakannya pemilu yang demokratis khususnya pada pemilu di Indonesia pasca reformasi, baik itu dalam konteks pemilihan legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung.

Untuk itu perlu dilakukan berbagai upaya yang melibatkan semua pihak, sehingga penyelenggaraan pemilu yang demokratis tidak hanya angan-angan saja bagi Indonesia. Hal tersebut dilakukan tidak saja berorientasi pada hasil pemilu saja, namun juga pada proses penyelenggaraannya yang melibatkan berbagai pihak perlu diperbaiki sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis.

Berdasarkan uraian di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Apa saja permasalahan dan upaya dalam mewujudkan pemilu yang demokratis di Indonesia pasca reformasi?

2. Metode Penelitian

Dalam kajian ini penulis menggunakan metode pendekatan kualitatif melalui studi literature dan dokumentasi yang

terkait dengan permasalahan dan upaya mewujudkan pemilu demokratis di Indonesia pasca reformasi. Studi literature dilakukan dengan mengumpulkan dan mereview literature yang relevan dengan permasalahan yang dikaji, sedangkan dokumentasi dilakukan dengan mereview berbagai kebijakan peraturan perundang-undangan maupun dokumen lainnya sebagai data sekunder yang menunjang pembahasan dan analisisnya.

3. Perspektif Teori

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, yakni sebuah sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat padanya, yaitu: kebebasan (*liberty*) dan kesederajatan (*equality*). Kebebasan di sini diartikan kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi dan kesewenang-wenangan. Lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan (Sukriono, 2009, hlm. 8-37).

Terkait dengan hal tersebut, Lyphard (Kartiko, 2009, hlm. 3) berpendapat bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi beberapa unsur, yaitu: 1) adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan; 2) Adanya kebebasan menyatakan pendapat;. 3) Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara; 4) adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara; 5) Adanya hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara; 6) Adanya pemilihan yang bebas dan jujur; 7) Terdapat berbagai sumber informasi; 8) Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan

pemerintah harus bertanggung jawab kepada keinginan rakyat.

Mengenai demokrasi, Anders Uhlin (Suhud, 1998, hlm. 33) mengemukakan adanya dua pendekatan berbeda terhadap konsep demokrasi, yaitu: sebagai tujuan dan sebagai label bagi sistem politik yang ada. Teori normatif berkenaan dengan demokrasi sebagai tujuan, menjelaskan cara (*resep*) tentang bagaimana demokrasi seharusnya, sedangkan teori empiris menjelaskan demokrasi terkait dengan sistem politik yang ada (*deskripsi* tentang apa demokrasi itu sekarang). Normativitas demokrasi bertujuan untuk memberi ruang kontrol rakyat terhadap urusan-urusan publik atas dasar kesetaraan politik dan solidaritas antara warga negara yang mensyaratkan seperangkat prinsip umum tentang hak dan kemampuan bagi semua orang untuk berpartisipasi, otorisasi, representasi dan bertanggungjawab secara transparan (Beetham, 1999, hlm. 12).

Berdasarkan prinsip-prinsip, unsur-unsur dan pendekatan terhadap konsep demokrasi sebagaimana diungkapkan atas, maka dalam suatu pemerintahan yang menganut sistem demokrasi, mensyaratkan seperangkat instrument, meliputi: (i) pemilu yang demokratis, keterwakilan, pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab; (ii) konstitusi atau hukum yang menjamin kesetaraan, kepastian hukum dan keadilan; dan (iii) partisipasi masyarakat dalam segala bentuk, baik media, seni, maupun organisasi masyarakat sipil yang bebas dan berorientasi demokratis. Prasyarat efektifnya suatu sistem demokrasi adalah independensi atau kemandirian dan korespondensi atau kesesuaian antara definisi resmi *demos* yakni dengan bagaimana masyarakat mengidentifikasi diri mereka dalam urusan publik dalam arti *kratos*. Hal inilah yang pada akhirnya mengacu pada responsifitas representasi (Betham, 2002, hlm. 37-39)

Mengenai pemilu yang demokratis Surbakti dengan merujuk pendapat dari Electoral Integrity Group mengemukakan bahwa keadilan pemilu merupakan parameter pemilu demokratis. Pengertian keadilan pemilu menurut Electoral Integrity Group (EIG) dikembangkan secara lebih luas daripada yang dikemukakan International IDEA. Keadilan pemilu bagi International IDEA lebih menekankan pada sistem penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu, yang belakangan ditambah unsur sistem merespon pengaduan (International IDEA, 2010).

Sedangkan keadilan pemilu menurut EIG terdiri atas 11 prinsip, dimana rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika integritasnya tinggi, melibatkan banyak warga, berdasarkan hukum berkepastian tinggi, imparial dan adil, profesional dan independen, transparan, tepat waktu sesuai dengan rencana, tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan, teratur, dan peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang. (Budiman, 2015, hlm. 1).

Terkait dengan pemilu yang demokratis, Global Commission on Election, Democracy and Security Commission on Election, Democracy and Security yang dipimpin oleh Kofi A. Annan menawarkan parameter lain untuk pemilu yang demokratis, yaitu integritas pemilu. Komisi ini mengemukakan 3 indikator pemilu berintegritas. Pertama, pemilu berdasarkan prinsip demokrasi dengan hak pilih yang berlaku umum dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik. Kedua, persiapan dan pelaksanaannya profesional, imparial dan transparan. Ketiga, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus pemilu. (Surbakti, 2014)

Dengan mengacu pada parameter pemilu demokratis yang ditawarkan oleh Electoral Integrity Group (EIG) dan Komisi Global di atas, Surbakti mengemukakan bahwa pemilu yang demokratis adalah pemilu yang adil dan berintegritas, yaitu dengan menggabungkan electoral justice dan electoral integrity sebagai parameter pemilu demokratis. Dengan demikian, Makna pemilu berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian pemilu demokratis yang mensyaratkan minimal dua hal yakni bebas dan adil atau free and fair election.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis di Indonesia, dimana pemilu yang demokratis mengandung makna pemilu berintegritas dan adil, Surbakti mengemukakan bahwa 7 (tujuh) kriteria pemilu yang adil dan berintegritas, yaitu: 1) Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan. 2) Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis. 3) Persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu. 4) Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu. 5) Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial. 6) Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu. 7) Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. (Surbakti, 2014).

4. Hasil dan Pembahasan

a. Permasalahan Dalam Mewujudkan Pemilu Demokratis di Indonesia Pasca Reformasi

Terselenggaranya pemilu sebagai salah satu syarat berlangsungnya demokrasi tidaklah selalu berjalan secara demokratis. Hal tersebut disebabkan adanya berbagai

permasalahan yang mempengaruhi dalam penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Beberapa permasalahan yang kerap ditemui dalam penyelenggaraan pemilu antara lain, *money politics* dan *black campaign*, transaksi politik, profesionalitas penyelenggara pemilu, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat serta konflik horizontal.

Permasalahan tersebut dari satu pemilu ke pemilu lainnya kerap muncul dengan derajat permasalahan yang berbeda-beda, yang dampaknya dapat mempengaruhi kurang demokratisnya penyelenggaraan pemilu, bahkan dapat mencederai hasil dari pemilu tersebut.

a. *Money politics* dan *black campaign*, transaksi politik

Isu *money politics* merupakan persoalan klasik yang selalu hadir dalam pusran menjelang serta saat pelaksanaan pilkada dan seolah-olah menjadi tabiat buruk yang sulit dihilangkan, terbungkus dengan berbagai ragam cara dan bentuk, yang menjadikan *money politics* sangat sulit untuk dideteksi. Sebagai contoh pemberian sejumlah uang dari pasangan calon paslon) dengan alasan sumbangan atau partisipasi kepada masyarakat menyebabkan sulitnya membedakan antara *money politics* dengan sumbangan.

Fenomena maraknya politik uang mempertegas adanya hubungan simbiosis mutualisme antara partai politik, paslon, tim sukses, simpatisan dan bahkan masyarakat sendiri. Para pihak saling mengambil keuntungan dari politik transaksional tersebut. Hal tersebut memperlihatkan wajah buruk parpol, yang seharusnya mewujudkan demokrasi yang memiliki legitimasi dan berintegritas, justru partai politik dalam menentukan pemimpin yang berkualitas proses

rekrutmennya sarat dengan pragmatisme (Rawung, 2016, hlm. 230-232).

Money politics juga merupakan pelanggaran yang seringkali dilakukan partai politik agar pemilih memilih kader yang diusungnya terutama pada masa tenang menjelang pemilihan berlangsung. Menurut laporan akhir penelitian Rumah Pemilu tentang pelaksanaan pemilu 2014 bahwa "Politik uang" adalah frase yang umum digunakan di Indonesia untuk menyebut berbagai masalah terkait pembelian suara dan manipulasi kepemiluan menggunakan uang. Menurut survei LSI-IFES bulan Desember 2013, 84% responden menyatakan bahwa mereka memiliki sangat sedikit pengalaman terkait pembelian suara. Media melaporkan bahwa praktek politik uang semakin marak mendekati hari pemilu, termasuk ditemukannya kandidat yang membagikan amplop berisi uang atau bingkisan berisi sembako dalam kegiatan kampanye. Pemantau pemilu domestik melaporkan bahwa praktek-praktek tersebut masih ditemukan di Hari Pemilu, di mana suara dibeli dengan harga antara Rp. 10.000 – 200.000. Sumber lainnya menyatakan bahwa tokoh masyarakat ternama dibayar oleh parpol untuk mengumpulkan suara untuk parpol tersebut di TPS-TPS tertentu dan kemudian dibayar sesuai jumlah suara sah yang berhasil dikumpulkan. Praktek-praktek tersebut juga marak terjadi pada pilkada serentak tahun 2015. (Rumah Pemilu, 2014, hlm. 6-7)

Pola praktik *money politics* lainnya juga dapat dilihat melalui temuan dari kajiannya Putra (2016, hlm. 270-273), yaitu:

Pertama, dilihat dari siapa yang melakukan. Politik uang berkaitan dengan siapa yang melakukan atau siapa yang memberikan. Secara umum, politik uang akan dilakukan oleh calon kepada masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya tidak semua berlangsung

seperti itu. Dalam kategori ini, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Dilakukan langsung oleh calon, artinya politik uang baik berupa uang, barang atau jasa dilakukan langsung oleh calon. Pola ini sering ditemui ketika calon melakukan kunjungan tatap muka langsung kepada masyarakat. Bisa dalam bentuk sumbangan, biasanya diberikan kepada kelompok masyarakat untuk kepentingan kelompok, seperti bantuan untuk sarana umum. Pemberian langsung juga dilakukan saat menyerahkan bantuan kepada tokoh masyarakat.
- b. Dilakukan melalui tim sukses. Pola money politics ini menggunakan tim sukses sebagai eksekutor yang dinilai akan lebih efektif, karena bisa menjangkau daerah lebih luas juga dalam banyak hal dapat membangun interaksi lebih dekat dengan pemilih.

Hal tersebut senada dengan apa yang disampaikan oleh mantan anggota panwaslu bahwa “Politik uang terjadi melalui jaringan yang terstruktur, misalnya setiap kandidat tentunya memiliki tim sukses, bahkan tim sukses tersebut banyak yang tidak terdaftar di KPU. Melalui jaringan inilah para kandidat masuk ke rumah-rumah membagikan uang (Putra, 2016, hlm. 271).

- c. Dilakukan melalui tokoh masyarakat. Calon dan tim sukses mencari dan mendekati tokoh masyarakat, dan melalui tokoh masyarakat tersebut bantuan diberikan. Cara seperti ini juga dinilai sangat efektif. Selain tidak memakan waktu lama, juga ada kalanya efektif untuk mendapat suara, karena tokoh masyarakat dalam beberapa komunitas tidak hanya dituakan dalam urusan keseharian, tetapi juga menjadi referensi politik bagi pemilih.

Kedua, dilihat dari bagaimana cara melakukan. Praktik money politics dilakukan dengan berbagai macam cara, yaitu:

- a. Dengan mendatangi langsung para pemilih. Pola ini sering digunakan saat memasuki hari pemilihan. Pola ini disebut sebagai serangan fajar.
- b. Sumbangan pada pesta dan permainan anak *nagari*. Pesta dan permainan anak nagari biasa dilakukan pada waktu tertentu, seperti pesta perkawinan, menyambut hari-hari bersejarah masa panen, dan sebagainya. Kegiatan dilakukan secara massal dan bernetk hiburan atau perlombaan. Memasuki masa pilkada, pesta dan permainan rakyat sering dijadikan calon sebagai media untuk mensosialisasikan diri dan mendekati diri dengan masyarakat, dimana calon memberikan sumbangan uang dan hadiah untuk kegiatan tersebut. Sebagai gantinya, calon diberikan penghormatan untuk membuka acara dan memperkenalkan diri kepada masyarakat.

Ketiga, traktiran. Dalam pesta demokrasi traktiran mengandung makna lebih dari sekedar membayarkan makan atau minum seseorang. Bagi calon mentraktir dilakukan untuk menarik simpati dari pemilih. Bahkan si calon sengaja datang ke tempat-tempat umum seperti kedai-kedai untuk sekedar ngobrol dan kemudian mentraktir orang yang ada di sana.

Keempat, sumbangan untuk sarana ibadah dan sarana publik. Sarana umum yang sering menjadi sasaran praktik *money politics* dalam pola seperti ini, adalah biasanya berhubungan dengan fasilitas sosial dan keagamaan seperti jalan, pos ronda, posko karang taruna, perbaikan masjid, mushola, panti asuhan dan madrasah.

Sementara itu, terkait dengan permasalahan black campaign dalam pemilu (pilkada) dapat ditunjukkan melalui hasil studi dokumentasi awal Januru. Menurutnya, dari beberapa media cetak dan elektronik dapat diketahui bahwa aktivitas black campaign terjadi pada Prabowo dan Jokowi sebagai capres 2014, black campaign yang ditujukan kepada pasangan Prabowo-Hatta ini berkaitan dengan isu pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia) yang dilakukan oleh Prabowo Subianto selaku Danjen Kopasus pada tahun 1998 yang membuat beberapa aktivis HAM diculik dan meninggal dunia. Hasil Black campaign tersebut berdampak pada penurunan jumlah suara pada pasangan Prabowo-Hatta (Januru, 2016, hlm. 53).

Sedangkan Tiga black Campaign yang menyerang Jokowi antara lain:

1. Jokowi diserang dengan tulisan yang dimuat di tabloid obor rakyat. Pada edisi pertama, 5-11 Mei 2014, halaman muka tabloid obor rakyat menampilkan judul *Capres Boneka* dengan karikatur Jokowi sedang mencium tangan Megawati Sukarnoputri.
2. Jokowi lebih dulu diserang dengan isu keturunan Tionghoa dan agama Kristen. Jokowi disebut sebagai keturunan Cina yang bernama Wie Jo Koh.
(Faqih, 2014)

- b. Profesionalitas Penyelenggara Pemilu
Faktor lainnya yang perlu diperhatikan untuk mewujudkan pemilu demokratis adalah Penyelenggara Pemilu. Penyelenggara pemilu ini meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dimana keduanya merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu.

Merujuk pada laporan Indeks Kerawanan Pilkada 2015 Bawaslu, ada tiga variabel yang menjadi fokus perhatian berkaitan dengan profesionalitas penyelenggaraan pemilu (Bawaslu, 2015, hlm. 3), yaitu:

- a. Anggaran pilkada, perubahan beban anggaran yang semula dibebankan pada APBN menjadi kepada APBD telah membuat sebagian jadwal daerah terganggu ditambah dengan pengaruh incumbent yang menciptakan konflik kepentingan akibat perubahan beban anggaran tersebut;
- b. Netralitas penyelenggara, dimana proses rekrutmen penyelenggara pemilu tidak lepas dari intervensi dan dukungan politik kelompok tertentu menjadi celah pelanggaran etik yang mungkin terjadi, dimana pada pilkada serentak 2015 ada 222 petahana yang kembali mencalonkan diri;
- c. Kualitas dan akurasi Daftar Pemilih Tetap (DPT), yang masih menjadi persoalan klasik yang menyebabkan salah satu ruang untuk memanipulasi suara.

Hal tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Ervianto, bahwa kasus pelanggaran pemilu atau pilkada yang melibatkan penyelenggara pemilu dalam penyelenggaraannya antara lain meliputi berbagai persoalan seperti manipulasi pemilih baik dalam hal penyusunan DPT yang tidak akurat sehingga dapat menghilangkan hak pilih masyarakat; logistik pemilu, surat suara, formulir-formulir, dan lainnya, dimana kualitas logistik tidak sesuai dengan aturan dan itu dapat merusak kredibilitas penyelenggara pemilu. Selain itu, ada juga permasalahan aturan teknis pencoblosan yang dinilai rawan dan berpotensi memunculkan

ghost voters, dan berpengaruh terhadap partisipasi politik pemilih dalam pilkada (Ervianto, 2017)

Selain yang dikemukakan oleh Bawaslu dan Ervianto, masalah pelanggaran pilkada serentak 2015 dari keseluruhan tahapan dikemukakan oleh Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Khairunisa Nur Agustiyati, pada pilkada serentak 2015 ditemukan 140 pelanggaran yang terbagi ke dalam lima kategori diantaranya kekerasan pelaksanaan pilkada, logistik pilkada, pelanggaran pidana dalam pelaksanaan pilkada, pelanggaran administrasi dan sengketa pencalonan. Pelanggaran pidana merupakan pelanggaran terbanyak dengan ditemukannya 54 temuan. Urutan kedua adalah logistik dengan 36 temuan, salah satu bentuk pelanggarannya adalah tidak disebaikannya undangan pemilihan formulir C6 untuk pemilih. Urutan ketiga adalah pelanggaran administrasi dengan 25 temuan, sedangkan pelanggaran kekerasan di urutan keempat dengan 13 temuan, dan sengketa pencalonan berada di urutan terakhir dengan 12 temuan. (Pasaribu, 2015).

Pemilihan legislatif dan pemilihan presiden yang secara umum dinilai baik pun, tidak luput dari masalah yang harus diperbaiki penyelenggara pemilu. Berdasarkan hasil survey Rumah Pemilu 2014, masalah-masalah yang paling sering muncul adalah informasi mengenai prosedur Pemilu (24 persen), proses pendaftaran pemilih (15 persen), validitas hasil pemungutan suara selama proses rekapitulasi bertingkat (9 persen), kelayakan fasilitas TPS (8 persen), kompetensi KPPS, dan informasi mengenai waktu dan tempat mencoblos (5 persen). (Rumah Pemilu, 2014, hlm. 6-7)

c. Politisasi Birokrasi

Selain penyelenggara pemilu, birokrasi merupakan salah satu pihak yang turut mempengaruhi penyelenggaraan pemilu (pilkada) yang demokratis. Fenomena politisasi birokrasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu atau pilkada dapat kita lihat dalam beberapa hal berikut (Martini, 2013), yaitu:

Pertama, mempolitisir fasilitas negara. Politisasi birokrasi berupa penggunaan fasilitas negara sangat bisa dilihat menjelang pemilihan umum. Beberapa hasil penelitian melaporkan adanya fasilitas negara yang turut dipakai pada saat proses rapat-rapat konsolidasi, lobi politik dengan partai politik lain, dan kampanye (mobilisasi massa). Fasilitas negara yang biasanya dimanfaatkan adalah mobil dinas, pakaian dinas, dan ruang-ruang rapat (gedung) milik negara. Penggunaan fasilitas negara ini bisa dilakukan oleh birokrat-birokrat yang sedang menjalani proses politik (pemilu/pilkada).

Kedua, Memobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada. Dalam setiap pemilu, suara pegawai negeri menjadi salah satu modal yang menjanjikan. Pemanfaatan suara pegawai negeri ini jelas sangat mudah bagi kandidat *incumbent*. Dengan iming-iming janji akan diberi jabatan atau perintah untuk mendukung atasannya, mobilisasi pegawai negeri pada saat pemilu dan pilkada sangat banyak terjadi baik proses pemilihan di tingkat kabupaten/kota, propinsi, dan juga pusat.

Ketiga, Adanya Kompensasi Jabatan. Kompensasi jabatan ini banyak terjadi dan mudah dilihat di tingkat pusat. Salah satunya adalah fenomena masuknya aktor-aktor politik baru ke dalam sistem pemerintahan. Contohnya adalah adanya koalisi dalam kabinet dimana di situ terlihat partai-partai yang bersedia

berkoalisi dengan Partai pemenang dalam pilpres mendapatkan jatah kursi di kabinet. Di daerah, jabatan jabatan strategis (sekda, kepala biro, kepala dinas, kepala kantor, kepala badan) menjadi ajang lobi politik antara partai pemenang dengan partai-partai lainnya. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang teguh *merit system* (berdasar profesionalisme). Karena sebenarnya banyak birokrat yang profesional, tetapi kalah dengan birokrat lain yang punya dukungan dari partai-partai politik.

Politisasi birokrasi dapatlah dilihat sebagai gejala melibatkan birokrasi secara langsung atau terang-terangan maupun secara tidak langsung atau tidak terang-terangan untuk menjadi pendukung dan anggota organisasi peserta pemilu guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan, khususnya di ranah eksekutif. Ketidakadnetralan birokrasi atau terjadinya politisasi birokrasi dalam pemilu (dan pilkada) menyebabkan kurang demokratisnya penyelenggaraan pemilu bahkan mencederai hasil pemilu (pilkada) tersebut.

d. Kualitas dan Kapabilitas Peserta Pemilu atau Partai Politik

Terkait dengan masalah kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, antara lain ditemukan oleh Bawaslu. Bawaslu menemukan enam pelanggaran selama tahapan pencalonan pemilihan kepala daerah (pilkada) 2015. Komisioner Bawaslu Nasrullah mengatakan pelanggaran terjadi dalam berbagai bentuk di sejumlah daerah, mulai dari penyalahgunaan kewenangan inkumben, mahar politik, hingga ijazah palsu (Adityowati, 2015). Berbagai jenis pelanggaran tersebut antara lain:

1. Penyalahgunaan fasilitas daerah oleh calon inkumben. Bawaslu menemukan sejumlah alat peraga (baliho, spanduk) yang dipasang calon inkumben untuk mempromosikan dirinya, bukan program daerah. Ini jelas melanggar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 71 ayat 2.
2. Keterlibatan dan mobilisasi PNS saat deklarasi atau pendaftaran berlangsung di KPU daerah. Selain itu, ada beberapa pejabat tinggi daerah hadir mengantarkan pendaftaran pasangan calon.
3. Adanya politik uang atau mahar dalam pencalonan kepala daerah. Beberapa bakal calon mengaku gagal mendapat rekomendasi dari partai karena kalah memberi mahar dari pasangan lain. Bawaslu melihat ini terjadi selama pilkada. Untuk itu, Bawaslu meminta Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan menelusuri aliran mahar dari 827 calon kepala daerah.
4. Sengketa kepengurusan partai politik seperti pada Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan. Bawaslu menyiapkan ruang penyelesaian sengketa bagi calon yang ditolak KPU, atau tidak dapat rekomendasi partai.
5. Adanya calon tunggal di sepuluh daerah peserta pilkada.
6. Ijazah palsu yang digunakan para calon. Bawaslu menemukan beberapa calon kepala daerah menggunakan ijazah palsu setingkat sekolah menengah pertama.

Permasalahan lainnya terkait calon dalam pilkada adalah pencalonan paslon yang berstatus mantan narapidana yang merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 42/PUU-XIII/2015, maka pasal 7 huruf g UU 8/2015 dibatalkan artinya mantan narapidana diperbolehkan ikut pilkada. Mantan terpidana secara

terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Akibatnya 9 bekas narapidana resmi mendaftar pilkada serentak tahun 2015, mereka pernah menjadi terpidana kasus korupsi di daerahnya masing-masing, namun pencalonan mereka tahun 2015 bahkan didukung oleh partai politik (R,Dri, 2016, hlm. 116).

Persoalan rekrutmen pasangan calon walikota/bupati/gubernur dipandang sebagai dinamika politik tersendiri sebagaimana terjadi dalam pilkada serentak 2015 di Sumatera Utara, dimana masalah waktu dalam menentukan atau menetapkan pasangan calon yang didukung oleh partai tersebut turut menjadi pertimbangan dalam tawar menawar politik. Hal ini mengingat kombinasi-kombinasi yang mungkin dapat terjadi melalui penggabungan dua atau lebih partai dalam mengusung paslon yang bersangkutan. Masalahnya pada lapisan masyarakat adalah akan membingungkan masyarakat manakala paslon yang sudah melaksanakan sosialisasi jauh sebelumnya tidak mendapat partai pengusungnya dalam tahapan pilkada selanjutnya, sedangkan survey elektabilitas menunjukkan paslon tersebut memiliki elektabilitas yang cukup tinggi di kalangan masyarakat tersebut. Rawannya persoalan rekrutmen paslon bagi masyarakat, sehingga berkembang isu-isu yang berkenaan dengan persoalan "membeli perahu". Dengan kata lain, uang akan menentukan keberhasilan paslon untuk mendapatkan perahu yang akan mengantarkannya menjadi walikota/bupati/ gubernur. Oleh karenanya tidak mengherankan kalau di kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara terpilih bupati/ walikota yang berlatar belakang pengusaha atau bahkan preman, yang penting banyak uangnya. Kemampuan akademik dan manajerial dikesampingkan begitu saja (R, Junjungan, 2016: 216-217).

Hal tersebut menunjukkan minimnya partai politik yang terlihat serius dalam melakukan kaderisasi untuk mempersiapkan kader terbaiknya dalam pilkada. Selain itu proses seleksi kandidat yang tidak transparan, imparial dan transaksional menyebabkan partai politik kekurangan kader yang berintegritas, idealis dan kompeten; dikarenakan partai politik hanya mengutamakan figur yang memiliki popularitas yang tinggi serta mampu secara finansial. Dengan proses rekrutmen seperti itu, tidak sedikit figur yang sebetulnya memiliki potensi, namun pada akhirnya menarik diri dari ajang "kontestasi" pilkada serentak tahun 2015.

e. Partisipasi Politik Masyarakat

Faktor lainnya yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilu yang demokratis adalah partisipasi politik masyarakat. Partisipasi politik masyarakat dalam pemilu sangat penting untuk mengukur penyelenggaraan pemilu yang demokratis sebagai salah satu parameter kualitas demokrasi. Tingginya partisipasi politik masyarakat dalam pemilu dapat menunjukkan bahwa masyarakat mengikuti, memahami dan ikut serta dalam kegiatan pemilu tersebut. Namun sebaliknya, rendahnya atau menurunnya partisipasi politik masyarakat dalam pemilu dapat menunjukkan tanda yang kurang baik, yang dapat mencerminkan masyarakat apatis terhadap pemilu. Hal ini dapat dilihat dari hasil studinya Rawung (2016, hlm. 235), yang menunjukkan rendahnya tingkat partisipasi politik (pemilih) dalam Pilkada Kota Medan tahun 2015 yaitu sebesar 27%. Banyak faktor yang menyebabkan minimnya animo masyarakat dalam pilkada serentak tersebut, mulai dari persoalan teknis sampai alasan ideologis. Menurut hasil pantauan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), salah satu penyebab rendahnya partisipasi pemilih dalam

pilkada serentak tidak terlepas dari minimnya jumlah paslon yang ikut berkompetisi. Rendahnya partisipasi pemilih dalam pilkada tersebut justru menguntungkan bagi paslon petahana. Karena masyarakat hanya mengenal paslon kepala daerah yang telah berkuasa pada periode sebelumnya. Hal tersebut secara tidak langsung menyebabkan pula pemilih urung untuk berpartisipasi karena tidak adanya figur lain sebagai alternatif untuk dipilihnya.

Faktor teknis juga menjadi penyebab kurangnya jumlah pemilih yang ikut berpartisipasi, seperti penyebaran surat pemberitahuan pemilih (C6) yang belum merata dan bahkan di beberapa tempat ada sejumlah pemilih yang tidak mendapatkan formulir C6. Pendistribusiannya yang tidak merata, bahkan disianyalir merupakan bagian dari 'trik' politik, sebagai upaya untuk memenangkan calon tertentu yang dilakukannya seperti jual beli formulir C6, mobilisasi pemilih, serta manipulasi pemilih (Syahrizal, 2016, hlm. 236).

Selain itu, permasalahan partisipasi politik masyarakat dalam pemilu atau pilkada diwarnai oleh sikap pragmatis masyarakat. Dalam hal ini keikutsertaan masyarakat dalam berbagai proses dan tahapan pemilu atau pilkada lebih disebabkan karena adanya hal yang "menguntungkan" yang diterima mereka untuk ikutserta dalam pemilu atau pilkada tersebut, khususnya dalam pemberian suara saat pemilu dan pilkada, dimana potensi pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat terkait dengan peserta pemilu rentan dilakukan, seperti *money politic* dan transaksi politik antara pendukung dan yang didukungnya.

Berdasarkan hasil studi Syahrizal (2016, hlm. 224), masalah pragmatisme masyarakat dalam pemilu atau pilkada antara lain dapat ditelusuri dalam penyelenggaraan pilkada di Sumatera

Barat. Pragmatisme masyarakat tersebut berkaitan erat dengan praktik *money politics* yang dijalankan dalam pilkada. *Money politics* tidak hanya membagi-bagi uang menjelang pencoblosan, tetapi juga memberikan hadiah-hadiah seperti pakaian, peralatan pertanian, perlengkapan lainnya pada masyarakat menjelang dan pada masa kampanye pilkada. Hasil studi Syahrizal (2016, hlm. 225) tentang kemiskinan nelayan di Sumatera Barat, menemukan bahwa nelayan sering mendapatkan bantuan menjelang pemilu. Masyarakat mengakui bahwa mereka akan memilih orang yang paling tinggi nilai pemberiannya. Pemberian dilakukan secara terkoordinasi oleh pihak calon dengan mengutus tim suksesnya ke nelayan dan nelayan diminta berkoordinasi sesama mereka untuk menentukan siapa yang akan diberi bantuan.

f. Konflik Horizontal

Pemilu dan Pilkada dianggap menjadi pemicu konflik di antara warga yang disebabkan oleh perbedaan dukungan, perbedaan persepsi politik, perbedaan pemahaman politik yang diakibatkan oleh kurangnya pendidikan politik. Selain itu konflik horizontal di kalangan warga banyak dipicu oleh menyebarnya isu sara menjelang pilkada, misalnya, konflik antar pendukung dalam Pilkada DKI Jakarta 2017 menyebabkan terjadinya pembelahan atau konflik horizontal yang sampai saat ini masih dirasakan dampaknya (Hakim, 2017).

Terjadinya konflik horizontal antara lain sebagai akibat adanya black campaign sebagaimana yang terjadi pada pemilu presiden tahun 2014 (Januru, 2017).

Hal lain yang menjadi pemicu konflik dalam pilkada adalah adanya konflik internal partai yang menyebabkan kader pendukung partai tersebut ikut terpecah

dan antara keduanya seringkali terjadi konflik. Misalnya, konflik antara kader pendukung PPP pimpinan Romahurmuziy dengan pendukung PPP Pimpinan Dzan Farid yang dalam proses dukungan calon pilkada selalu bersebrangan satu sama lain (Hermawan, 2017).

b. Upaya Mewujudkan Pemilu Demokratis Pasca Reformasi

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia pasca reformasi, pada dasarnya telah mengalami sejumlah perbaikan, yaitu dengan adanya sistem perbaikan pemilu (electoral system), tata kelola pemilu (electoral process) dan penegakan hukum pemilu (electoral law).

Perbaikan sistem pemilu pasca reformasi diawali dengan menghapus unsur TNI/Polri dari parlemen. Hal ini sejalan dengan prinsip keterwakilan yang harus diperoleh melalui proses pemilihan. Berbeda dengan TNI/Polri yang sejak Orde Baru diberikan kuota kursi di parlemen tanpa melalui proses pemilu. Sementara itu, untuk menjadi peserta pemilu wajib mengikuti verifikasi di Komisi Pemilihan Umum. Partai politik yang lolos verifikasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan KPU otomatis dapat menjadi peserta pemilu. Terkait dengan perbaikan sistem pemilu, Indonesia melakukan perbaikan dalam sistem proporsional dengan daftar tertutup (closed list) pada pemilu 1955-2004 menjadi sistem proporsional dengan daftar terbuka (open list) pada pemilu 2009-2014.

Perbaikan dalam aspek tata kelola atau manajemen pemilu dilakukan dengan memfokuskan pada dua hal yakni penyelenggara pemilu (electoral actor) dan penyelenggaraan pemilu (electoral process).

Penataan penyelenggara pemilu dilakukan dengan penataan kelembagaan KPU. Konstitusionalitas KPU sebagai

lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diwujudkan dengan menghapus kewajiban KPU untuk menyampaikan pertanggung-jawaban penyelenggaraan pemilu kepada Presiden. Kewajiban KPU hanya sebatas melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat. Kewajiban untuk menyampaikan laporan ini sesuai dengan amanat pasal 8 ayat 4 huruf I Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Penyelenggara pemilu sebagaimana ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu, yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara demokratis.

Untuk mewujudkan pemilu dan pemilihan secara demokratis, penyelenggara pemilu wajib berpedoman pada 12 asas sebagai penyelenggara pemilu yang berintegritas, yaitu: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas (Asqalani, 2017).

Dalam rekrutmen keanggotaan KPU juga mengalami perubahan yang sangat mendasar, dimana keanggotaan KPU periode 1999-2003 berasal dari unsur partai politik dan pemerintah, namun sejak tahun 2004 sampai sekarang unsur penyelenggara pemilu berasal dari kalangan profesional dan nonpartisan.

Perbaikan tata kelola pemilu dalam hal penyelenggaraan pemilu dilakukan dengan beberapa terobosan yang telah dilakukan KPU untuk menghadirkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Terobosan tersebut setidaknya menekankan pada tiga aspek utama yakni (1) menata akses informasi publik; (2) menjamin hak konstitusional warga negara; (3) menjaga otentisitas suara rakyat. Adapun penataan akses informasi publik dilakukan dengan menerapkan asas keterbukaan dalam pelaksanaan setiap tahapan.

Untuk mendukung pelaksanaan transparansi, KPU dalam pelaksanaan setiap tahapan pemilu menggunakan aplikasi sistem informasi sebagai alat bantu untuk meningkatkan akurasi dan kecepatan mengelola tahapan dan sekaligus sarana publikasi kepada publik. Dalam menata akses informasi publik, KPU menggunakan sejumlah sistem informasi dalam mengelola tahapan pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014.

Selain menata akses informasi publik, perbaikan tata kelola penyelenggara pemilu juga dilakukan dengan memberikan jaminan hak konstitusional warga negara dalam penyelenggaraan pemilu, yang diperkuat dengan melakukan sejumlah perbaikan dalam tata kelola data pemilih baik perbaikan dari sisi regulasi maupun teknis. Adanya jaminan tersebut dilakukan KPU dengan adanya layanan sistem informasi yang berfungsi untuk konsolidasi data, pemeliharaan dan pemutakhiran data serta sosialisasi dan publikasi data. Penyediaan data pemilih berbasis sistem informasi tersebut dapat diakses oleh publik secara online sejak berstatus sebagai daftar pemilih sementara (DPS), sehingga publik dapat memberikan masukan dan tanggapan dalam rangka perbaikan kualitas data pemilih.

Perbaikan tata kelola pemilu lainnya adalah menjaga otentisitas suara rakyat, dimana KPU menerapkan membuka dokumen hasil penghitungan suara di TPS dan rekap di setiap jenjang kepada publik. Dokumen tersebut bisa dibaca dan sekaligus didownload oleh publik yang membutuhkannya.

Upaya perbaikan penyelenggaraan pemilu yang demokratis lainnya adalah adanya penegakan hukum pemilu meliputi : (1) penanganan tindak pidana pemilu; (2) penanganan pelanggaran administrasi; (3) penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara; (4) penyelesaian sengketa administrasi atau sengketa tata usaha Negara; dan (5) penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Independensi dan integritas penyelenggara pemilu makin kuat setelah terbitnya Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Undang undang ini memberikan mandat pembentukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang bersifat permanen dengan tugas memeriksa dan memutus pengaduan atau laporan adanya dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu dengan sifat keputusan yang final dan mengikat. Kehadiran DKPP telah menumbuhkan semangat penyelenggara pemilu untuk bekerja secara profesional dan berintegritas.

Dengan telah dilakukannya perbaikan sistem pemilu (electoral system), tata kelola pemilu (electoral process) dan penegakan hukum pemilu (electoral law), setidaknya-tidaknya hal tersebut dapat meminimalisir beberapa permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemilu (dan pilkada). Walaupun demikian, beberapa perbaikan tersebut tidak serta merta mampu mengatasi seluruh permasalahan yang muncul dalam pemilu (dan pilkada), terutama terkait berbagai pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu

atau partai politik maupun masyarakat sendiri, sehingga untuk mewujudkan pemilu yang demokratis di Indonesia perlu berbagai upaya yang harus dilakukan oleh semua pihak.

Berkenaan dengan hal tersebut, berhasilnya penyelenggaraan pemilu dipengaruhi oleh beberapa faktor atau komponen yang terlibat dalam pemilu, yaitu regulasi atau peraturan perundang-undangan yang mengaturnya; penyelenggara pemilu dan birokrasi; partai politik dan/atau peserta pemilu; serta pemahaman, kesadaran dan tanggung jawab warga masyarakat (partisipasi politik masyarakat). Selain itu pemangku kepentingan (stakeholders) pun berperan dalam memberikan solusi untuk mengatasi dan meminimalisir permasalahan yang menghambat terwujudnya pemilu yang demokratis.

Regulasi atau peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemilu harus dapat mengatur dan menjadi pedoman semua pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu, dimana dalam pengaturannya harus mencerminkan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, serta yang dapat menjabarkan secara kongkrit parameter pemilu yang terukur baik dalam aspek keadilan pemilu (electoral justice) maupun aspek integritas pemilu (electoral integrity).

Untuk mewujudkan hal tersebut, sistem pemilu yang dipilih harus mampu mewujudkan kehendak rakyat, baik dari sisi wakil rakyat atau pejabat yang dipilih maupun kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh wakil rakyat atau pejabat tersebut. Sementara itu, dari kondisi keberagaman bangsa Indonesia yang perlu diperhatikan adalah keanekaragaman politik, budaya, maupun agama serta karakteristik wilayah, baik dari sisi populasi maupun sumber daya alam. Sehingga keanekaragaman tersebut

terwakili tanpa diskriminasi sehingga pemilu bisa menjadi perekat integrasi nasional sesuai dengan tujuan negara Indonesia (Gaffar, 2012, hlm. 38).

Dalam konteks Pemilu, KPU sebagai penyelenggara yang mandiri, sangat diperlukan demi terlaksananya pemilu yang memenuhi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil). Selain itu pemilu juga memerlukan pengawasan sehingga penyelenggara pemilu dapat selalu dijaga agar memenuhi asas luber dan jurdil. Tanpa adanya pengawasan dikhawatirkan dalam penyelenggaraan pemilu terdapat penyimpangan-penyimpangan yang dapat mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil yang sudah diamanatkan dalam UUD 1945 sehingga mengancam kehidupan demokratis.

Adanya pengawasan merupakan komponen untuk menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemilu, selain juga untuk terjaminnya penyelenggaraan pemilu secara mandiri dan independen sekaligus terciptanya mekanisme checks and balances., sehingga pemilu yang demokratis dapat terwujud.

Upaya menjamin kemandirian penyelenggara pemilu dilakukan sejak proses rekrutmen, pelaksanaan tugas, hingga pertanggungjawaban. Mekanisme dan proses rekrutmen juga dilakukan secara selektif untuk dapat menjamin bahwa anggota

Dalam beberapa laporan tentang evaluasi kinerja KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan KPPS terdapat indikasi yang menunjukkan kurang optimalnya kinerja KPU/KIP Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS dalam melaksanakan tahapan pemungutan dan penghitungan suara, yang juga diwarnai oleh pelanggaran prinsip integritas dan independensi penyelenggaraan pemilu (Setyawan, 2017).

Secara umum, pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu diselesaikan

melalui Bawaslu dan Panwaslu sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Dalam proses pengawasan tersebut, Bawaslu dapat menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang. Selain berdasarkan temuan Bawaslu, pelanggaran dapat dilaporkan oleh anggota masyarakat yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu dan peserta pemilu kepada Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam hal laporan atau temuan tersebut dianggap sebagai pelanggaran, maka Bawaslu membedakannya menjadi pelanggaran pemilu yang bersifat administratif dan pelanggaran yang mengandung unsur pidana. Terhadap pelanggaran yang menyangkut masalah perilaku yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu seperti anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan jajaran sekretariatnya, maka Peraturan KPU tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diberlakukan. Hal yang sama juga berlaku bagi anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan jajaran sekretariatnya, yang terikat dengan Kode Etik Pengawas Pemilu, dimana Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berperan dalam menangani pelanggaran etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu tersebut. Oleh karenanya peran dan kinerja DKPP dalam penanganan kasus pelanggaran etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dapat memberikan kontribusi ditegakkannya kepastian hukum dalam upaya mewujudkan pemilu yang demokratis.

Berkaitan dengan terjadinya politisasi birokrasi yang menghambat

terwujudnya pemilu demokratis, upaya untuk menghentikan terjadinya politisasi birokrasi tersebut tidaklah mudah. Dengan berlakunya undang-undang otonomi *daesentralized* Oleh karena itu, perlu adanya regulasi tentang sistem hubungan kerja antara jabatan politik, jabatan negara, dan jabatan birokrasi karier pemerintah yang dapat meminimalisir terjadinya politisasi birokrasi. Sampai saat ini blm ada tanda-tanda adanya pengaturan (regulasi) tentang hubungan dari ketiga jabatan tersebut.

Adanya penurunan partisipasi politik masyarakat dalam pemilu, salah satunya dapat disebabkan oleh adanya kekecewaan dari masyarakat. Dalam pandangan masyarakat yang apatis atau yang kecewa tersebut, mereka menggunakan hak pilih atau tidak menggunakannya dalam pemilu, tidak akan membawa perubahan yang signifikan terhadap kehidupan mereka. Untuk itu pemahaman, kesadaran, dan tanggungjawab masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu adalah sangat penting, karena pemilu akan menentukan masa depan bangsa. Dalam hal ini, pemilu bukanlah sekedar hak masyarakat sebagai warga negara, tetapi juga kewajiban atau tanggung jawab masyarakat untuk menyukseskannya.

Perbaikan juga dilakukan dalam rangka meningkatkan partisipasi politik warga. Berkaitan dengan kondisi tersebut, perlunya peran KPU (mulai di tingkat hulu sampai hilir) dan pemangku kepentingan (stakeholders) untuk terus menerus melakukan berbagai terobosan dan upaya meningkatkan pemahaman, kesadaran dan tanggung jawab kepada masyarakat yang apatis maupun terhadap masyarakat yang cenderung bersikap pragmatis dalam pemilu (dan pilkada) dikarenakan rendahnya pendidikan politik masyarakat tersebut. Selain itu, partai politik juga

turut andil dan turut bertanggung jawab dalam membangun partisipasi politik masyarakat dalam pemilu, karena partai politik adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk memperjuangkan cita-cita perjuangan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dengan demikian, partai politik juga berperan dalam menjalankan fungsi pendidikan politik sebagai salah fungsi yang harus dilakukan oleh partai-partai politik, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yang antara lain menegaskan agar dana bantuan keuangan untuk partai politik dari APBN/ APBD diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik yang tidak saja untuk meningkatkan kualitas kader-kadernya tetapi juga turut membangun kualitas masyarakat agar semakin cerdas dalam politik dan demokratis.

Peran partai politik dalam pemilu secara konstitusional ditegaskan dalam Pasal 6 A ayat (2) yang memberikan peran kepada partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan pasangan presiden dan wakil presiden; dan Pasal 22 E ayat (3) menyatakan bahwa peserta pemilu DPR dan DPRD adalah Partai Politik. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 tersebut partai politik mempunyai status dan peranan yang sangat penting dalam setiap pemilu. Partai politik berperan dalam menyeleksi calon-calon anggota legislatif dalam pemilu. Peranan partai politik tersebut dilakukan dengan adanya mekanisme rekrutmen politik yang dapat menghasilkan pelaku-pelaku politik yang berkualitas di masyarakat. Rekrutmen politik ini merupakan salah satu fungsi utama partai politik terkait dengan

penyediaan kader-kader partai politik yang berkualitas untuk duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif.

Untuk menciptakan kader-kader yang akan duduk dalam lembaga legislatif maupun eksekutif, partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik ini dituntut untuk mampu melahirkan anggota-anggotanya yang berkualitas, yang memahami aspirasi masyarakat dan mampu menjalankan fungsi-fungsinya baik sebagai wakil rakyat maupun sebagai pimpinan eksekutif yang mengemban amanah dari rakyat. Hal tersebut dapat dilakukan dengan adanya seleksi terhadap kader-kader yang akan duduk di lembaga negara dengan baik, teratur dan terencana, sehingga menghasilkan kader-kader yang berkualitas, yang juga dapat meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam pemilu. Dalam hal ini, masyarakat melihat atau mempunyai harapan terhadap pemilu karena disediakan kader-kader atau calon anggota legislatif dan eksekutif yang berkualitas dan layak dipilih, dengan harapan calon legislatif atau eksekutif terpilih tersebut mampu menyampaikan aspirasi mereka yang diwujudkan dalam produk legislasi dan kebijakan publik.

Tak kalah pentingnya terkait dengan proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis adalah adanya peranserta seluruh pemangku kepentingan (publik/ masyarakat) dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu (dan pilkada). Peranserta seluruh pemangku kepentingan (publik/ masyarakat) tidak sekedar persoalan dari sisi menggunakan hak pilihnya saat pemilu di bilik suara, namun juga bagaimana pemangku kepentingan (publik/masyarakat) berperan dalam menciptakan proses pemilu yang kredibel dan bersih melalui keterlibatannya dalam pengawasan dan pemantauan pemilu (dan pilkada), maupun dalam

pengecahan dan antisipasi terhadap beragam pelanggaran. Dalam konteks inilah kemudian peranserta pemangku kepentingan (publik/masyarakat) menjadi penting untuk menciptakan pemilu yang demokratis.

Dalam upaya menyelesaikan konflik horizontal, maka setiap warganegara harus menyadari bahwa konflik horizontal, yang disertai kekerasan karena perbedaan yang bersumber dari kemajemukan dapat melemahkan persatuan bangsa dan menghambat pembangunan nasional.

Konflik tersebut terjadi karena mudarnya nilai-nilai dasar bermasyarakat seperti religiusitas, musyawarah–mufakat, menghargai perbedaan, tenggang rasa dan sebagainya. Konflik horizontal dapat mengarah kepada disintegrasi nasional, separatisme dan mengancam keutuhan NKRI.

Permasalahan yang dihadapi setiap agama adalah bagaimana menyatukan identitas dan karakteristik yang berbeda menjadi identitas bersama yaitu identitas nasional. Terkait dengan hal tersebut, Walzer mengemukakan bahwa keberagaman dapat diatasi ketika setiap warganegara memiliki toleransi. Dalam hal ini Walzer berpendapat bahwa toleransi merupakan salah satu ukuran peradaban sebuah bangsa. Makin tinggi tingkat toleransi sebuah bangsa, maka makin tinggi tingkat keadabannya. Toleransi merupakan nilai yang harus dibudayakan dalam ruang individu dan ruang publik, karena salah satu tujuan toleransi adalah membangun hidup damai dalam perbedaan kelompok. Menurutnya, toleransi harus berimplikasi pada sikap, antara lain sikap menerima perbedaan, mengubah homogenitas menjadi heterogenitas, mengakui hak orang lain, menghargai eksistensi orang lain dan mengawal secara serius perbedaan budaya dan keragaman ciptaan Tuhan

(multikulturalisme). (Kristiawan, 2012)

Sedangkan Majid berpendapat sikap penuh pengertian kepada orang lain diperlukan dalam masyarakat yang majemuk, yakni masyarakat yang tidak monolitik. Apalagi sesungguhnya kemajemukan masyarakat itu sudah merupakan dekrit Allah dan design-Nya untuk umat manusia. Jadi tidak ada masyarakat yang tunggal, monolitik, sama dan sebangun dalam segala segi (Ibrahim, 2012, hlm. 138).

Secara konstitusional berarti bahwa kita harus merujuk kepada ketentuan dalam UUD 1945. Dalam pasal 28 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan antara lain :

- a. Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya (pasal 28A);
- b. Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya (pasal 28E)
- c. Setiap orang berhak untuk tidak disiksa dan berhak tidak diperlakukan secara diskriminatif (28 I);
- d. Penegakkan hak asasi manusia adalah tanggung Dengan demikian, upaya untuk mengatasi konflik horizontal dapat diatasi ketika setiap warga masyarakat mengedepankan toleransi, menghargai perbedaan dan mau menerima kemajemukan sebagai kenyataan dan rahmat Tuhan. Kunci dari upaya menghilangkan konflik adalah mau berdialog, memiliki toleransi, menghargai perbedaan dan pendapat orang lain serta tetap memiliki semangat Bhineka Tunggal Ika.

5. Simpulan

Adanya berbagai permasalahan yang kerap muncul dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia menghambat

terwujudnya pemilu yang demokratis. Beberapa permasalahan tersebut antara lain, *money politics* dan *black campaign*, profesionalitas penyelenggara pemilu, politisasi birokrasi, kualitas dan kapabilitas peserta pemilu atau partai politik, apatisme dan pragmatisme dalam partisipasi politik masyarakat, serta konflik horizontal.

Sejumlah perbaikan sudah dilakukan dalam rangka mewujudkan pemilu yang demokratis, yaitu dengan adanya sistem perbaikan pemilu (*electoral system*), tata kelola pemilu (*electoral process*) dan penegakan hukum pemilu (*electoral law*).

Namun demikian perbaikan tersebut belum mampu mengatasi permasalahan

dalam mewujudkan pemilu yang demokratis di Indonesia, disebabkan peran beberapa komponen pemilu baik penyelenggara pemilu, birokrasi, partisipasi politik masyarakat maupun partai politik yang masih belum memenuhi kriteria pemilu yang demokratis.

Untuk itu diperlukan peranserta seluruh pemangku kepentingan (publik/masyarakat) dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu dan/atau pilkada melalui pengawasan dan pemantauan pemilu dan/atau pilkada maupun dalam pencegahan dan antisipasi terhadap beragam pelanggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Adityowati, Putri. (2015). Pilkada Serentak, Bawaslu Temukan 6 Jenis Pelanggaran Awal. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/688774/pilkada-serentak-bawaslu-temukan-6-jenis-pelanggaran-awal>
- Arifulloh, A. (2015). Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai Dan Bermartabat. *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume II No. 2 Mei - Agustus 2015, hlm 301-311.
- Asqalani. (2017). Evaluasi: Integritas Penyelenggara Pilkada di Aceh 2017. Diakses dari http://acehinstitute.org/pojok-publik/politik/evaluasi-integritas-penyelenggara-pilkada-aceh-2017.html#.We5E_ItSzIU
- Bawaslu. (2016). Indeks Kerawanan Pemilukada 2015. Jakarta: Bawaslu RI.
- Beetham, Bracking, Kearton & Weir. (2002). *International IDEA Handbook and Democracy Assessment*. New York: Kluwer Law International.
- Beetham, (1999). *Democracy and Human Rights*. Oxford: Polity Press.
- Budiman, A. (2015). Strategi Mewujudkan Pemilu Berkualitas dan Berintegritas. Diakses dari <http://pasca.unej.ac.id/wp-content/uploads/2015/08/jember-revisi-Strategi-Mewujudkan-Pemilu-Berkualitas-dan-Berintegritas.pdf>, hlm. 1-7.
- Ervianto, T. (25 Januari 2017). Pilkada Serentak 2017 dan Permasalahan Aktualnya. *DetikNews*. Diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-3404925/pilkada-serentak-2017-dan-permasalahan-aktualnya/3>
- Faqih, Mansyur. (2014). Ini Tiga 'Black Campaign' yang Serang Jokowi. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/pemilu/hot-politic/14/07/01/n80t0d-ini-tiga-black-campaign-yang-serang-jokowi>
- Gaffar, J.M. (2012). *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hakim, Rakhmat Nur. (2017). Pilkada Dinilai Masih Dipenuhi Politik Berbasis Sara. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/03/15143811/pilkada.dinilai.masih.dipenuhi.politik.berbasis.sara>
- Hermawan, Bayu. (2017). Kubu Djan Faridz Minta KPU Tolak Rekomendasi Kubu Romi. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/17/08/06/ou9auy354-kubu-djan-faridz-minta-kpu-tolak-rekomendasi-kubu-romi>
- Ibrahim, Farid Wajdi. (2012). Pembentukan Masyarakat Madani di Indonesia Melalui Civic Education, *Jurnal Ilmiah Didaktika* Agustus 2012 VOL. XIII NO. 1, hlm. 130-149.
- International IDEA. (2010). *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. CETRO (Eds). Jakarta: Indonesia Printer.
- Kartiko, G. (2009). Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia. *Jurnal Konstitusi Pkk Universitas Kanjuruhan Malang, Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang* (37-72), Vol. II Nomor 1 Juni 2009, hlm. 37-51.
- Kemenkumham. (2017). Peran Patai Politik dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis. Diakses dari <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-Dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis.html>

- Januru, La. (2016). Analisis Wacana Black Campaign (Kampanye Hitam) Pada Pilpres Tahun 2014 di Media Kompas, Jawa Pos Dan Kedaulatan Rakyat). Prosiding Interdisciplinary Postgraduate Student Conference 1 st Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (PPs UMY) ISBN: 978-602-19568-2-3. (hlm. 53-60).
- Kristiawan. (2012). Upaya Mengatasi Konflik Horizontal dalam Kemajemukan Bangsa Indonesia. Diakses dari <https://dhd45jateng.wordpress.com/2012/06/25/upaya-mengatasi-konflik-horizontal-dalam-kemajemukan-bangsa-indonesia/>
- Martini, Rina. (2013). Politisasi Birokrasi di Indonesia. Diakses dari <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/4879/4425>
- Pasaribu, Alviansyah. (2015). Perludem Temukan 140 Pelanggaran Pilkada 2015. Diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/534394/perludem-temukan-140-pelanggaran-pilkada-2015>
- Putera, Heru Permana. (2016). Titik Rawan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu 2015. Dalam Buku I: Problematika Pemilu 2015 Serentak 2015 (hlm. 263-280). Jakarta: DKPP RI.
- Rawung, Hendrasari. (2016). Re-Evaluasi Pemilu 2015 Serentak tahun 2015. Dalam Buku I: Problematika Pemilu 2015 Serentak 2015 (hlm. 229-240). Jakarta: DKPP RI.
- R, Dri Utara C. (2016). Peran DKPP dalam Mewujudkan Demokrasi Substansial pada Pemilu 2015 Serentak 2015. Dalam Buku I: Problematika Pemilu 2015 Serentak 2015 (hlm. 101-128). Jakarta: DKPP RI.
- Rumah Pemilu. (2014). Pemilu 2014 di Indonesia Laporan Akhir oleh Rumah Pemilu. <http://www.rumahpemilu.com/laporan/Rumah-Pemilu-2014-di-Indonesia-Laporan-Akhir-April-2015.pdf>.
- S, Junjungan SBP.(2016). Evaluasi Kritis terhadap Rendahnya Partisipasi Politik pada Pemilu Kota Medan 9 Desember 2015. Dalam Buku I: Problematika Pemilu 2015 Serentak 2015 (hlm. 209-220). Jakarta: DKPP RI.
- Setyawan, F. A. (7 April 2017). DKPP Putuskan Ketua KPU DKI Sumarno Langgar Kode Etik. CNN Indonesia. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/kursipanasdki/20170407174236-516-205866/dkpp-putuskan-ketua-kpu-dki-sumarno-langgar-kode-etik/>
- Suhud, R. (1998), Oposisi Berserak: Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia, Bandung: Mizan.
- Sukriono, D. (2009). Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. Jurnal Konstitusi Pkk Universitas Kanjuruhan Malang, Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang (37-72), Vol. II Nomor 1 Juni 2009, hlm. 8-36.
- Surbakti, R. (14 Februari 2014). Pemilu Berintegritas dan Adil. Kompas. Diakses dari <https://lautanopini.wordpress.com/2014/02/14/pemilu-berintegritas-dan-adil/>
- Syahrizal. (2016). Evaluasi Kritis Penyelenggara Pemilu. Dalam Buku I: Problematika Pemilu 2015 Serentak 2015 (hlm. 221-228). Jakarta: DKPP RI.
- Undang Undang Dasar 1945 (Amandemen keempat). Diakses dari <http://jdih.pom.go.id/uud1945.pdf>
- Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/pusatdata/download/lt4ed719225a1c1/node/lt4ed718bf957>

INDEPENDENSI LEMBAGA NON STRUKTURAL DALAM SISTEM POLITIK INDONESIA: STUDI PADA KOMISI PEMILIHAN UMUM

Hendra

hendra_ip@yahoo.com

Luthfi Hamzah Husin

l.h.husin@gmail.com

ABSTRACT

The article aims to critically discuss the independence of General Election Commission (Komisi Pemilihan Umum or KPU) as a non-structural institution in Indonesia. Through literature study and document analysis, we try to analyse the dynamics and power contestation behind the emergence and the role of KPU since the Reform era. Using political system theory developed by Almond, we argue that political interest is basically inevitable for the independence of KPU in organising general election, since KPU cannot be completely separated from functional structure in the political system. The research in this article shows the difficulty of KPU to independently work under political pressures and influences from suprastructure institutions in Indonesia whose tendency is to weaken and subordinate KPU. Hence, as a conclusion, we argue that political change and democratisation process in Indonesia need to widely involve the role of political infrastructure, such as civil society, press media, etc., especially in controlling and supporting a democratic general election.

Keywords

Non-structural institution, political system, General Election Commission, democratisation, Indonesia

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis independensi Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga non struktural di Indonesia. Melalui studi literatur dan penelusuran dokumen, penulis mencoba untuk menganalisis dinamika dan kontestasi kuasa di balik kemunculan dan peranan KPU pada periode transisi demokrasi yang terjadi sejak masa Reformasi. Menggunakan teori sistem politik yang dikembangkan Almond, penulis berargumen bahwa sifat independensi KPU dalam menyelenggarakan pemilihan umum pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari kepentingan politik karena KPU tidak bisa dipisahkan dengan struktur fungsional dalam sistem politik yang saling berkaitan satu sama lain. Penelitian dalam artikel ini menunjukkan adanya kesulitan bagi KPU untuk bisa bekerja secara independen di bawah tekanan dan pengaruh politik dari lembaga-lembaga suprastruktur di Indonesia yang bertendensi untuk melemahkan atau mensubordinasi KPU. Karenanya, sebagai simpulan, penulis berargumen bahwa perubahan politik dan proses demokratisasi di Indonesia perlu melibatkan seluas-luasnya peran infrastruktur politik, seperti masyarakat sipil, media, dll., khususnya dalam memantau dan mendukung pemilihan umum yang demokratis.

Kata kunci

Lembaga non struktural, sistem politik, Komisi Pemilihan Umum, demokratisasi, Indonesia

1. Pendahuluan

Memasuki era Reformasi yang diikuti dengan amandemen UUD 1945, terdapat beberapa perubahan fundamental pada lembaga-lembaga negara di Indonesia. Paradigma lama yang mendudukan lembaga-lembaga negara sebagai penyokong kekuasaan eksekutif semata sudah tidak lagi dianut oleh Indonesia. Sejak tahun 1999 Indonesia memasuki era baru dalam penataan kelembagaan yang menekankan pada terwujudnya sistem politik yang demokratis.

Salah satu perkembangan menarik pasca reformasi terkait dengan keberadaan lembaga-lembaga negara di Indonesia adalah maraknya bermunculan lembaga non struktural yang sebelumnya tidak banyak dikenal dalam tatanan kelembagaan negara di Indonesia. Tercatat sejak tahun 1999 sampai dengan tahun

2014 terdapat 88 lembaga yang termasuk ke dalam kategori negara non struktural di Indonesia.

Banyak kalangan yang berpendapat bahwa fenomena munculnya lembaga-lembaga negara seperti ini banyak terjadi terutama pada negara yang berada pada fase transisi menuju demokrasi. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga non struktural juga didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak mampu memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang baik, efisien dan efektif. Birokrasi yang gemuk, di samping dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum, juga dinilai cenderung korup, tertutup dan tidak lagi mampu menampung aspirasi rakyat yang terus berkembang. Dinamika tuntutan demokrasi, hak-hak warga

negara, dan tuntutan akan partisipasi terus meningkat dari waktu ke waktu (Asshiddiqie, 2010).

Secara nomenklatur, lembaga non struktural di Indonesia cukup variatif dengan menggunakan istilah komisi, komite, dewan, tim, badan lembaga koordinasi dan sebagainya. Karakteristik dari organisasi ini juga beragam dari yang bersifat permanen maupun dengan kedudukan mulai dari yang independen, berada di bawah kekuasaan kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif.

Salah satu lembaga non struktural yang lahir setelah reformasi sebagai lembaga dengan karakteristik baru adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Lembaga sebagaimana dimaksud memiliki fungsi utama sebagai penyelenggaraan pemilihan umum di tingkat pusat untuk memilih anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Sebelumnya, lembaga serupa yang pernah ada di Indonesia bernama Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Terdapat perbedaan mendasar antara KPU dan LPU terkait dengan kedudukannya. KPU merupakan lembaga penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan yang independen, sedangkan LPU sebagai lembaga yang memiliki fungsi yang sama dengan KPU, berkedudukan di bawah Departemen Dalam Negeri. Penetapan KPU sebagai lembaga independen saat ini dilandasi oleh pengalaman sejarah ketika penyelenggaraan Pemilu berada di bawah bayang-bayang eksekutif, pemilu yang dilaksanakan jauh dari prinsip jujur, adil, transparan dan objektif.

Kedudukan KPU yang tidak lagi berada di bawah eksekutif menjadi sebuah lembaga yang menarik untuk dikaji terutama menyangkut kedudukannya dalam sistem politik Indonesia saat ini. Sebagaimana dikemukakan di awal,

lembaga non struktural di Indonesia mulai marak sejak memasuki era Reformasi dan amandemen UUD 1945. Karakteristik dan corak yang sama sekali baru dalam khasanah perkembangan kelembagaan negara di Indonesia ini tentu saja akan mempengaruhi secara keseluruhan terhadap perkembangan sistem politik di Indonesia. Kekhasan bentuk, sifat maupun kedudukannya dari KPU ini menjadi landasan bagi penulis untuk mengkaji independensi lembaga non struktural khususnya KPU dalam sistem politik di Indonesia. Dengan mengacu pada latar belakang di atas, rumusan masalah yang dijadikan pedoman oleh peneliti dalam melakukan analisis adalah bagaimana independensi KPU dalam sistem politik di Indonesia.

2. Metode Penelitian

2.1 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, untuk membangun penjelasan-penjelasan terhadap kedudukan KPU ditinjau dari teori sistem politik. Terdapat dua teknik yang akan dilakukan dalam melakukan penelitian ini:

1. Tinjauan literatur (). Teknik ini dilakukan untuk membangun penjelasan-penjelasan umum terhadap variasi-variasi perilaku dan fenomena yang terkait dengan penelitian (Johnson, 2001).
2. Pengumpulan data melalui sumber yang berupa publikasi-publikasi atau dokumen-dokumen.

2.2 Sumber Data

Data atau bahan keterangan mengenai objek penelitian berasal dan diperoleh dari:

1. Surat kabar, majalah, sumber-sumber internet atau elektronik.

2. Publikasi-publikasi dan dokumen-dokumen pemerintahan.
3. Publikasi-publikasi dan dokumen-dokumen Komisi Pemilihan Umum.

2.3 Validitas Alat Ukur

Untuk menjaga validitas data atau penelitian dilakukan triangulasi yang dilakukan dengan cara triangulasi data, yaitu melakukan verifikasi antar sumber data.

2.4 Metode Analisis Data

Hasil penelitian ini pengolahannya terdiri atas tiga alur kegiatan yang bersamaan, yaitu reduksi data, display (penyajian) data, dan penulisan kesimpulan, sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Hubberman (1984: 21-23):

1. Reduksi data adalah proses pemilihan, penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data “mentah” yang ada dalam catatan lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membaca transkrip wawancara, catatan pengamatan, atau dokumen-dokumen yang akan dianalisis lalu membuat catatan () atau memo atas data tersebut ().
2. Tampilan data adalah kumpulan informasi yang terorganisasi. Dengan display pembuatan kesimpulan dapat dimungkinkan untuk dilakukan. Display data dilakukan dengan membuat matriks, grafik, atau .
3. Pembuatan kesimpulan merupakan alur ketiga analisis kegiatan. Sejak awal pengumpulan data, peneliti mulai menentukan apa arti dari sesuatu atau berbagai hal yang dikumpulkannya, mencatat menggambarkan pola, penjelasan, penjelasan kausal dan membuat

proposisi. Proses pembuatan kesimpulan sudah dimulai, tetapi peneliti memperlakukannya sebagai temuan-temuan awal yang masih terbuka terhadap perubahan. Peneliti juga masih bersikap skeptis. Kesimpulan “akhir” baru akan muncul setelah tahap pengumpulan data berakhir.

3. Perspektif Teori

3.1 Lembaga Non Struktural

Kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga mengalami perkembangan pada tiga dasawarsa terakhir dalam abad ke-20 di negara-negara yang telah mapan berdemokrasi, seperti Amerika Serikat dan Perancis. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga-lembaga baru tersebut, di antaranya adalah atau, lembaga negara bantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara independen dan secara formal dalam pemerintahan Indonesia menggunakan istilah lembaga non struktural.

Lembaga negara bantu ini sekilas memang menyerupai (NGO) karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik, membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti yang sebenarnya. Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan. Seperti dinyatakan oleh Meny dan Knapp (1998:

281) yang mengemukakan fenomena keberadaan lembaga ini di Amerika Serikat berikut ini:

Terbentuknya lembaga-lembaga ini menurut Jennings yang dikutip oleh Alder dan English (1998: 102) dalam bukunya, dilatar belakangi oleh alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi-yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/ alternatif penyelesaian sengketa*)

Lembaga yang berdiri dengan latar belakang di atas pun memiliki nama dan bentuk yang bervariasi, diantaranya dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, dan sebagainya. Dalam melakukan kategorisasi terhadap lembaga non struktural, Gerry Stoker (dalam Asshiddiqie, 2010) dalam kajiannya mengenai perkembangan lembaga non struktural atau yang ia sebut sebagai di Inggris, mendasarkan pada dua hal yaitu: 1) berasal darimana sumber daya untuk mengadakan dan melaksanakan lembaga itu; dan 2) bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal darimana anggota lembaga itu.

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan, atau, dan). Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Meny dan Knapp (1998: 280), secara sederhana juga dibedakan adanya tiga tipe utama lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat khusus tersebut (), yaitu: (i) (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantuan); (ii) badan-badan yang bertanggungjawab melakukan pengelolaan pelayanan umumbadan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi).

Sejak reformasi tahun 1998, Indonesia mengalami perubahan yang fundamental terkait dengan perkembangan lembaga-lembaga negara dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Lembaga-lembaga atau komisi-komisi ini ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi adapula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif.

Menurut Arifin dkk. (2005) pembentukan lembaga-lembaga non struktural yang bersifat mandiri dan independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting yang dapat diuraikan sebagai berikut: a) Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada; b) Tidak independennya lembaga-lembaga negara; c) Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melakukan tugas-tugasnya; d) Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara tambahan; e) Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga negara

tambahan tersebut sebagai prasyarat menuju demokratisasi.

3.2 Sistem Politik

3.2.1 Pengertian Sistem Politik

Dalam menganalisis posisi KPU sebagai lembaga non struktural dalam sistem politik di Indonesia, perlu bagi penulis untuk membahas konsep dan teori berkenaan dengan sistem politik. Terdapat beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli politik yang diantaranya dikemukakan oleh Robert A. Dahl (dalam Rusadi Kantaprawira, 2002: 7) yang menyatakan bahwa sistem politik adalah:

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Kantaprawira (2002) sebagai berikut: "...yang dimaksud dengan sistem politik ialah berbagai macam kegiatan dan proses dari struktur dan fungsi yang bekerja dalam suatu unit atau kesatuan"

Kemudian, pendapat lain diajukan oleh David Easton (dalam Sukarna, 1981) yang mengajukan suatu definisi tentang sistem politik yang terdiri dari tiga unsur yaitu:

1. Sistem politik menetapkan nilai (dengan cara kebijaksanaan)
2. Penetapannya bersifat paksaan atau dengan kewenangan, dan
3. Penetapan yang bersifat paksaan itu tadi mengikat masyarakat secara keseluruhan

Selanjutnya Almond (dalam Sukarna, 1981: 16) mengatakan:

'Sistem politik menjalankan fungsi-fungsi penyatuan dan penyesuaian (baik ke dalam masyarakat itu sendiri maupun kepada masyarakat lain) dengan jalan perbuatan atau ancaman untuk dilaksanakan walaupun agak bersifat paksaan.'

Dari uraian yang dikemukakan Almond dan David Easton (dalam Sukarna, 1981), maka dalam sistem politik menunjukkan adanya unsur atau faktor:

1. Fungsi integrasi dan adaptasi terhadap masyarakat baik ke dalam maupun keluar.
2. Penetapan nilai (*allocation values*) dalam masyarakat berdasarkan kewenangan.
3. Penggunaan kewenangan/kekuasaan (*authority atau power*) baik secara syah ataupun tidak.

Dilihat dari ketiga komponen (unsur) di atas, maka ada masyarakat yang dikenai oleh nilai-nilai dan ada pemegang/kekuasaan yang menetapkan nilai atau pemerintah. Dengan demikian berbicara sistem politik, berbicara dua hal (Sukarna, 1981), yaitu:

1. Kehidupan politik masyarakat (*social political life* atau disebut juga *inferior structure*).
2. Kehidupan politik pemerintah (*Governmental political life* atau *super structure*) yang ditimbulkan karena perbedaan

3.2.2 Struktur dan Fungsi Sistem Politik

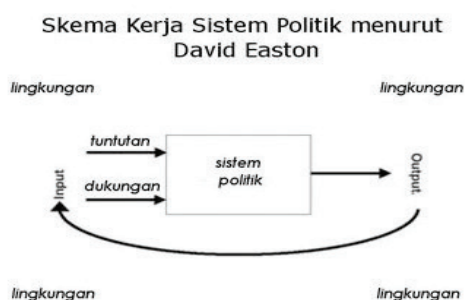
Dalam studi kebijakan dikenal apa yang disebut sebagai teori analisis *input-output*. Teori ini diperkenalkan oleh David Easton dan dikembangkan lebih jauh oleh Gabriel A. Almond. Pada intinya teori ini mengatakan bahwa alur sistem politik terdiri dari *input*, *output*, dan *feedback*. *Input* adalah tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*) dari masyarakat yang disalurkan kepada pemerintah. *Input* ini bisa datang dari masyarakat domestik, elite politik, dan lingkungan internasional. Tuntutan dan dukungan ini akan diolah oleh pemerintah untuk kemudian diubah menjadi *output* berupa kebijakan (*policy*) yang terdiri

dari tindakan (*action*) dan keputusan (*decision*). Selanjutnya kebijakan yang dibuat pemerintah akan memunculkan umpan balik (*feedback*) yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap sistem politik secara keseluruhan.

Di dalam kerangka kerja suatu sistem politik, terdapat unit-unit yang satu sama lain saling berkaitan dan saling bekerja sama untuk menggerakkan roda kerja sistem politik. Unit-unit ini adalah lembaga-lembaga yang sifatnya otoritatif untuk menjalankan sistem politik seperti legislatif, eksekutif, yudikatif, partai politik, lembaga masyarakat sipil, dan sejenisnya. Unit-unit ini bekerja di dalam batasan sistem politik, misalnya cakupan wilayah negara atau hukum, wilayah tugas, dan sebagainya.

Dalam **Gambar 1**, Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan oleh sebab menurut Easton sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif, dan ini hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan dan tindakan yang disebut kebijakan guna mengalokasikan nilai.

Gambar 1. Skema Kerja Sistem Politik menurut David Easton



Sumber: Adaptasi dari David Easton, *A Framework for Political Analysis* (1965: 112) dalam Chilcote (2007: 200).

Almond memodifikasi input serta output yang dimaksudkan David Easton. Rincian Almond ini menjelaskan fungsi-fungsi erta Easton yang cukup abstrak tersebut. Almond (dalam Varma, 2003) menggunakan suatu daftar “tujuh variabel” kategorisasi fungsional. Empat diantaranya merupakan fungsi input: (1) sosialisasi politik dan rekrutmen politik, (2) artikulasi kepentingan, (3) agregasi kepentingan, dan (4) komunikasi politik, dan ketiga fungsi lainnya, (5) pembuatan peraturan, (6) penerapan peraturan, dan (7) pengawasan atas pelaksanaan peraturan, yang merupakan fungsi-fungsi output. Fungsi-fungsi input dijalankan oleh sub-sistem non pemerintah, masyarakat dan lingkungan umum, sementara fungsi output merupakan fungsi yang dijalankan pemerintah.

Jika diterapkan fungsi-fungsi tersebut dalam lembaga-lembaga baik pada yang ada di masyarakat maupun pada pemerintah maka model yang dikembangkan oleh Almond akan tergambar sebagai berikut:

Tabel 1. Model Fungsional Struktural Gabriel Almond

FUNGSI INPUT	STRUKTUR
Sosialisasi dan perekrutan politik	Keluarga, LSM, partai politik
Artikulasi kepentingan	Partai politik, LSM, individu
Penggabungan kepentingan	Partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan
Komunikasi politik	Partai politik, media massa
FUNGSI OUTPUT	STRUKTUR
Pembuatan aturan	Legislatif
Penerapan aturan	Eksekutif
Penilaian aturan	Yudikatif

Sumber: Adaptasi dari Almond (1960), dalam Chilcote (2007: 222).

4. Hasil dan Pembahasan

Keberadaan KPU yang dibentuk sejak tahun 1999 sebagai lembaga non struktural di Indonesia sebenarnya masih relatif baru. Sebelumnya komisi ini bernama Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang berada langsung di bawah pemerintah dengan dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri. Selama masih menyandang nama LPU, penyelenggaraan pemilu di Indonesia tidak pernah berjalan secara langsung, umum, bebas dan rahasia sebagaimana prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemilu pada negara yang menganut sistem politik demokratis. Penyelenggaraan pelaksanaan pemilihan umum oleh LPU selalu berpihak kepada partai politik penguasa yaitu Golongan karya. Tidak transparannya penghitungan suara yang dilakukan dan adanya berbagai pembatasan terhadap partai politik lain selain Golongan Karya menggambarkan bahwa pemilihan umum yang diselenggarakan oleh LPU berjalan secara tidak demokratis.

Berdasarkan hal tersebut dan dilandasi oleh semangat perubahan pasca runtuhnya rezim Orde baru, masyarakat menuntut adanya suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum yang benar-benar dapat dipercaya dan bebas dari campur tangan kekuasaan. Menghadapi pemilihan umum tahun 1999, ditengah ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerja LPU, terbentuklah KPU yang anggotanya pada saat itu berjumlah 53 (lima puluh tiga) orang dengan komposisi yang terdiri dari wakil pemerintah dan wakil dari Partai Politik. Walaupun sukses dalam menyelenggarakan kampanye dan pemungutan suara, penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU pertama ini tercoreng oleh ulah anggota KPU terutama yang berasal dari partai politik. Anggota KPU perwakilan partai

politik yang perolehan suara partainya kecil berusaha mengulur-ngulur waktu pada saat penghitungan suara nasional, sehingga penyelenggaraan Pemilu 1999 dianggap masih belum sempurna. Berpijak pada pengalaman tersebut, keanggotaan KPU selanjutnya tidak lagi diisi oleh wakil dari Partai Politik. Komposisi anggota KPU pada periode kedua (2001-2007) berasal dari kalangan akademisi dan LSM yang jumlahnya hanya 11 orang anggota. Kemudian, untuk periode 2007-2012 dan 2012-2017, jumlah anggota KPU semakin berkurang yaitu hanya 7 orang yang komposisinya berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat.

Di negara yang mencita-citakan sistem politik yang demokratis seperti Indonesia, keberadaan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dianggap sangat penting dalam upaya menegakkan salah satu pilar demokrasi yaitu terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Bahkan, setelah UUD 1945 diamandemen, KPU merupakan salah satu lembaga non struktural yang diakui keberadaannya oleh konstitusi. Dalam ayat (5) Pasal 22 E UUD 1945 disebutkan: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sejalan dengan pengaturan dalam UUD 1945, kedudukan KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dijabarkan lebih lanjut melalui Pasal 3 ayat (1) sampai dengan (3) dalam Undang-undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menyebutkan:

- 1) Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan.
- 3) Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana

pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Bersifat nasional menunjukkan bahwa wilayah kerja dari KPU berada di tingkat nasional. Kemudian menjalankan tugas secara berkesinambungan menunjukkan lembaga non struktural ini memiliki kedudukan yang permanen, artinya lembaga ini bukanlah lembaga yang dibentuk sementara. Sedangkan bersifat mandiri dimaksudkan bahwa lembaga ini dalam menjalankan tugas dan fungsinya bebas dari pengaruh atau campur tangan dari lembaga lain.

Kemandirian KPU mengharuskan lembaga ini mampu mengelola sendiri penyelenggaraan pemilu secara profesional dan bertanggung jawab tanpa adanya campur tangan kekuasaan baik dari eksekutif, legislatif maupun yudikatif dan bukan juga merupakan cabang kekuasaan dari ketiga lembaga tersebut. Dengan kedudukan tersebut, KPU termasuk ke dalam kategori lembaga independen yang berada di luar struktur cabang-cabang kekuasaan dalam negara atau di Indonesia dikenal dengan istilah Lembaga Non Struktural.

Berdasar pada UU No. 15 Tahun 2011, KPU memiliki tugas, wewenang dan kewajiban dalam: a) Penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; b) Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan c) Penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.

KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban (UU No.15 Tahun 2011):

a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu;

- b. memperlakukan peserta Pemilu, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan gubernur dan bupati/walikota secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI);
- f. mengelola barang inventaris KPU berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu;
- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- i. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;
- j. menyediakan data hasil Pemilu secara nasional;
- k. melaksanakan keputusan DKPP; dan

- I. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengisian jabatan anggota KPU, diawali dengan pengajuan calon anggota KPU oleh Presiden sebanyak 14 orang calon kepada DPR. DPR kemudian melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon-calon tersebut. Dari hasil pengujian tersebut, DPR selanjutnya menetapkan 7 orang calon anggota KPU yang terpilih berdasarkan peringkat teratas dari 14 calon yang diajukan Presiden. Presiden kemudian mengesahkan calon anggota KPU terpilih yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 5 hari kerja sejak diterimanya 7 nama anggota KPU terpilih. Pengesahan calon anggota KPU terpilih ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

KPU merupakan salah satu lembaga non struktural yang memiliki kedudukan yang independen. Independensi lembaga ini mutlak harus tetap dipertahankan mengingat /produk dari lembaga ini adalah hasil Pemilihan Umum yang jujur, adil dan dapat dipercaya oleh masyarakat. Sebelum menganalisis independensi KPU dalam sistem politik di Indonesia, ada baiknya dijelaskan terlebih dahulu bagaimana kedudukan KPU dalam sistem politik di Indonesia. Merunut pada teori fungsional struktural yang dikemukakan oleh Gabriel Almond, KPU sebagai lembaga non struktural seolah-olah bukanlah bagian dari suatu sistem politik. Hal ini dikarenakan sifat dan kedudukan KPU yang khas yang tidak merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan eksekutif maupun lembaga Tetapi, apabila merujuk pada otoritas KPU sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia, dapatlah diketahui bahwa KPU melaksanakan tugas dan wewenangnya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang

secara fungsional lebih dekat pada fungsi eksekutif.

Selain itu, dalam sejarah sebelum adanya KPU, penyelenggaraan pemilu di Indonesia dilaksanakan oleh LPU yang secara ekplisit berada langsung di bawah eksekutif. Dengan demikian, walaupun bukan merupakan cabang dari eksekutif, secara fungsional KPU menjalankan sebagian tugas dan fungsi eksekutif, sehingga wajarlah apabila ada yang menyebut lembaga ini sebagai (lembaga penunjang atau lembaga bantu) sebagaimana dikemukakan oleh Natabaya (2008: 213) yang menyatakan bahwa “penafsiran organ UUD 1945 terkelompok ke dalam dua bagian, yaitu (lembaga negara utama), dan (lembaga penunjang atau lembaga bantu). Komisi Pemilihan Umum merupakan organ konstitusi yang masuk dalam Kemandirian dan independensi dari KPU-lah yang seolah-olah tugas dan fungsi KPU ini tidak berada pada ranah kekuasaan eksekutif.

Walaupun KPU ini menjalankan sebagian fungsi pemerintahan, KPU bukanlah bagian dari pemerintah. Hal ini juga diperkuat dengan tidak adanya kewajiban bagi KPU untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya baik kepada Presiden maupun DPR. Dalam Pasal 8 ayat (4) huruf I, KPU hanya menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat.

Teori lain yang menjadi pijakan untuk menganalisis kedudukan dari KPU dalam sistem politik adalah pendapat yang dikemukakan oleh Meny dan Knapp. Menurut mereka, lembaga non struktural dapat disebut sebagai cabang kekuasaan keempat setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif. Penulis menilai mendudukan KPU sebagai lembaga yang setara dengan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidaklah

tepat. Walaupun menjalankan fungsi pemerintahan, KPU hanya menjalankan sebagian kecil fungsi penyelenggaraan pemerintahan melalui penyelenggara pemilihan umum. KPU bukanlah lembaga fundamental yang harus didudukkan setara dengan ketiga lembaga tersebut. KPU tidak memiliki kekuasaan yang besar untuk membuat kebijakan yang dapat mempengaruhi secara langsung kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia.

Berdasarkan kedudukan tersebut, maka penulis berkesimpulan bahwa KPU merupakan bagian dari sistem politik Indonesia yang menjalankan sebagian kekuasaan eksekutif sebagai penyelenggara pemilihan umum di Indonesia. Kekhasan yang dimiliki oleh KPU sebagai lembaga non struktural dibandingkan dengan lembaga sejenis lainnya adalah sifat tetap dan mandiri serta independen dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemandirian dan independensi dari KPU sebagai penyelenggara pemilu merupakan modal dasar bagi lembaga ini agar penyelenggaraan pemilu memiliki integritas, jujur dan adil.

Walaupun sifat sebagai lembaga independen melekat pada KPU sebagaimana dibahas sebelumnya, jika dianalisis berdasarkan teori fungsional struktural yang dikemukakan oleh Gabriel Almond, kemandirian dan independensi dari KPU sebagai pelaksana Undang-undang ternyata tidak riil. KPU hanya memiliki independensi dan kemandirian terbatas pada pelaksanaan tanpa dapat merubah kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga pembuat undang-undang. Pembatasan kewenangan KPU oleh undang-undang praktis telah menjadikan lembaga ini hanya sebagai penerjemah undang-undang. Ketergantungan KPU terhadap produk kebijakan penyelenggaraan pemilu yang dibuat oleh Presiden maupun DPR menyebabkan

independensi dari KPU ini menjadi semu. Terdapat potensi yang kuat dari DPR maupun Presiden sebagai pembuat UU untuk melemahkan independensi dari KPU itu sendiri melalui UU Pemilu. Salah satu contoh kasus terkait dengan pelemahan ini misalnya terjadi dalam Pasal 9 A UU Pilkada Nomor 1 Tahun 2015. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa KPU menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Ketentuan tersebut kalau ditelaah telah memberikan ruang kepada DPR atau pemerintah untuk mengintervensi kewenangan yang dimiliki oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu. Dampak buruk dari intervensi tersebut adalah munculnya kebijakan yang disesuaikan dengan kepentingan partai atau pemerintah yang berkuasa, sehingga berimbas pada proses penyelenggaraan pemilu yang jauh dari sifat berintegritas, jujur dan adil.

Contoh lain, kemunculan wacana dari Pansus RUU penyelenggaraan Pemilu lalu tentang adanya komisioner KPU yang berasal dari latar belakang partai politik menunjukkan bahwa terdapat upaya partai politik untuk mengintervensi dan melemahkan independensi dari KPU (Retaduari, 2017; Prabowo, 2017). Sejarah mencatat, penyelenggaraan pemilu tahun 1999 yang melibatkan partai politik dalam keanggotaan KPU hampir menyebabkan kegagalan dikarenakan sikap penyelenggara Pemilu yang berasal dari perwakilan partai politik yang tidak mau menerima kekalahan dalam pemilu tersebut. Adanya wacana tersebut seolah-olah mengorek luka lama dan mengedepankan kepentingan segelintir elit pemegang kekuasaan dalam melanggengkan kekuasaan dengan menggunakan institusi penyelenggara Pemilu.

Permasalahan lain terkait dengan independensi KPU adalah pada pengisian

jabatan dari keanggotaan KPU itu sendiri. Walaupun disebutkan bahwa keanggotaan KPU bisa berasal anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat, tetapi pengisian jabatan tersebut dilakukan oleh Presiden dan DPR yang notabene merupakan dua lembaga yang pengisian jabatannya dilakukan oleh KPU melalui penyelenggaraan Pemilu. Dengan pola pengisian jabatan seperti itu terdapat potensi terjadinya patronase politik antara Presiden dan DPR dengan KPU. Alhasil KPU menjadi lembaga yang memiliki ketergantungan secara politis kepada lembaga-lembaga yang memilihnya. Salah satu contoh menarik dalam kasus ini dikutip dari buku yang berjudul karya Subekti (2015: 87) yang terjadi pada Pemilu Pilpres 2004 yang menyebutkan bahwa “...alat peraga simulasi pemungutan suara di Kuningan, Jawa Barat memberi contoh dengan mencontreng gambar capres yang berada di posisi tengah surat suara. Bahkan beredar pemberitaan bahwa salah satu anggota KPU mengirim pesan singkat (SMS) kepada Sekjen Partai Demokrat. KPU tersebut mengeluhkan adanya tekanan kepada Ketua KPU dari Capres tertentu.”

Berdasarkan hal tersebut, maka sudah selayaknya Lembaga-lembaga Non Struktural seperti KPU dalam sistem politik Indonesia perlu ditinjau ulang kemandirian dan independensinya. Realita menunjukkan bahwa keberadaan KPU saat ini tidak terlepas dari campur tangan dan kepentingan dari lembaga-lembaga politik yang ada dalam negara. Independensi dari KPU sangat bergantung pada dari suatu rezim politik. Adanya perubahan dan kepentingan partai politik, DPR ataupun pemerintah sewaktu-waktu dapat melemahkan KPU menjadi lembaga yang tidak lagi independen.

Karenanya, sebagai negara demokratis, proses pembuatan kebijakan khususnya

kebijakan penyelenggaraan pemilu memerlukan keterlibatan dan partisipasi dari lembaga-lembaga infrastruktur politik seperti kelompok-kelompok kepentingan, kelompok-kelompok penekan, media massa maupun tokoh politik yang memiliki fungsi input dalam pembuatan kebijakan, agar kebijakan penyelenggaraan pemilu tidak menjadi kewenangan mutlak suprastruktur politik yang cenderung melemahkan independensi penyelenggara pemilu.

5. Simpulan

Proses demokratisasi di Indonesia sebenarnya telah berjalan dengan baik, terutama di dalam suprastruktur politik yang memungkinkan terbentuknya beberapa lembaga non struktural. Kemunculan lembaga-lembaga hibridasi antara unsur publik dan juga masyarakat ini tentu dapat menjamin terselenggaranya suatu fungsi atau tugas secara lebih independen dan akuntabel yang mana hal tersebut tidak bisa serta merta dieksekusi oleh lembaga. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, hadirnya KPU diharapkan dapat menciptakan dan menjamin penyelenggaraan pemilu yang lebih demokratis.

Namun demikian, dilema institusional yang dihadapi KPU sebagaimana dibahas sebelumnya tetap menjadi hambatan bagi terselenggaranya pemilu yang demokratis, terutama melihat hubungannya dengan sistem politik yang berlaku di Indonesia. Tekanan dan pengaruh politik, konfigurasi relasi kuasa, dan juga pertarungan politik di DPR dan juga eksekutif memaksa KPU selalu dalam posisi ter subordinasi dan harus bergantung terhadap politik kepentingan. Terdapat tendensi pada suprastruktur politik untuk melemahkan dan mempengaruhi independensi KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Sebagai

konsekuensi, penyelenggaraan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Menghadapi realitas politik tersebut, karenanya, independensi KPU tidak hanya ditentukan oleh reformasi dalam tataran suprastruktur politik, tetapi juga oleh proses demokratisasi pada infrastruktur politik. Jika masyarakat dan representasinya semakin terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan dan penyelenggaraan Pemilu, maka

harapan terwujudnya Pemilu yang lebih demokratis akan semakin terwujud. Karenanya, perlu bagi KPU, Bawaslu, akademisi, dan segenap aktivis demokrasi untuk bisa memberikan pendidikan politik, memunculkan wacana politik, dan juga mengaktivasi fungsi-fungsi struktur sosial dan politik pada masyarakat sipil guna menyeimbangkan kekuatan dan pengaruh suprastruktur politik di dalam sistem politik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Alder, J., dan English, P. (1998). London: Macmillan
- Arifin, F., (2005). . Jakarta: KRHN, Mahkamah Konstitusi, TAF.
- Asshiddiqie, J. (2010). . Jakarta: Sinar Grafika.
- Chilcote, R. H. (2007). Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Johnson, J. B. (2001). Washington D.C: CQ Press.
- Kantaprawira, R. (2002). . Bandung:Sinar Baru Alhensindo.
- Meny, Y., dan Knapp, A. (1998)., 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Miles, M., dan Hubberman, A. M. (1984). London: Sage Publications
- Natabaya, H. A. S. (2008). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.
- Prabowo, D. (2017, 22 Maret). Diakses pada 1 November 2017 dari <http://nasional.kompas.com/read/2017/03/22/09471801/wacana.anggota.kpu.dari.parpol.merupakan.kemunduran.demokrasi>.
- Retaduari, E. A. (2017, 21 Maret). Diakses pada 1 November 2017 dari <https://news.detik.com/berita/d-3453059/usai-kunker-pansus-ruu-pemilu-wacanakan-komisioner-kpu-dari-parpol>.
- Subekti, V. S. (2015). . Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Sukarna. (1981). . Bandung: Alumni.
- Undang-undang Dasar 1945 Pasal 22E
- UU No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
- Varma, S. P. (2003). . Jakarta: RajaGrafindo Persada.

MEKANISME PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU DALAM UU NOMOR 7 TAHUN 2017

Veri Junaidi

Kode Inisiatif, Jakarta, Indonesia, veri.kode@gmail.com

Adelline Syahda

Kode Inisiatif, Jakarta, Indoneisa, adelline@kodeinisiatif.org

ABSTRAK

Ragam permasalahan hukum dalam UU Pemilu menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam penyelesaiannya khususnya untuk pelanggaran administrasi pemilu. Bawaslu menjadi lembaga yang dimandatkan UU untuk penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu baik administrasi biasa ataupun administrasi TSM. Melalui UU ini Bawaslu bertransformasi tidak lagi sebagai tempat transit diterimanya laporan, namun hingga memutus pelanggaran administrasi pemilu. Dalam halnya memutus pelanggaran administrasi Bawaslu menjadi lembaga pengawas yang menjalankan fungsi yudisial, sehingga output dari penyelesaian ini berupa putusan yang wajib dilaksanakan oleh KPU. Untuk proses pemeriksaan UU Pemilu mengamankan proses dilakukan secara terbuka. Adapun desain penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu yang dapat dilakukan oleh Bawaslu dengan amanat keterbukaan adalah dengan melalui prosedur proses pelaporan oleh subjek yang memiliki legal standing paling lama 7 hari sejak diketahuinya dengan ketentuan formal sebuah laporan, proses diterima dan diregistrasinya pelanggaran oleh Bawaslu, proses pemeriksaan – pengkajian- dan investigasi laporan, proses Rapat Permusyawaratan dan pembacaan Putusan oleh Bawaslu. Dengan rangkaian proses ini dapat mendorong keterbukaan proses yang dilakukan oleh Bawaslu untuk penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dalam jangka waktu 14 hari kerja sejak diregistrasinya laporan yang disampaikan sebagaimana ketentuan UU Pemilu. Sehingga dengan desain mekanisme tersebut Bawaslu dapat mengoptimalkan batasan waktu untuk menghasilkan suatu

proses penyelesaian yang runtut, terbuka dan berkeadilan bagi kedua belah pihak. Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif untuk melihat sejauh mana perubahan kewenangan yang diberikan kepada Bawaslu dari berbagai Undang-Undang dan desain yang cocok dalam mekanisme penanganan pelanggaran administrasi pemilu.

Kata Kunci

Pelanggaran Administrasi Pemilu, desain mekanisme penanganan, Bawaslu

ABSTRACT

Variety of legal issues in the law of election indicates a significant changes in the settlement, especially for any violation in electoral administration. Bawaslu becomes an institutions mandated by law to settle any administration's violation of general admnistrative or administrative election, such as ordinary administration or "TSM" administration. Through this legislation, Bawaslu not only becomes a transit for receiving report of those violation, but also solve the electoral administration. In case solving the offense of administration, Bawaslu has judicial function, so that the output of the settlement is a verdicts which shall be executed by the KPU. For the investigation process, this legislation orders the process was done openly. Bawaslu has to set the process of the report by the person who has legal standing at least 7 days since the violation already known with formal condition of a report, accepted process, and registration of violations by Bawaslu, examining process or assessment, and investigative reports, as a consultative process by Bawaslu. These processes can encourage transparency of every process conducted by Bawaslu to settle violations of electoral administration within 14 working days of the registration of reports submitted in accordance with the provisions of the Election Law. So with the design of these mechanisms, Bawaslu can optimize time constraints to produce a coherent, open and equitable settlement process for both parties. This paper was prepared using normative juridical method to see how far the authority changes has given to Bawaslu from various laws and suitable design in mechanism of handling violation of electoral administration.

Keywords

Pelanggaran Administrasi Pemilu, desain mekanisme penanganan, Bawaslu

1. Pendahuluan

Muncul perubahan kewenangan yang signifikan melalui UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) terhadap Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Perubahan ini menjadi pembeda posisi Bawaslu dalam penyelesaian permasalahan hukum pemilu dari kewenangan yang sebelumnya. Oleh sebab itu Bawaslu harus mampu menjawab tantangan yang diberikan UU Pemilu dalam mengoptimalkan penyelesaian permasalahan hukum.

Hal yang menarik dalam tiap gelaran pemilu adalah timbulnya berbagai permasalahan hukum secara progresif, mengikuti perkembangan yang terjadi di lapangan. Seringkali ketentuan UU alpa atau cenderung tertinggal untuk menjawab permasalahan hukum yang berkembang. Mengacu pada ketentuan dalam UU Pemilu ini, buku ke empat dan kelima mengatur soal permasalahan hukum. Setelah membaca seksama kedua bab ini, temuan menarik dalam proses penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu .

Melalui UU Pemilu ini, Bawaslu punya posisi tawar yang sangat menentukan. Hal ini penting untuk dilihat lebih jauh, mengingat Bawaslu tidak hanya sebagai transit diterimanya laporan, namun langsung memutus. Khususnya adalah terhadap penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu yang bersifat biasa ataupun yang bersifat Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM). Soal kewenangan baru yang dimiliki Bawaslu muncul pertanyaan, bagaimana desain kewenangan Bawaslu untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi pemilu khususnya kewenangan memutus sesuai amanat UU Pemilu? Lalu

bagaimana desain penyelesaian yang bersifat terbuka?

Menyesuaikan irama dengan tahapan proses yang sudah berlangsung yaitu tahap pendaftaran partai politik pada 3-16 Oktober kepada KPU. Dari total 73 parpol yang terdaftar di Kemenkumham, 46 diantaranya mengkonfirmasi akan melakukan pendaftaran. Namun hanya 27 partai politik yang mendaftar, 14 dinyatakan memenuhi kelengkapan berkas persyaratan pendaftaran dan 13 sisanya tidak memenuhi kelengkapan berkas persyaratan sebagaimana dicantumkan dalam UU Pemilu pasal 173 ayat (2). Terhadap 13 partai ini KPU menilai tidak diikuti dalam tahapan penelitian administrasi. Dari tahapan pendaftaran partai politik ini kemudian meninggalkan persoalan hukum berujung laporan dugaan pelanggaran administrasi kepada Bawaslu. Tindakan KPU menyatakan sejumlah partai tidak lengkap dan tidak diikuti pada tahapan penelitian administrasi dinilai sebagai bentuk penghilangan hak konstitusional partai untuk menjadi calon peserta pemilu tahun 2019. Sehingga sepanjang tanggal 25 -27 Oktober 2017 terdapat sepuluh partai politik yang mengajukan permohonan kepada Bawaslu.

Permohonan ini harus diselesaikan Bawaslu dalam waktu 14 hari kerja setelah laporan diterima dan diregistrasi dengan mekanisme bersifat terbuka. Hal ini mengingat tolak ukur pemilu demokratis tidak semata pada ketentuan proses dan penyelenggara yang baik saja, namun bergantung pada ketersediaan sarana ketika timbulnya permasalahan hukum sehingga dapat menjamin adanya keadilan stake holder yang terlibat dalam pemilu.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu menekankan pada ketentuan hukum positif yang berlaku. Pengumpulan data digunakan dengan study kepustakaan. Data yang digunakan adalah data primer berupa peraturan perundang-undangan dan buku, data sekunder adalah penelusuran informasi di media online.

3. Perspektif Teori

Keadilan dalam pemilu berasal dari istilah *electoral justice*. Keadilan dalam pemilu akan terwujud jika mekanisme dalam pemilu mampu menjamin kemurnian hak pilih warga negara. Keadilan pemilu itu sendiri mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk beberapa tujuan, yakni¹ :

- a. menjamin agar setiap tindakan, prosedur dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum,
- b. melindungi atau memulihkan hak pilih, dan
- c. memungkinkan warga negara mewakili bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan.

Sistem keadilan pemilu sendiri merupakan instrumen penting untuk menegakan hukum dan menjamin penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil dan jujur.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Permasalahan Hukum Pemilu

Dalam UU Pemilu ini terdapat hal yang berbeda yang mengatur pelanggaran administrasi jika dibandingkan dengan ketentuan UU Pemilu Legislatif No 8 Tahun 2012 dan UU Pemilu Presiden No 42 Tahun 2008. Undang-Undang ini membedakan pelanggaran administrasi biasa dan pelanggaran administrasi yang sifatnya TSM. Pengaturan ini secara konsep terinspirasi pada UU No 1 Tahun 2015 tentang Pilkada. Pelanggaran administrasi TSM ini terkait dengan politik uang. Diluar ketentuan pelanggaran administrasi pemilu ini, ketentuan soal permasalahan hukum lain yang diatur dalam UU ini pada prinsipnya diatur sama dan tidak ada perubahan. Sehingga kajian dibatasi pada perubahan yang mengatur soal pelanggaran administrasi pemilu.

a. Pendefinisian Pelanggaran Administrasi

Untuk menyigi pelanggaran administrasi secara detail maka harus dilihat apa itu pelanggaran administrasi pemilu. Pendefinisian pelanggaran administrasi mengalami perubahan dalam beberapa produk UU Kepemiluan. Untuk melihat sejauh mana perubahan yang dialami, maka disandingkan definisi pelanggaran administrasi dari empat UU Pemilu berbeda. Dapat dilihat pada tabel 1 di bawah.

Dari tabel tersebut, pendefinisian pelanggaran administratif mengalami perkembangan pada tiap periode UU Pemilu. Jika dilihat definisi yang diatur dalam UU Pemilu sebagaimana ditabel, lebih dekat dengan pendefinisian yang diatur dalam UU No 1 Tahun 2015 jo UU No 8 Tahun 2015 tentang Pilkada.

1 Junaidi, 2013, halm.43

Meskipun jauh sebelumnya dalam UU No 42 Tahun 2008 dan UU No 8 Tahun 2012 pendefinisian soal pelanggaran administrasi telah dicantumkan juga, akan tetapi dirasa masih kurang tepat dan mesti disempurnakan. Karena pada kedua rezim

UU tersebut pelanggaran administrasi dimaknai sebagai pelanggaran yang diluar pelanggaran etik dan tindak pidana semata. Padahal pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap administrasi penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Definisi	UU No 7 tahun 2017 (pemilu)	UU No 8 Tahun 2012 (pileg)	UU No 42 Tahun 2008 (Pilpres)	UU No 10 Tahun 2016 (Pilkada)
Pelanggaran administratif pemilu	Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu (pasal 460).	Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. (pasal 253)	Pelanggaran administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU ini yang bukan merupakan ketentuan Pidana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. (Pasal 191)	Pelanggaran administrasi pemilihan meliputi pelanggaran terhadap tatacara yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan. (pasal 138 UU 1/2015) -----Diubah Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran meliputi tatacara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan diluar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. (Pasal 138 UU 8/2015)

Lebih lanjut pendefinisian ini bisa juga merujuk pada pengertian administrasi secara umum. Secara harfiah administrasi berasal dari kata administratie. Dilihat pengertiannya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan². Sedangkan administrasi

dalam arti luas adalah keseluruhan proses untuk mencapai tujuan. Sementara dalam artian sempit nya administrasi adalah hal atau kegiatan yang berhubungan dengan perihal teknis pembukuan ataupun pencatatan. Dalam hal ini jika dikaitkan maka, pelanggaran administrasi pemilu adalah keseluruhan proses, prosedur yang berkaitan dengan proses pencapaian tujuan dan kebijakan teknis dalam pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Berdasarkan pengertian itu maka, pendefinisian terhadap pelanggaran

2 <https://kbbi.web.id/administrasi>

administrasi sudah mulai disempurnakan dalam UU No 1 Tahun 2015 dan UU No 8 Tahun 2015 tentang Pilkada. Yaitu pelanggaran terhadap tatacara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu³ sebagaimana yang kemudian diatur UU Pemilu. Secara praktik tahapan pelaksanaan pemilu ini terdiri dari pendaftaran, penetapan dan pemutakhiran data pemilih, pencalonan, kampanye, masa tenang, hari H pencoblosan, rekapitulasi suara hingga penetapan pasangan calon pemenang pemilu. Dalam rentang inilah pelanggaran administrasi berpotensi terjadi. Kehadiran Bawaslu sebagai lembaga penyelesaian menjadi sangat menentukan, karena mekanisme penyelesaian dalam pemilu untuk mengamankan integritas atas pemilu itu sendiri⁴. Melalui penjelasan ini maka timbulnya pelanggaran administrasi pemilu pada proses pendaftaran partai politik adalah sebuah keniscayaan. Sebagaimana dipercaya banyak kalangan yang konsen terhadap penyelenggaraan pemilu, tahap pendaftaran partai politik peserta pemilu merupakan fase yang paling krusial dan menegangkan⁵.

Hal ini terkonfirmasi dari data pengawasan pelanggaran administrasi pemilu dalam Catatan Pengawasan Pemilu yang dikeluarkan Bawaslu periode 2012 - 2017 lalu. Dari data menunjukkan bahwa pada pemilihan kepala daerah tahun 2013 dan pemilihan legislatif 2014 lalu, pelanggaran administrasi paling banyak

terjadi pada tahap kampanye yaitu sebesar 41,16% dan 62,2%⁶. Sementara untuk gelaran Pilpres tahun 2014 lalu, bentuk pelanggaran administrasi yang terjadi seperti permasalahan dalam penyusunan Daftar Pemilih Tetap (ganda, tidak terdaftar, tidak memenuhi syarat sebagai DPT, tidak diumumkan DPT), kekurangan logistik & rusaknya surat suara, pemasangan APK yang tidak sesuai hingga kesalahan dalam pengisian formulir penghitungan suara, hilangnya kotak suara hingga kampanye hitam serta politik uang. Begitu juga halnya terhadap pelanggaran administrasi pada pilkada serentak 2015 dan 2017 lalu.

b. Kewenangan Bawaslu dalam Pelanggaran Administrasi Pemilu

Sejak semula Bawaslu menjadi lembaga yang dimandatkan Undang-Undang untuk menerima setiap laporan pelanggaran administrasi. Namun, hari ini Bawaslu bertransformasi menjadi lembaga yang memutus setiap pelanggaran administrasi pemilu sebagaimana perintah UU No 7 Tahun 2017 Pasal 461 ayat (1). Perkembangan ini tentu didesain untuk menjadi benteng dalam mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi. Berikut perkembangan kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian Pelanggaran Administrasi dalam tabel 2.

Berdasarkan ketentuan kewenangan Bawaslu yang diatur sesuai tabel diatas, maka terdapat beberapa catatan penting yaitu : **Pertama** terkait dengan

3 Pasal 138 UU No 8 Tahun 2015

4 Junaidi, 2011, hlm.67

5 Isra, 2017, halm. 8

6 Catatan pengawasan pemilu untuk Demokrasi Indonesia memori jabatan Anggota Bawaslu RI periode 2012-2017 halm 261

ruang lingkup penanganan pelanggaran administrasi. Jika sebelumnya dalam UU Pilpres tahun 2008, Bawaslu hanya memberikan laporan kepada KPU, kemudian KPU yang menyelesaikan dan memberikan putusan. Posisi Bawaslu hanya sebatas pada penerimaan laporan saja. Selanjutnya pada UU No 8 tahun 2012 tentang pemilu legislatif, Bawaslu kemudian punya ruang memberikan rekomendasi terhadap pelanggaran administrasi pemilu. Perubahan kemudian diperkuat lagi dalam UU Pemilu ini, penyelesaian pelanggaran administrasi ada ditangan Bawaslu secara keseluruhan. Ini artinya Bawaslu tak lagi sebatas penerimaan laporan, maupun pemberi rekomendasi namun Bawaslu kini dapat memeriksa, mengkaji dan bahkan memutus pelanggaran administratif pemilu.

Kedua, soal dampak yang timbul terhadap perubahan kewenangan Bawaslu. Sebelumnya Bawaslu menerima, kemudian membuat rekomendasi sebagai output dari pemeriksaan yang dilakukan. Apabila laporan tersebut terbukti dan benar ada suatu pelanggaran administrasi pemilu, maka Bawaslu akan membuat rekomendasi atas kajiannya tersebut. Rekomendasi yang telah dibuat ini kemudian disampaikan pada KPU. Namun yang kemudian memutuskan apakah akan menjalankan atau menindaklanjuti rekomendasi atau tidak itu adalah KPU. Meskipun nantinya terdapat kewajiban bagi KPU untuk menjalankan rekomendasi dari Bawaslu sesuai perintah UU. Sanksi yang bisa diberikan kepada KPU jika tidak melaksanakan rekomendasi berupa sanksi peringatan lisan dan peringatan tulisan.

Dampak demikian berbeda dengan kewenangan memutus yang dimiliki

Bawaslu melalui UU Pemilu ini. Dalam hal ini output yang dihasilkan adalah putusan, berbeda dengan rekomendasi seperti yang sebelumnya. Karena outputnya putusan, tentu sifatnya eksekutorial atau dilaksanakan apapun yang menjadi putusan Bawaslu. Beda halnya dengan output yang dihasilkan Bawaslu berupa rekomendasi. Jika rekomendasi meskipun terdapat kewajiban menindaklanjuti, namun mekanisme tindak lanjut yang dilakukan KPU bisa berupa melaksanakan langsung rekomendasi Bawaslu atau bisa juga KPU menafsirkan ulang apa yang menjadi rekomendasi. Hal inilah yang membedakan dampak output putusan atau rekomendasi sesuai kewenangan Bawaslu dalam pelanggaran Administrasi.

Sifat putusan yang dikeluarkan oleh Bawaslu ini harus dimaknai sebagai putusan yang dikeluarkan oleh lembaga quasi yudisial yang harus langsung dilaksanakan meskipun posisi Bawaslu adalah sebagai lembaga yang pengawas pemilu. Namun dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu, Bawaslu menjelma sebagai suatu lembaga quasi peradilan. Hal ini juga sama jika membandingkan dengan peranan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dalam menyelesaikan laporan persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal pengawasan yang dilakukan KPPU, jika terjadi persaingan usaha tidak sehat KPPU dapat menyelesaikannya dengan berdasar hasil pengawasan Komisi sendiri ataupun hasil laporan dari masyarakat. KPPU menjadi lembaga yang sedari awal menerima, menyelidiki, mengkaji hingga menyanggah dan memberikan putusan terhadap laporan yang disampaikan.

Tabel 2

Keterangan	UU No 7 tahun 2017 (pemilu)	UU No 8 Tahun 2012 (pileg)	UU No 42 Tahun 2008 (Pilpres)	UU No 10 Tahun 2016 (Pilkada)
Kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administratif	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus pelanggaran administrasi pemilu (Pasal 461 ayat (1))	KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi sejak diterimanya rekomendasi dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota. (pasal 255 ayat 1)	Pelanggaran administrasi pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselesaikan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/ Kota sesuai dengan tingkatannya. (Pasal 192)	Bawaslu Provinsi dan atau Panwaslu Kabupaten/ Kota membuat rekomendasi atas hasil kajiannya (Pasal 139 UU 1/2015)

Desain penanganan perkara yang dilakukan oleh KPPU ini bisa disandingkan dengan desain yang dapat dilakukan Bawaslu dalam menangani dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Dalam hal menyelesaikan perkara, KPPU melaksanakan dalam proses persidangan yang terbuka untuk umum sesuai Peraturan Komisi Pengawas persaingan Usaha No 1 Tahun 2010. Sama halnya dengan KPPU, posisi Bawaslu sedari awal adalah mengawasi, menerima, memeriksa, mengkaji dan kemudian memutus pelanggaran administrasi pemilu. Bawaslu menjadi lembaga yang kemudian merangkap dari tahapan penyelidikan, penyidikan, membuat tuntutan hingga memutus. Lalu terhadap putusan yang dihasilkan oleh KPPU terdapat kewajiban bagi pihak terlapor untuk melaksanakan putusan Komisi dengan tenggat waktu yang ditentukan. Lebih tegas lagi jika putusan Komisi

Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak dilaksanakan oleh terlapor, maka KPPU akan menyerahkan perkara kepada kepolisian untuk diproses secara pidana sebagaimana diatur dalam UU nya

Ketiga, apakah ketentuan sanksi yang mengatur ketika putusan Bawaslu tidak dilaksanakan oleh KPU ? perihal sanksi ini menjadi penting. Secara minimalis UU Pemilu menyiratkan adanya mekanisme mengadukan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) jika tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu⁷. Dari ketentuan pasal ini mestinya ada penegasan bahwa tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu adalah termasuk Pelanggaran Kode Etik dan terdapat keharusan untuk dilaporkan kepada DKPP. Sehingga ketentuan ini bukanlah ketentuan yang bersifat opsional untuk

7 Pasal 464 UU Pemilu

melaporkan pelanggaran kode etik kepada DKPP tapi menjadi keharusan.

Pengaturan ini mestinya didorong untuk dipertegas. Jika putusan Bawaslu tidak ditindaklanjuti oleh KPU maka ini dapat dikategorikan sebagai bentuk ketidakpatuhan terhadap putusan pengadilan dan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk pelanggaran kode etik yang harus diadili DKPP. Dengan begitu terdapat kewajiban mengeksekusi putusan yang telah dikeluarkan oleh Bawaslu sebagai lembaga yang berhak untuk memutuskan pelanggaran administrasi pemilu.

c. Pelanggaran administratif pemilu yang sifatnya TSM

Dalam konteks kekinian, terdapat varian pelanggaran administrasi ada yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif (TSM). Perkembangan ini mulanya dalam Undang-Undang UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada dan menginspirasi pengaturan dalam UU No 7 Tahun 2017 ini. Adapun terhadap subjek dan objek dari pelanggaran TSM yang diatur dalam UU ini adalah :

- Objek

Sebelum merinci lebih lanjut terkait objek dari pelanggaran administrasi pemilu TSM penting untuk melihat perbandingan ketentuan dalam UU Pemilu dan UU No 10 Tahun 2016, yakni sebagai mana pada tabel 3 berikut:

Tabel 3

Keterangan	UU No 7 Tahun 2017 (Pemilu)	UU No 10 Tahun 2016 (pilkada)
Pelanggaran administrasi pemilu TSM	Pasangan calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, pelaksana kampanye, dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilu dan atau pemilih. (Pasal 286 ayat 1).	Pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana yang dimaksud merupakan pelanggaran yang terjadi secara TSM. (Pasal 135 A). ----- Calon dan atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan atau pemilih. (Pasal 73 ayat (1))

Berdasarkan tabel, objek pelanggaran administrasi yang sifatnya TSM adalah perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya. Unsur ini sama-sama diatur dalam ketentuan pelanggaran administrasi UU Pilkada dan UU Pemilu sebagaimana dicantumkan dalam tabel diatas. Artinya untuk menentukan suatu pelanggaran dapat masuk pada kategori pelanggaran TSM harus memenuhi salah satu

atau kedua dari unsur menjanjikan memberikan uang atau materi ini. Kedua unsur ini bersifat alternatif kumulatif. Dapat menjerat salah satunya saja atau keduanya sekaligus.

- Subjek

Selain objek diatas, ketentuan ini juga mengatur subjek pelaku pelanggaran administrasi TSM ini adalah Pasangan calon, calon anggota DPR, DPD dan

DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Pelaksana dan tim kampanye. Artinya disini, jika salah satu dari subjek yang telah tercantum tersebut melakukan perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya dan terjadi secara terstruktur, sistematis dan masif maka dapat diduga sebagai pelanggaran administrasi TSM.

Hal ini berarti jika salah satu dari pasangan calon melakukan, bisa calon wakilnya atau calon Presidennya saja, tetap bisa dikenai unsur ini karena kejarannya adalah pasangan calon. Sehingga jika salah satu yang melakukan maka dapat dikenai sanksi pembatalan untuk pasangan tersebut karena dicalonkan dalam waktu yang bersamaan sebagai pasangan calon. Ketentuan pembatalan sebagai pasangan calon ini sama sekali tidak menggugurkan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam UU Pemilu ini⁸. Sedangkan jika subjek yang melakukan perbuatan menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya itu adalah pelaksana dan tim kampanye, maka akan dikenai sanksi pidana yang diatur dalam UU Pemilu ini, berupa:

- ◆ Pasal 516 : setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suara tidak sah, dipidana

dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 36 juta

- ◆ Pasal 523 ayat (1) : Setiap pelaksana, peserta dan atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu secara langsung ataupun tidak langsung dipidana paling lama 2 tahun dan denda paling banyak Rp 24 juta.
- ◆ Pasal 523 ayat (2) : Setiap pelaksana, peserta dan atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan denda paling banyak Rp 48 juta.
- ◆ Pasal 523 ayat (3) : Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 36 juta.

- Definisi TSM

Selain subjek pelanggaran dan sanksi yang dikenai seperti uraian diatas, unsur TSM menjadi hal yang harus terpenuhi. Pelanggaran terstruktur adalah kecurangan yang dilakukan oleh aparat struktural, baik aparat

8 Pasal 286 ayat (4) UU Pemilu

pemerintah maupun penyelenggara pemilihan secara kolektif atau bersama-sama, sedangkan pelanggaran sistematis adalah pelanggaran yang direncanakan secara matang, tersusun bahkan sangat rapi dan pelanggaran masif adalah dampak pelanggaran yang sangat luas pengaruhnya terhadap hasil pemilihan bukan hanya sebagian. Sebagaimana penjelasan pasal 286 ayat 3.

Berdasarkan definisi itu, maka ketiga unsur harus terpenuhi secara kumulatif. Akan tetapi dalam penentuan unsurnya perlu dicermati dari definisi yang ada dlm UU Pemilu dan praktek pemberlakuan ketentuan pelanggaran TSM khususnya yang telah diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa unsur TSM itu adalah satu kesatuan unsur. Yang artinya, jika satu unsur terpenuhi maka dengan sendirinya unsur yang lain juga telah terjadi. Hal ini terlihat dari unsur terstruktur dan masif. Menarik jika melihat pemenuhan untuk menentukan sebagai dugaan pelanggaran administrasi TSM. Terstruktur berarti pelanggaran tersebut melibatkan aparatur baik penyelenggara, pemerintahan maupaun aparatur keamanan dalam proses pemenangan khususnya dalam hal politik uang. Oleh karena itu, hampir bisa dipastikan ketika kecurangan dilakukan dengan melibatkan banyak pihak secara struktural tersebut, maka dengan sendirinya secara mutatis mutandis pelanggaran itu telah dilakukan secara terencana, matang dan tersusun dengan sangat apik. Karena alasan ini pulalah didalam kejahatan kemanusiaan hanya mengenal dua unsur saja yaitu sistematis dan masif, sebagaimana sistematis tersebut sudah barang pasti

dilakukan oleh unsur-unsur aparatur penyelenggara yang melibatkan banyak pihak. Sehingga unsur terstruktur dan sistematis ini adalah dua unsur yang sesungguhnya ada pada satu kesatuan makna dan memberikan dampak luas.

Lain hal dengan istilah masif. Masif digunakan untuk menunjukan dampak pelanggaran yang terjadi sangat luas. Pengertian luas yang dimaksud disini tentunya berbeda dengan artian secara menyeluruh. Jika menyeluruh bisa diartikan harus terjadi di seluruh wilayah, diseluruh Provinsi, Kabupaten, Kota, Kecamatan, TPS tanpa terkecuali. Akan tetapi meluas tentu tidak sama dengan menyeluruh. Meluas berarti tidak harus terjadi di semua tempat tapi cukup terjadi di beberapa tempat yang kemudian bisa didefinisikan sebagai pelanggaran yang meluas/ masif.

4.2 Mekanisme Penyelesaian dan Hukum Acara pelanggaran Administrasi Pemilu

Dalam UU Pemilu ini, tak hanya memberikan mandat kewenangan kepada Bawaslu untuk penyelesaian pelanggaran administrasi (biasa dan TSM) saja, namun UU Pemilu juga mengamanatkan untuk pemeriksaan dilakukan secara terbuka⁹. Keterbukaan ini menjadi hal baru dalam proses penyelesaian pelanggaran administrasi. Pertanyaannya bagaimana kemudian desain penanganan pelanggaran administrasi dengan pola yang terbuka? Hal ini yang harus diterjemahkan dari ketentuan UU Pemilu. Berikut adalah mandat keterbukaan yang dicantumkan dalam UU Pemilu dan kewenangan untuk

9 Bunyi Pasal 261 ayat (3) UU Pemilu

penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu, sebagaimana tabel 4.

Untuk memberikan jawaban terhadap mekanisme proses penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu tersebut, maka penting melihat tahapan yang dilalui berdasarkan pasal 461 hingga 464 UU Pemilu, sebagai berikut :

a. Proses melaporkan

Laporan dugaan pelanggaran administrasi disampaikan oleh subjek yang memiliki legal standing yaitu warga negara yang memiliki hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu. Laporan disampaikan secara tertulis dengan ketentuan formil yang diatur UU pemilu yaitu nama dan alamat pelapor, pihak yang dilaporkan, waktu, tempat kejadian pelanggaran dan uraian kejadian. Ketentuan ini harus dipenuhi oleh pelapor terhadap laporan pelanggaran administrasi pemilu. Laporan Pelanggaran sebagaimana diatas disampaikan paling lama 7 hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu. Artinya, kapanpun waktu pelanggarannya terjadi, tetap dapat dilaporkan kepada Bawaslu asal tidak lewat pada hari ketujuh sejak diketahuinya pelanggaran tersebut. Dengan demikian pelanggaran administrasi tidak lagi terikat dengan batasan daluarsa waktu kejadian melainkan waktu diketahuinya kejadian.

Jika daluarsa waktu sejak kejadian yang menjadi batasan, tentu menjadi hambatan untuk melaporkan adanya dugaan pelanggaran kepada pengawas

pemilu. Dengan ketentuan ini, semakin membuka ruang partisipasi publik untuk aktif menyampaikan laporan jika menemukan dugaan pelanggaran administrasi.

b. Menerima dan meregister laporan

Setelah laporan dibuat, maka laporan akan disampaikan kepada Bawaslu. Setiap laporan yang masuk akan diterima Bawaslu tanpa menilai kelengkapan formilnya. Artinya, Bawaslu pada tahap pertama akan menerima semua laporan yang disampaikan kepadanya, sehingga tidak akan ada laporan yang tidak diterima Bawaslu dengan alasan apapun pada tahapan penerimaan ini.

Kemudian, setelah laporan diterima, Bawaslu harus melakukan pengecekan atau verifikasi. Idelanya hal ini perlu dilakukan untuk melihat apakah suatu laporan sudah memenuhi kelengkapan formil. Jika laporan yang disampaikan telah memenuhi syarat formil, pada saat itu juga laporan dapat dinyatakan lengkap dan langsung diregistrasi. Dengan begitu laporan yang sudah diregistrasi sudah pasti diterima. Penekanan terhadap dua hal ini penting, mengingat menerima dan meregistrasi laporan adalah dua hal yang berbeda. Dan harus ada mekanisme antara untuk dua hal tersebut. Sama ketika mengajukan permohonan sengketa hasil pemilihan umum (phpu) kepada MK atau mengajukan laporan ganti kerugian kepada KPPU.

Tabel 4

Ketentuan	Pelanggaran administratif biasa	Pelanggaran administratif TSM
Soal keterbukaan proses	Pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota harus dilakukan secara terbuka (Pasal 461 ayat 3).	Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 463 ayat 2).
Ketentuan	Penanganan pelanggaran administrasi biasa	Penanganan pelanggaran administrasi TSM
Kewenangan	Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji dan memutuskan pelanggaran administrasi pemilu.	Dalam hal terjadi pelanggaran administratif pemilu sebagaimana dimaksud dalam pasal 460 yang terjadi secara TSM, Bawaslu menerima, memeriksa dan merekomendasikan pelanggaran administratif pemilu dalam waktu paling lama 14 hari kerja.

Jika laporan yang disampaikan pelapor belum memenuhi syarat formil, maka Bawaslu perlu memberi kesempatan bagi pelapor untuk melengkapi. Perbaikan ini dapat diberikan dalam jangka waktu 2 hari setelah laporan diterima oleh Bawaslu dan dinyatakan tidak lengkap. Jika dalam waktu dua hari pelapor tidak melengkapi maka laporan tersebut tidak dapat diregistrasi. Namun jika dilengkapi, maka permohonan langsung diregistrasi. Berikut adalah proses melaporkan hingga diregistrasi :

1---2---3---4---5--6---7--8---9---10

Keterangan :

Hari 1 diketahuinya pelanggaran adm

Hari 7 batas maksimal disampaikan kepada Bawaslu, diterimanya laporan

Hari 8 Bawaslu verifikasi kelengkapan adm laporan

Hari 10 maksimal diregistrasi

Jika hari pertama diketahui terjadinya pelanggaran, maka hari ketujuh

adalah batas maksimal laporan harus disampaikan kepada Bawaslu. Hari ketujuh laporan diterima Bawaslu, dan Bawaslu akan melakukan verifikasi terhadap laporan yang masuk, pada hari ke delapan Bawaslu akan menentukan laporan telah memenuhi kelengkapan administrasi atau tidak. Jika lengkap maka langsung di registrasi, jika tidak diberikan kesempatan 2 hari untuk melengkapi dan barulah di hari ke 10 hitungannya suatu laporan dinyatakan lengkap dan diregistrasi.

Penjelasan dari proses ini menjadi penting agar pemohon memahami alur yang akan dilewati ketika mengajukan permohonan. Dalam UU Pemilu tidak menjelaskan secara detail terkait dengan kapan dan bagaimana suatu laporan dinyatakan diterima dan diregistrasi. Padahal batasan ini menjadi penting karena hitungan 14 hari untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi adalah saat laporan diterima dan diregistrasi oleh Bawaslu sesuai pasal 461 UU Pemilu.

c. Memeriksa, mengkaji dan investigasi laporan

Setelah proses pelaporan dan alur penerimaan dan registrasi selesai, lalu kapan pemeriksaan terhadap pelanggaran administrasi akan mulai dilakukan? Dengan desain pemisahan sebagaimana yang telah diuraikan, maka penyelesaian pelanggaran administrasi selama 14 hari baru akan dihitung setelah suatu laporan diregistrasi.

Bawaslu akan memeriksa dugaan pelanggaran administrasi yang disampaikan pelapor. Pemeriksaan ini dapat dilakukan dengan pemanggilan terhadap pihak pelapor guna mendalami dan mengklarifikasi laporan yang disampaikan. Dalam hal ini pelapor dimungkinkan untuk menghadirkan saksi, ahli atau pihak terkait, atau bukti lainnya untuk mendukung laporannya. Proses klarifikasi yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap pihak pelapor, jika diinginkan oleh pelapor, proses ini dimungkinkan untuk dilakukan secara tertutup. Hal ini mengingat perlu adanya perlindungan bagi pihak yang melaporkan. Untuk menjaga keamanan dan demi keselamatan pihak pelapor. Namun tidak menutup kemungkinan dilakukan secara terbuka.

Hitungan 14 hari itu menjadi beban pula bagi Bawaslu untuk mengumpulkan alat bukti. Sehingga beban dan tanggung jawab pembuktian tidak semata-mata ada di pihak pelapor saja, melainkan bersama-sama dengan Bawaslu sebagaimana amanat penyelesaian pelanggaran administrasi.

Dari proses klarifikasi ini, Bawaslu akan mengejar substansi dan kebenaran laporan, sehingga Bawaslu bisa melakukan investigasi terhadap laporan yang disampaikan pelapor selama proses

penanganan pelanggaran administrasi pemilu ini. Sebagai hasil dari proses pemeriksaan ini, Bawaslu membuat suatu kajian awal yang berangkat dari klarifikasi, pendalaman laporan yang disampaikan oleh pelapor. Kajian ini menjadi dasar bagi Bawaslu untuk melakukan pemanggilan pihak terlapor (KPU) atau peserta pemilu. Proses ini dapat dilakukan oleh Bawaslu selama tujuh hari pertama setelah laporan diregistrasi.

KPU atau peserta pemilu sebagai pihak terlapor akan dipanggil secara patut untuk hadir dalam suatu forum layaknya persidangan yang sifatnya terbuka. Proses sidang dimaksudkan untuk mengklarifikasi kajian yang telah disusun oleh Bawaslu berdasar pendalaman pada pihak pelapor sebelumnya. Proses klarifikasi ini dilakukan secara terbuka, yang dapat diikuti dan dipantau oleh umum. KPU dan peserta pemilu sebagai pihak terlapor dapat memberikan jawaban atau bantahan secara lisan dalam persidangan ataupun secara tulisan. Dalam hal ini, KPU atau peserta pemilu juga dimungkinkan untuk menghadirkan saksi, ahli ataupun bukti lainnya sebagai pendalaman terhadap laporan pelanggaran administrasi tersebut. Pada tahap ini Bawaslu bisa lebih dalam menggali kebenaran, mencocokkan rangkaian peristiwa antara laporan pelapor dan jawaban dari KPU. Tahapan untuk klarifikasi terhadap pihak terlapor ini bisa dimulai pada hari ke delapan setelah diregistrasi. Hari ke delapan hingga hari ke sebelas dapat digunakan untuk keterangan saksi, ahli jika dibutuhkan.

d. Putusan

Barulah setelah proses ini klarifikasi terhadap pihak terlapor selesai, Bawaslu

bisa meminta kesimpulan kedua belah pihak. Kesimpulan bisa diberikan oleh kedua belah pihak pada hitungan hari ke dua belas. Berangkat dari kesimpulan dan proses persidangan yang telah dilakukan selama 12 hari sebelumnya kemudian Bawaslu akan melakukan rapat permusyawaratan yang sifatnya tertutup untuk menentukan putusan yang akan diberikan terhadap dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Rapat tertutup ini dilakukan pada hari ke tiga belas. Dan kemudian putusan akan dibacakan oleh Bawaslu pada hari ke empat belas, sebagaimana bagan berikut :

1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14

Keterangan :

Hari 1-6 klarifikasi pelapor, saksi, ahli dan alat bukti

Hari 7 Bawaslu buat draft kajian

Hari 8-11 klarifikasi terlapor, saksi, ahli dan alat bukti

Hari 12 kesimpulan

Hari 13 Rapat permusyawaratan

Hari 14 Putusan

Hitungan hari ini sebagaimana yang digambarkan bersifat tentatif, mengikuti kebutuhan waktu yang tersedia selama 14 hari kerja. Hitungan waktu ini bisa bersifat lebih singkat jika Bawaslu dapat menyelesaikan pelanggaran administrasi bisa lebih cepat namun tidak boleh melebihi hitungan 114 hari kerja yang telah ditentukan UU pemilu.

5. Simpulan

Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu yang sifatnya terbuka memiliki waktu dalam rentang waktu 14 hari kerja setelah laporan diterima dan diregistrasi. Oleh sebab itu Bawaslu dapat melakukannya melalui desain penyelesaian yaitu melewati proses pelaporan oleh pelapor, proses diterima dan diregisternya laporan oleh Bawaslu, proses pemeriksaan - pengkajian dan investigasi laporan, proses rapat permusyawaratan dan pembacaan putusan. Dengan demikian laporan dapat diselesaikan sesuai dengan batasan hari yang telah ditentukan UU Pemilu dan prosesnya dapat dilaksanakan terbuka sebagaimana amanat UU Pemilu. Sehingga dengan mekanisme tersebut Bawaslu dapat mengoptimalkan batasan waktu untuk menghasilkan suatu proses penyelesaian yang runtut dan berkeadilan bagi kedua belah pihak. Mekanisme penyelesaian dalam pemilu menjadi penting untuk mengamankan integritas atas pemilu itu sendiri. Dengan demikian, pelaksanaan kewenangan Bawaslu dalam rangka menerima, memeriksa, mengkaji dan memutus suatu pelanggaran administrasi pemilu dapat terlaksana.

DAFTAR PUSTAKA

Catatan pengawasan pemilu untuk Demokrasi Indonesia memori jabatan Anggota Bawaslu RI periode 2012-2017 (2017, okt 4). Diakses dari <https://kbbi.web.id/administrasi>

Isra, Saldi (2017). . Jakarta, Themis.

Junaidi, V. (2011). Sengketa administrasi pemilu. 67-82

_____. (2013). Mahkamah Konstitusi bukan Mahkamah Kalkulator. Jakarta, Themis.

UU No 10 Tahun 2016 jo 8 tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah.

UU No 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU No 8 tahun 2012 tentang pemilu legislatif

ANALISIS PEMBERLAKUAN PARLIAMENTARY THRESHOLD (AMBANG BATAS PARLEMEN) PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Almufarid

Universitas Indonesia, Depok, Indonesia, farid.gadeng@gmail.com.

ABSTRACT

Democracy is the main method used by Indonesia in choosing state leader and member of Congress based on people interest. Election of a member of Congress is decided by recruitment suggested by political party. This is the main requirement in an electoral democracy. A political party, as tools of democracy system, has an obligation in the implementation of the election, one of them is the parliamentary threshold. The obligation of political parties to meet the standards of parliamentary threshold has been in effect since the Legislative Election in 2009. The Indonesian government has just authorized the implementation of the 2019 general election through the Election Law.. Parliamentary threshold became one of the main issues discussed. This paper examines the extent to which the main problems in enacting the parliamentary threshold are the level of participation of political parties, the percentage of burning votes (without representation), and the possibility of new and small parties discussed in detail.

Keywords:

Election, Parliamentary Threshold, Participation, Political Party, Laws

ABSTRAK

Demokrasi merupakan metode utama yang digunakan Indonesia dalam menentukan pemimpin negara dan wakil rakyat yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.

*Pemilihan wakil rakyat ditentukan melalui usulan yang diajukan oleh partai politik. Hal ini merupakan syarat utama dalam demokrasi elektoral. Partai politik sebagai alat sistem pemerintahan demokrasi, memiliki kewajiban yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemilu salah satunya *parliamentary threshold*. Kewajiban partai politik untuk memenuhi standar ambang batas parlemen telah diberlakukan sejak Pemilu Legislatif 2009. Pemerintah Indonesia baru saja mengesahkan tata pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu serentak 2019 melalui Undang-undang Pemilihan Umum. *Parliamentary threshold* menjadi salah satu isu utama yang dibahas. Melalui makalah ini, dilihat sejauh mana permasalahan utama dalam pemberlakuan ambang batas parlemen yaitu tingkat partisipasi partai politik, persentasi jumlah suara hangus (tanpa perwakilan), dan peluang partai baru dan kecil dibahas secara mendetail.*

Kata Kunci:

Pemilihan Umum, Ambang Batas Parlemen, Partisipasi, Partai Politik, Undang-Undang.

1. Pendahuluan

Penerapan demokrasi pada suatu negara ditandai dengan dilaksanakannya pemilu. Samuel P Huntington (2001) mendefinisikan demokrasi sebagai pemilihan umum merupakan definisi demokrasi minimalis. Pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil adalah esensi dari demokrasi, suatu *sine qua non* yang tidak dapat dielakkan. Dalam pandangan ini Huntington cukup jelas mengartikan sebagai metode yang paling baik untuk rakyat dapat secara langsung menentukan pemimpinnya melalui demokrasi. Legitimasi rakyat terhadap pemimpin yang saat ini dianggap paling efektif yaitu melalui melalui penyelenggaraan pemilu, dimana menjadi syarat mendasar dari demokrasi. Menurut Schumpeter, demokrasi minimalis menjelaskan bahwa pemilu merupakan hal yang minimal sebagai sesuatu yang mendasar sebagai arena bebas dan fair bagi setiap orang untuk mendapatkan kekuasaan. Demokrasi ini biasa disebut dengan demokrasi elektoral.

Juan Linz dan Alfred Stepan, menyebutkan bahwa demokrasi dalam suatu negara dapat dikatakan telah terkonsolidasi dengan baik apabila telah memenuhi tiga syarat. Salah satunya dari syarat tersebut adalah negara telah mampu melaksanakan suksesi kepemimpinan dengan menggelar pemilihan umum yang bebas dan mendapatkan legitimasi rakyat, dimana warga negara secara efektif menggunakan hak pilih dan dipilih yang dilindungi oleh hukum dan negara (Suswanto, 2015, hlm, 2). Selain itu, negara mampu melalui transisi demokrasi dan negara mampu menjalankan pemerintahan secara demokratis.

Hal yang sama dengan Suswanto menurut G. Sorensen, dalam negara demokrasi, pemilu merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis atau tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat (2003, hlm, 1).

Penyelenggaraan pemilu akan sangat bergantung dari sistem yang berlaku pada suatu negara. Pada umumnya, terdapat dua sistem yang dikenal secara luas yang diberlakukan negara-negara dunia, yaitu sistem proporsional terbuka dan sistem *electoral college*. Sistem proporsional akan melihat aspek perolehan suara yang diperoleh oleh kandidat secara keseluruhan, sedangkan *electoral college* akan melihat pada aspek suara yang diperoleh berdasarkan perwakilan melalui partai politik tertentu. Indonesia dalam sistem penyelenggaraan pemilunya menggunakan sistem proporsional, sehingga setiap suara yang diperoleh akan sangat berpengaruh pada keterpilihan dari kandidat yang diusung.

Dalam konteks pemilihan legislatif, juga dikenal aturan pemilihan seperti sistem pemilihan proporsional terbuka dan proporsional tertutup. Bahkan pada beberapa negara ada yang menerapkan gabungan dari keduanya. Indonesia pernah menerapkannya pada pemilihan umum legislatif yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Orde Baru. Namun dari sistem apapun yang diberlakukan pada sistem pemilihan umum legislatif, yang juga sangat menentukan suatu partai politik dapat masuk ke parlemen adalah dalam hal penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).

Parliamentary threshold merupakan jumlah suara yang harus diperoleh partai politik dalam pemilihan umum legislatif untuk bisa masuk ke parlemen. Perkembangan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) telah diberlakukan sebelumnya pada tahun 2014 dengan persentase sebesar 3,5 % yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang

Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian, partai politik yang mendapatkan perolehan suara di bawah 3,5 % dari total suara pada pemilihan umum.

Pada tahun 2019, Indonesia akan melaksanakan pemilihan umum yang bersamaan antara pemilihan Presiden dan pemilihan legislatif. Hal ini didasarkan pada keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014 yang mengatakan pemisahan penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak konstitusional. Yang kemudian dimaknai bahwa penyelenggaraan dua Pemilu tersebut harus dilakukan secara serentak dalam satu hari Pemilihan Umum. Dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum 2019 tersebut, Pemerintah Indonesia dan DPR mempersiapkan aturan hukum sebagai landasan pelaksanaan Pemilihan Umum.

Penyusunan kembali Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu 2019 pada awal tahun 2017 menjadi Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 merupakan penyatuan (kodifikasi) Undang-Undang yang sebelumnya telah ada diantaranya Undang-Undang nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dari pembahasan yang dilakukan selama perumusan RUU Penyelenggaraan Pemilu ini di DPR, terdapat beberapa isu krusial yang menjadi pembahasan utama seperti tahapan pemilihan umum, sistem pemilihan umum, dan sebagainya.

Tiga diantaranya isu besar yang menjadi perdebatan adalah *parliamentary threshold*, *presidential threshold*, dan sistem pemilihan legislatif.

Pada akhirnya, UU Nomor 7 tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum memutuskan diberlakukannya *parliamentary threshold* sebesar 4 %. Hal ini dijelaskan pada pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017;

“Partai politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”.

Parliamentary threshold menjadi permasalahan penting karena ambang batas ini akan menentukan jumlah partai politik yang bisa masuk ke dalam parlemen nantinya. *Parliamentary threshold* juga akan menentukan arah partisipasi partai politik pada pemilihan umum 2019. Untuk itu, pada karya ilmiah ini penulis berfokus untuk menganalisis penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang pernah diterapkan di Indonesia sebelumnya, serta melihat sejauh mana *parliamentary threshold* dapat mendorong peluang partisipasi demokrasi di Indonesia.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif analisis. Metode kualitatif adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat

suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dan pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang alami (Creswell, 2008, hlm, 15). Penulis mengumpulkan data dari dokumen-dokumen maupun literatur terkait yang merupakan data sekunder dalam penelitian. Kemudian data tersebut diolah dan dianalisis langsung oleh penulis. Dengan demikian, data yang diperoleh memberikan gambaran yang jelas terkait permasalahan yang diteliti.

3. Perspektif Teori

1.1 Penyelenggaraan Pemilu Demokratis

Pemilu memiliki hubungan yang erat dengan negara demokrasi. Inti dari demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan (Gaffar, 2013, hlm, 35). N.D. Arora dan S.S. Awasthy (2008, hlm, 308—309) menyebutkan salah satu ciri demokrasi adalah pemerintah harus bertanggungjawab kepada yang diperintah, pemerintah harus dipilih yang diperintah atau setidaknya oleh wakil yang diperintah. Dengan demikian, melalui pemilu yang demokratis dapat menjadi mekanisme bagi masyarakat untuk memastikan wakilnya yang dipilih melalui partai politik dapat masuk ke dalam parlemen dalam hal mengartikulasikan kepentingan pemilih sebagai konstituen.

Sigit Pamungkas menyebutkan agar kredibilitas pemilu dapat terjamin, maka pemilu harus didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut (Suswantoro, 2015, hlm, 22—23):

1. Independensi dan ketidakberpihakan, artinya lembaga pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak manapun.

2. Penyelenggara pemilu juga harus bekerja secara efektif dan efisien Efisiensi dan efektivitas bergantung pada beberapa faktor termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan yang paling penting adalah waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu.
3. Penyelenggara pemilu harus bekerja berdasarkan prinsip profesionalisme
4. Penyelenggara pemilu harus cepat membuat keputusan dan lagi tidak berpihak.
5. Adanya transparansi.

1.2 Konsep *Parliamentary Threshold*

Parliamentary threshold menurut kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, terdiri dari kata *parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan mengubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country*) (Homy, 2003, hlm, 959), *an threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which something starts to happen*) (Homy, 2003, hlm, 1408). Dengan demikian, *parliamentary threshold* dapat diartikan sebagai batasan yang harus dipenuhi oleh sekumpulan orang untuk bisa membuat dan mengubah hukum yang ada pada suatu negara.

Ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* merupakan salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional (Al-Fatih, dkk, 2015). Dalam hal ini, Indonesia termasuk negara yang menerapkan sistem pemilihan umum

proporsional. Menurut August Mellaz, *threshold*, *electoral threshold*, ataupun *parliamentary threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan (Mellaz, rumahpemilu.org).

Kebijakan terkait *threshold* juga bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejala konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan diantara semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *threshold* yang rendah bagi partai peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *threshold* yang lebih tinggi (Reilly dan Reynolds, 1998, hlm, 16).

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak memiliki batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim ada adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold* (Ummul Firdaus, 2010, hlm, 95—96).

Di Indonesia *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009, ketentuan tersebut dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Ummul Firdaus, 2010, hlm, 96). Pada Pemilihan Umum 2014, ketentuan mengenai *parliamentary threshold* diatur pada pasal 208 Undang-Undang nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4. Perkembangan *Parliamentary Threshold* di Indonesia

4.1. Pemilihan Umum 2009

Pemilihan umum legislatif di Indonesia yang pertama kali menerapkan aturan terkait *parliamentary threshold* terjadi pada Pemilihan Umum tahun 2009. Pemberlakuan *parliamentary threshold* ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu yaitu pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bunyi Pasal tersebut adalah:

“(1) Partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5 % (dua koma lima

perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi DPR. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.”

Bunyi pasal tersebut menunjukkan bagi partai politik yang tidak memperoleh suara diatas 2,5 % maka akan tereliminasi dari perolehan suara di parlemen. Dari 38 partai politik yang ikut pada Pemilihan Umum legislatif tahun 2009, hanya 9 partai politik yang lolos *parliamentary threshold* sebesar 2,5 %. Berikut hasil perolehan suara dan kursi yang diperoleh masing-masing partai politik yang lolos pada tahun 2009.

Tabel 1. Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik pada Pemilu 2009

No	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	18
2.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	26
3.	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	57
4.	Partai Amanat Nasional	6.254.580	43
5.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	27
6.	Partai Golongan Karya	15.037.757	107
7.	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	37
8.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	95
9.	Partai Demokrat	21.703.137	150
Total		85.051.132	560

Sumber: Gaffar, 2013.

Perolehan suara diatas menunjukkan partai politik yang masuk ke dalam parlemen pada tahun 2009. *Parliamentary threshold* yang hanya 2,5 % pada Pemilihan Umum pada tahun 2009 telah mengeliminir 29 partai politik yang tidak masuk ke dalam parlemen. Pada pemilihan umum 2009, jika dilihat pada konteks perolehan jumlah secara keseluruhan, dari total DPT sekitar 171 juta pemilih, total pemilih yang memberikan hak suara sebesar 121.588.366 (17.488.581 suara tidak sah). Dengan demikian terlihat tingkat partisipasi sebesar 71 % dengan jumlah suara sah sebesar 104.099.785 suara. Sementara total suara sah yang akhirnya terhitung (terwakilkan) di dalam parlemen sebesar 85.051.132 suara. Dengan kata lain, terdapat 19.048.653 suara pemilih yang tidak mendapatkan tempat perwakilannya di parlemen. Padahal secara pemilu partisipatif, pemilih tersebut telah ikut berpartisipasi dan memiliki suara sah pada Pemilihan Umum legislatif.

Perbandingan juga bisa dilihat sebelumnya pada pemilihan umum legislatif tahun 2004 yang tidak memberlakukan *parliamentary threshold*. Jumlah suara sah yang dihitung adalah 113.462.414. Partai politik peserta Pemilu Legislatif 2004 sebanyak 24 partai politik dan hanya meloloskan 16 partai politik yang masuk ke dalam parlemen. Berikut ini urutan lengkap perolehan suara 16 parpol yang lolos:

Tabel 2. *Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik pada Pemilu 2004*

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Jumlah Kursi
1.	Partai Golkar	24.480.757	128

2.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	109
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	52
4.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	58
5.	Partai Demokrat	8.455.225	55
6.	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	45
7.	Partai Amanat Nasional	7.303.324	53
8.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	11
9.	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	14
10.	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	13
11.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	2.399.290	1
13.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	4
14.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.159	1
15.	Partai Pelopor	878.932	3
16.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	1
Total		107.749.158	550

Sumber: *Diolah oleh penulis dari berbagai sumber.*

Kurniawan dan Saraswati pada artikelnya yang dimuat The Jakarta Post pada tanggal 6 Mei 2004 menyatakan, pada Pemilihan Umum Legislatif tahun 2004, dari 148.000.369 pemilih terdaftar, terdapat 124.420.339 pemilih yang menggunakan hak pilihnya. Dengan

kata lain persentasi pemilih sebesar 84,06 %. Dari total jumlah suara yang masuk, 113.462.414 suara (91,19%) dinyatakan sah dan 10.957.925 tidak sah. Dari 113.462.414 suara sah, terdapat 107.749.158 suara yang lolos mengirimkan perwakilannya untuk masuk pada parlemen. Dengan demikian suara yang biasa dikatakan hangus setelah mengikuti pemilihan umum dan suara sah adalah 5.713.256 suara. Hal ini menunjukkan pada Pemilihan Umum Legislatif 2004 suara sah pemilih yang hangus lebih kecil dibandingkan Pemilihan Umum Legislatif 2009. Peningkatannya cukup signifikan dari 5.713.256 suara menjadi 19.048.653 suara. Hal ini disebabkan pemberlakuan *parliamentary threshold* yang pertama kali pada tahun 2009.

4.2 Pemilihan Umum 2014

Pemberlakuan *parliamentary threshold* kemudian dilanjutkan pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 sebesar 3,5 %. Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014, *parliamentary threshold* didasarkan pada peraturan perundang-undangan pasal 208 dan pasal 209 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Bunyi pasal 208 tersebut yaitu.

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Pasal tersebut menjadi acuan pelaksanaan Pemilihan Umum Legislatif

2014 dalam hal perhitungan suara kursi dari partai politik yang akan menjadi Anggota DPR. Ambang batas ini meningkat dari pemilihan umum 2009 yang hanya 2,5 % menjadi 3,5 %. Dengan kata lain, sama halnya dengan yang dijelaskan sebelumnya, maka partai politik yang hanya mendapatkan perolehan suara dibawah 3,5 % dari jumlah suara sah yang masuk akan tereliminasi dan tidak diikutkan dalam perhitungan kursi di parlemen.

Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 terdapat 15 Partai politik yang ikut berpartisipasi dalam kontestasi politik (3 diantaranya adalah partai politik lokal), sehingga hanya 12 partai politik yang ikut dalam pemilihan umum secara nasional. Dari 12 partai politik tersebut terdapat dua partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* yaitu, Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

Tabel 3. Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik pada Pemilu 2014.

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	Partai NasDem	8.402.812	35
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957	47
3.	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	40
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	109
5.	Partai Golongan Karya	18.432.312	91
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.760.371	73
7.	Partai Demokrat	12.728.913	61

8.	Partai Amanat Nasional	9.481.621	49
9.	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	39
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	6.579.498	16
Total		122.003.647	560

Sumber: KPU RI, 2014.

Pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 jumlah suara sah adalah sebesar 124.972.491. Sedangkan jumlah suara tidak sah sejumlah 15.076.606. Jumlah Pemilih hadir dan memberikan suara di TPS adalah sejumlah 140.049.097, dan bila dibandingkan dengan jumlah Pemilih dalam DPT sejumlah 187.852.992, maka dapat diukur tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu 2014 adalah sebesar 74,55%. Dari hasil perhitungan suara yang dilakukan, Partai Bulan Bintang memperoleh suara 1.825.750 suara sedangkan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 1.143.094 suara (KPU, 2014, hlm, 42). Dengan kata lain, terdapat 2.968.844 suara pemilih yang perwakilannya tidak lolos mengirimkan perwakilannya untuk duduk di Parlemen.

Secara kuantitas, jumlah 2.968.844 suara hangus pada Pemilu Legislatif 2014 mengalami penurunan yang sangat signifikan jika dibandingkan pada Pemilu Legislatif 2009 yang mencapai 19.048.653 suara yang bisa dikatakan hangus tanpa mendapatkan hak sebagai warga negara untuk menentukan wakilnya di Parlemen sebagai Perwakilan Rakyat. Penurunan ini juga dipengaruhi jumlah partai politik yang mendaftarkan diri dan lolos sebagai peserta Pemilu Legislatif 2014 yang lebih kecil dibandingkan 2009.

5. Analisis Permasalahan

Penerapan *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum 2019 nantinya merupakan aturan perhitungan suara partai politik di parlemen yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pada saat perumusan UU Nomor 7 Tahun 2017, *parliamentary threshold* menjadi salah satu isu krusial yang menjadi dasar aturan pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. RUU Penyelenggaraan Pemilu yang saat itu dirumuskan oleh Panitia Khusus (Pansus) DPR Republik Indonesia bersama Pemerintah disepakati menjadi RUU inisiatif Pemerintah Republik Indonesia. Pada akhirnya, Pemerintah dan DPR memutuskan ambang batas parlemen menjadi 4 %.

Pada pembahasannya, *parliamentary threshold* menjadi permasalahan penting yang akan berpengaruh pada hasil yang akan dicapai oleh partai politik pada Pemilu 2019. Permasalahan ini menjadi semakin penting, karena DPR dalam penyusunannya tidak hanya membahas secara internal namun juga melibatkan partai politik baru untuk diminta pendapatnya terkait *parliamentary threshold*. Seperti yang diberitakan News detik.com pada tanggal 9 Februari 2017 bahwa partai baru yang diundang diantaranya PSI (Partai Solidaritas Indonesia), Partai Islam Damai Aman (Idaman), Partai Persatuan Indonesia (Perindo), dan Partai Berkarya. Hal ini bertujuan untuk menjaring pandangan dari partai politik baru yang kemungkinan besar *parliamentary threshold* akan sangat berimbas pada partai politik baru.

Secara internal DPR dan Pemerintah, pembahasan *parliamentary threshold* mengalami tolak tarik yang menimbulkan

perdebatan antar fraksi partai politik. Pilihan yang muncul dalam wacana pembahasan ambang batas adalah sebesar 0 %, 3,5 %, 5 %, dan 10 %. Dinamika pandangan terkait *parliamentary threshold* ini menjadi kepentingan setiap partai politik yang ada di parlemen. Berdasarkan pandangan fraksi di DPR, berikut pilihan yang menjadi usulan masing-masing partai politik.

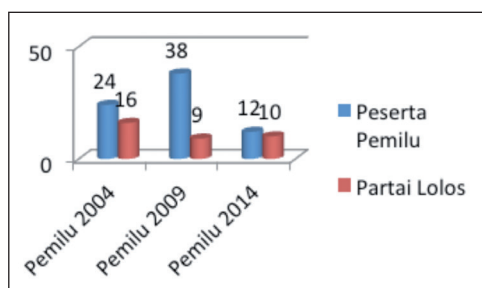
Tabel 4. Usulan fraksi-fraksi DPR RI pada RUU Pemilihan Umum

Pilihan Persentase	Usulan Fraksi
3,5 %	PAN, Gerindra, PPP, Hanura, PKS, PKB, Demokrat + (Pemerintah)
4,5 %	PKS dan PKB
5 %	PDI-P dan PKB
7 %	Golkar, NasDem, dan PKB

Sumber: Zainuddin Amali, Ketua Komisi II DPR RI 2014 - 2019.

Perbedaan pandangan terhadap persentase ini memiliki pengaruh masing-masing terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia, baik pada sisi keterwakilan, peluang partisipasi hingga pemilu di periode selanjutnya. Secara umum, penulis melihat terdapat tiga permasalahan utama dalam pemberlakuan ambang batas parlemen yaitu tingkat partisipasi partai politik, persentase jumlah suara hangus (tanpa perwakilan), dan peluang partai baru dan kecil.

5.1 Partisipasi Partai Politik



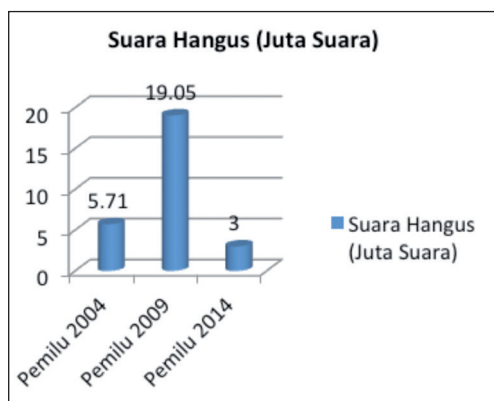
Grafik diatas menunjukkan tingkat partisipasi partai politik yang mengikuti kontestasi Pemilihan Umum sejak tahun 2004 di Indonesia. Secara jumlah, partai politik yang mengikuti Pemilihan umum mengalami penurunan yang sangat signifikan pada tahun 2009 hingga 2014. Di tambah lagi jumlah partai politik yang lolos masuk ke parlemen yang berbanding jauh dengan jumlah partai politik yang mendaftar. Hal ini penulis lihat bisa disebabkan dua alasan yaitu pemberlakuan *parliamentary threshold* dalam hal partai yang lolos ke parlemen dan pemberlakuan *electoral threshold* dalam hal partai yang mengikuti Pemilu 2014.

Partai politik sebagai sarana masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan kepada pemerintah yang berkuasa menjadi sangat penting. Sehingga jika partai politik tidak bisa lagi menjadi sarana bagi rakyat, maka penerapan demokrasi akan terhambat. Minimalisasi jumlah partai politik pernah dilakukan pada masa Orde Baru oleh Pemerintahan Presiden Suharto. Presiden Suharto mereduksi jumlah partai politik menjadi dua partai politik dan satu golongan karya. Partai politik yang berideologi islam dipusatkan pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai politik yang berideologi nasionalis

di pusatkan pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Hal ini menimbulkan masalah dalam melihat Indonesia yang multikultural.

Tuntutan untuk melahirkan partai dengan berdasarkan kepentingan kelompoknya masing-masing sangat besar di Indonesia. Bahkan dalam konteks multipartai sejarah Indonesia pada masa Orde Lama memperlihatkan peserta pemilu yang begitu banyak pada Pemilu 1955. Pemilu 1955 diikuti lebih dari 118 peserta pemilu. Yang kemudian menghasilkan 27 partai politik yang memperoleh kursi di DPR (Gaffar, 2013, hlm, 109). Namun permasalahan yang kemudian muncul adalah kegaduhan politik di parlemen yang sangat multikultur. Ditambah lagi dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipimpin Perdana Menteri. Sehingga, dalam hal *parliamentary threshold*, DPR harus benar-benar mempertimbangkan tingkat partisipasi partai politik yang stabil.

5.2 Suara Tidak Terwakilkan (*Unrepresentative Vote*)



Permasalahan yang kedua adalah presentasi jumlah suara hangus (tidak mendapatkan perwakilan di parlemen). Ini menjadi permasalahan penting dalam membangun budaya demokrasi yang

partisipatoris. Grafik diatas menunjukkan suara yang tidak terwakilkan di parlemen pada setiap Pemilu Legislatif. Angka tertinggi pada Pemilu 2009 yang menghilangkan hak suara pemilih yang telah hadir pada pemungutan suara dan melakukannya secara benar hingga mencapai 19 juta suara. Hal ini akan sangat mempengaruhi perilaku pemilih untuk berpartisipasi secara aktif pada pemilihan umum yang akan diselenggarakan selanjutnya. Pemilih sebagai warga negara yang demokratis dipangkas haknya untuk menentukan wakilnya sebagai representasi kedaulatan rakyat. Bahkan jika dibandingkan dengan perhitungan jumlah suara pada penentuan kursi, jumlah tersebut harus direpresentasikan dengan keberadaan wakil rakyat yang mewakili 19 juta orang. Permasalahan ini penulis lihat sebagai akibat dari pemberlakuan *parliamentary threshold* pada tahun 2009. Namun harus diakui, pada tahun 2014 persentasi jumlah suara hangus turun hingga 3 juta suara. Hal ini cukup signifikan dengan melihat tujuan dari pemberlakuan *parliamentary threshold* sebagai upaya *monitoring* pada bertumbuhnya partai politik baru.

5.3 Partai Politik Baru

Peluang partai politik baru dan kecil untuk bersaing pada pemilihan umum juga semakin kecil. Pemberlakuan *parliamentary threshold* akan sangat menguntungkan bagi partai politik besar dan sudah memiliki basis massa yang tetap. Sementara partai politik baru dan kecil tidak mampu bersaing. Ditambah lagi dengan kemampuan sumberdaya ekonomi dan sosial yang begitu besar pada partai politik besar, menjadikan partai kecil dan baru semakin sulit untuk bersaing. Untuk itu perlu adanya

pertimbangan yang lebih melihat pada kemungkinan lahirnya partai politik baru yang sesuai dalam memberikan alternatif bagi masyarakat. *Parliamentary threshold* memang menjadi metode yang sangat mutakhir dalam upaya menyederhanakan jumlah partai politik yang ada, namun latar belakang negara Republik Indonesia yang multikultur dan multi-*interest* harus menjadi pertimbangan utama dalam menentukan persentasi ambang batas parlemen. Sehingga, peluang untuk menjadikan demokrasi sebagai alternatif sistem pemerintahan yang dipegang oleh rakyat sepenuhnya tidak menjadi terbalik menjadi oligarki yang hanya dikuasai oleh sekelompok elit tertentu.

5. Simpulan

Dari penjelasan dan analisis yang penulis lakukan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa;

- *Parliamentary threshold* menjadi salah satu isu krusial yang dibahas pada perumusan Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu 2019 nantinya. Dalam pembahasannya terdapat perdebatan antar fraksi yang ada di DPR dalam melihat kebutuhan persentasi angka yang harus disepakati pada Pemilihan Umum Legislatif 2019, diantaranya 3,5 %, 5 %, dan 7 %.
- Perkembangan penerapan *parliamentary threshold* pertama kali diberlakukan pada Pemilihan Umum Legislatif 2009 sebesar 2,5 %. Hingga akhirnya pada Pemilihan Umum Legislatif 2014 sebesar 3,5 %.
- Pada Pemilu 2019 nantinya akan menjadi 4 %. Hal ini tentu akan menjadi tantangan baru bagi partai politik seperti perbandingan persentasi suara yang penulis sediakan sebelumnya.
- Dalam melihat *parliamentary threshold*, penulis melihat ada tiga permasalahan utama dalam pemberlakuan dan penentuan ambang batas parlemen yaitu tingkat partisipasi partai politik, persentasi jumlah suara hangus (tanpa perwakilan), dan peluang partai baru dan kecil. Pertimbangan tersebut penting untuk melihat kemungkinan yang dimiliki Indonesia yang multikultur dan multi-*interest*.
- Dalam hal ini penulis merekomendasikan sebaiknya pemberlakuan ambang batas parlemen di Indonesia harus memperhatikan partisipasi dari pemilih dan partai politik, keterwakilan kelompok mayoritas maupun minoritas serta mengedepankan perspektif Indonesia yang multikultur. Sehingga demokrasi bisa menjadi peluang bagi siapapun untuk terlibat tidak hanya kelompok penguasa yang telah lama menjadi elit politik. Upaya untuk mendorong partisipasi hanya akan terwujud dengan memberikan peluang bagi siapapun dengan pemberlakuan ambang batas parlemen yang lebih sesuai.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Fatih, Sholahuddin, dkk. Reformulasi Parliamentary Threshold yang Berkeadilan Dalam Pemilu Legislatif di Indonesia. Jurnal. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Arora, N.D. and Awasthy, S.S. (2008). *Political Theory*. New Delhi: Har-Anand.
- Gaffar, Janedjri M. (2013). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta:Konstitusi Press.
- Homby, AS. (2003). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 6th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (2001). *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti.
- Iqbal, Muhammad. (2017, January 18). *Memahami Isu RUU Pemilu dengan Sederhana*. Kumparan. Diakses dari <https://kumparan.com/muhamad-iqbal/memahami-isu-ruu-pemilu-dengan-sederhana>.
- KPU Republik Indonesia. (2014). *Laporan Tahapan: Pemungutan, Penghitungan dan Rekapitulasi Suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Kurniawan, Moch. N. dan Saraswati, Muningsari. (2004, May 6). "Golkar back in power at House". The Jakarta Post. Diakses dari <http://www.thejakartapost.com>.
- Mellaz, August. (2017, Perludem, *Ambang Batas Tanpa Batas : Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu (online)*. Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Diakses dari <http://rumahpemilu.org>.
- Mustaqim, Ahmad. (2017, February 9). Pandangan 4 Partai Baru terkait Ambang Batas Parlemen. Detik News. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3417475/pandangan-4-partai-baru-terkait-ambang-batas-parlemen>.
- Pamungkas, Sigit. (2009). *Perihal Pemilu*. Jogjakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Politik Universitas Gajah mada.
- Reilly, Ben dan Reynolds. Andrew. (1998). *Electoral System, Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, 2001. Jakarta: IFES Indonesia.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pemilu.
- Sorensen, G. (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suswanto, Gunawan. (2015). *Pengawasan Pemilu Partisipatif; Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Ummul Firdaus, Sunny. (2010). *Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis*. Jurnal Konstitusi, Volume 8, nomor 2. Surakarta: Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
- Yustingrum, RR Emilia dan Ichwanuddin, Wawan. (2015). *Partisipasi Politik dan Perilaku Memilih Pada Pemilu 2014*. Jakarta: LIPI.

PERMASALAHAN ANGGARAN PENGAWASAN DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK TAHUN 2015

Djoni Irfandi

Bawaslu RI, Jakarta, Indonesia, djoniirfandi@gmail.com

ABSTRACT

The simultaneous Pilkada 2015 is a new breakthrough in democratic life in Indonesia. The simultaneous aims to save the budget for the implementation of elections. However, in practice it is not an easy matter in managing the simultaneous budget for the local elections. Departing from the implementation of savings that did not go smoothly, the author tries to identify issues related to the budget of the implementation of elections simultaneously in 2015. Identification of existing problems can be reviewed from the legal basis and mechanism of disbursement budget supervision. To identify the problem of simultaneous electoral budget, the writer uses qualitative method with analytical descriptive research type. In addition, the author uses the theory of legitimacy that was conveyed by Weber and the democratic theory conveyed by Dahl. The theory is useful to see how the implementation of free and fair elections as a form of substantial democracy. Through this research, the authors have found that there are three problems in the implementation of monitoring budgets in the 2015 direct elections. Firstly, the budget for monitoring is much greater. Secondly, the potential for the supervision budget discussion by the political interests of incumbent. Third, the issue of organizational indenpedensi at the regional level in managing the budget of supervision. Referring to the various problems that exist, the authors argue that the need for planning and re-arranging the budgeting pattern for the implementation of regional head elections.

Keywords

Bawaslu, Democracy, Election, Local Election, Supervisory Budget

ABSTRAK

Penyelenggaraan Pilkada Serentak tahun 2015 merupakan suatu terobosan baru dalam kehidupan berdemokrasi di Indonesia. Keserentakan tersebut bertujuan untuk menghemat anggaran penyelenggaraan pilkada. Namun, dalam praktiknya bukan suatu hal yang mudah dalam mengelola anggaran penyelenggaraan pilkada yang serentak tersebut. Berangkat dari implementasi penghematan yang tidak berjalan lancar, penulis mencoba untuk mengidentifikasi permasalahan yang berkaitan dengan anggaran penyelenggaraan pilkada serentak tahun 2015. Identifikasi permasalahan yang ada dapat ditinjau dari dasar hukum dan mekanisme pencairan anggaran pengawasan. Untuk mengidentifikasi persoalan anggaran pilkada serentak, penulis menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis. Selain itu, penulis menggunakan teori legitimasi yang dikemukakan oleh Weber dan teori demokrasi yang disampaikan oleh Dahl. Teori tersebut berguna untuk melihat bagaimana pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil sebagai wujud demokrasi substansial. Melalui penelitian ini, penulis berhasil menemukan bahwa terdapat tiga permasalahan dalam penerapan anggaran pengawasan pada pilkada serentak tahun 2015. Pertama, anggaran pengawasan yang dikeluarkan jauh lebih besar. Kedua, potensi ditunggangnya pembahasan anggaran pengawasan oleh kepentingan politik petahana. Ketiga, persoalan indenpedensi penyelenggara di tingkat daerah dalam mengelola anggaran pengawasan. Mengacu kepada berbagai permasalahan yang ada, penulis berpandangan bahwa perlunya perencanaan dan pengaturan ulang pola penganggaran untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Kata Kunci

Anggaran Pengawasan, Pilkada, Pemilu, Bawaslu, Demokrasi

1. Pendahuluan

Pada tahun 2015 yang lalu untuk pertama kalinya dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak. Pilkada serentak ini dilaksanakan di 269 daerah dengan rincian 9 propinsi dan 260 Kabupaten/Kota. Sebelumnya pelaksanaan pilkada dilaksanakan sesuai dengan masa jabatan masing-masing daerah dan waktu pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing KPUD yang akan melaksanakan pilkada. Pelaksanaan pilkada ini merupakan perwujudan

dari demokrasi secara langsung untuk menentukan pemimpin di tingkat daerah. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia mulai mengemuka sejak era reformasi. Pergantian kepemimpinan dari rezim otoriter era Orde Baru menuju demokratisasi juga memberikan dampak terhadap proses keterlibatan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya sendiri. Diawali dengan proses pemilihan presiden secara langsung di tahun 2004, setahun kemudian, di tahun 2005 mulai dilaksanakan pemilihan kepala

daerah tingkat propinsi dan kabupaten/kota secara langsung oleh rakyat di daerah masing-masing. Pada masa-masa sebelumnya, pemilihan kepala daerah tidak dipilih oleh rakyat (Dewi, 2013).

Tabel 1.1 *Perubahan Peraturan tentang Pemerintah Daerah*

Peraturan	Perubahan	Kesinambungan
UU No. 1/1945 Peraturan Pemerintah No.2/1945	Ditunjuk/ diangkat oleh pejabat lebih tinggi di atasnya	Prinsip desentralisasi dalam NKRI
UU No. 22/1948	Ditunjuk/ diangkat oleh pejabat lebih tinggi di atasnya	
UU No. 1/1957	Ditunjuk/ diangkat oleh pejabat lebih tinggi di atasnya	
UU No. 18/1965	Ditunjuk/ diangkat oleh pejabat lebih tinggi di atasnya	
UU No. 5/1974	Diusulkan oleh DPRD melalui Mendagri untuk dapat persetujuan Presiden	Prinsip Desentralisasi dalam NKRI <i>Fused model</i> dalam <i>integrated</i> <i>prefectoral</i> <i>system</i>
UU No. 22/1999	Dipilih dalam DPRD	
UU No. 32/2004	Dipilih langsung oleh rakyat	

Sumber: *Diolah oleh penulis dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah*

Untuk menyelenggarakan pilkada ini, maka dibentuklah lembaga yang ditugaskan oleh Undang-undang untuk menyelenggarakan pilkada. Di Indonesia, kita mengenal ada beberapa lembaga penyelenggara pemilu. Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan penyelenggara teknis pemilu maupun pilkada di seluruh Indonesia. Selain KPU, terdapat Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bertugas dan berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu termasuk pemilukada.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam riset ini adalah metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analitis. Sumber data yang digunakan dalam tulisan ini adalah data sekunder yang berasal dari dokumen-dokumen terkait anggaran pengawasan, penyelenggaraan pilkada tahun 2015 yang kemudian disintesakan dengan teori-teori berkaitan dengan kepemiluan.

3. Perspektif Teori

Pemilu merupakan salah satu elemen penting dalam sebuah demokrasi. Karena melalui pemilu terwujud sebuah makna dari pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Disebut demikian dikarenakan melalui pemilu, rakyat memiliki kesempatan untuk memilih orang-orang yang dipercaya untuk memimpin mereka dalam periode tertentu. Melalui pemilu pula kekuasaan dari seorang pemimpin memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang diperoleh melalui proses pemilihan oleh rakyat ini yang disebut Max Weber sebagai tipe legitimasi politik yang legal rasional (Heywood, 2014).

Menurut Robert A. Dahl (2003) demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang menekankan pentingnya responsifitas dari warga negara. Bentuk responsivitas ini antara lain adalah adanya kesempatan warga negara untuk merumuskan preferensinya, menunjukkan preferensinya kepada warga-warga lain dan pemerintah melalui tindakan pribadi dan kolektif, serta memberikan bobot yang sama pada preferensina yang dilakukan oleh warga negara. Dengan kata lain demokrasi menghendaki adanya tiga hal yaitu kompetisi, partisipasi serta kebebasan politik dan sipil. Dalam hal tersebut ada beberapa jaminan kelembagaan yang salah satu diantaranya adalah adanya pelaksanaan suatu pemilihan umum yang bebas dan adil. Pelaksanaan pemilu maupun pilkada ini harus memenuhi pemahaman tentang demokrasi substantive yaitu pilkada harus dilaksanakan secara *fair* dan *just* (secara fair dan adil) (Mariyah, 2013). Oleh karena itu fair dan adil itu harus diwujudkan dalam setiap proses penyelenggaraan pemilu ataupun pemilukada. Hal tersebut harus dijalankan oleh kontestan, peserta dan yang paling penting adalah penyelenggara pemilu itu sendiri.

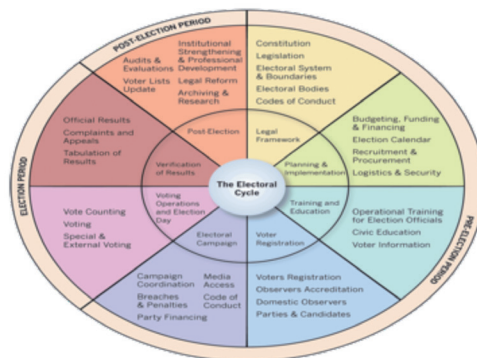
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) membuat semacam perputaran fase/siklus dalam setiap pelaksanaan Pemilu (IDEA, 2015). Mereka membagi periode pelaksanaan Pemilu menjadi 3 periode, yaitu:

- a. Periode pra pemilihan, pada periode ini mencakup tahapan penyusunan kerangka hukum, tahapan perencanaan, tahapan pembelajaran dan edukasi, tahapan registrasi pemilih dan tahapan kampanye.

- b. Periode pemilihan, yang mencakup tahapan pungut hitung dan tahapan verifikasi hasil.
- c. Periode pasca pemilihan yang mencakup proses audit hasil, proses dan evaluasi pelaksanaan pemilu.

Dari ketiga fase tersebut, tulisan ini membahas fase pra pemilihan. Secara khusus membahas mengenai permasalahan penganggaran untuk pengawasan dalam pelaksanaan pilkada 2015.

Gambar 3.1. Periode Pelaksanaan Pemilu Menurut IDEA
Sumber: IDEA, 2015



Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu ada dua lembaga yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). KPU merupakan lembaga yang diberikan tugas oleh Undang-Undang sebagai penyelenggara teknis pelaksanaan Pemilu/Pilkada. Sedangkan Bawaslu diberikan amanat oleh untuk melakukan pengawasan setiap tahapan pelaksanaan Pemilu/Pilkada. Bawaslu sebagai lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemilu dan pemilukada berkepentingan untuk menjaga integritas penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam visi Bawaslu RI yaitu:

“Tegaknya integritas penyelenggara, penyelenggaraan dan hasil pemilu melalui pengawasan pemilu yang berintegritas dan berkredibilitas untuk mewujudkan pemilu yang demokratis” (BAWASLU RI, 2013)

Oleh karena hal tersebut, upaya mewujudkan integritas pemilu juga berkaitan dengan bagaimana perencanaan, persiapan dan juga berbagai penangkatan kapasitas pengawasan pilkada sebagai salah satu bagian dari penyelenggaraan pilkada.

Salah satu poin penting dalam penyelenggaraan pemilu adalah terkait dengan penganggaran pemilu/pemilukada. Aspek ini menyangkut beberapa hal seperti kemampuan alam memastikan seluruh tahapan dapat terlaksana sebagaimana amanat undang-undang. Selain itu juga berkaitan dengan kemandirian penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemilu/pemilukada. Keterlambatan dalam persoalan anggaran yang merupakan periode tahapan sebelum pelaksanaan pemilihan, akan mengganggu tahapan-tahapan selanjutnya dari keseluruhan rangkaian proses pemilu/pemilukada.

4. Hasil dan Pembahasan (Font-12, Bold)

4.1 Dasar Hukum Pelaksanaan Pilkada

Pada akhir periode jabatan Presiden SBY-Boediono dan DPR RI Tahun 2009-2014 terjadi perdebatan mengenai proses pilkada yang akan dilaksanakan. DPR RI Periode 2009-2014 menjelang akhir jabatannya mengeluarkan sebuah undang-undang yang mengatur pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun

2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Menariknya, dalam peraturan yang disahkan lewat perdebatan yang cukup alot hingga memiculkan pro kontra di masyarakat ini, akhirnya diputuskan bahwa pelaksanaan pemilihan kepala daerah dikembalikan prosesnya melalui pemilihan oleh DPRD baik itu tingkat propinsi untuk pemilihan gubernur dan bupati/walikota. Keputusan DPR mengembalikan proses pemilihan kepala daerah tersebut menimbulkan protes tidak saja dari masyarakat umum dan pegiat pemilu, tapi juga dari beberapa kepala daerah itu sendiri (Tempo.co, 2014).

Kuatnya penolakan dari berbagai unsur masyarakat ini, membuat Presiden SBY akhirnya merespons hal tersebut dengan mengeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang mengembalikan proses pemilihan kepala daerah kepada prosedur pemilihan langsung oleh rakyat. Perppu inilah yang kemudian disahkan oleh DPR RI Periode 2014-2015 menjadi Undang-undang nomor 8 Tahun 2015 yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Ada beberapa poin krusial yang menjadi ketetapan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 ini, diantaranya:

Undang-Undang ini mengatur bahwa proses pemilihan dilakukan untuk memilih pasangan calon. Artinya masyarakat akan memilih Gubernur, Bupati dan Walikota beserta wakilnya masing-masing. Baik partai maupun calon independen maju dalam pemilihan sebagai pasangan calon. Undang-undang ini menegaskan bahwa proses pemilihan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota adalah melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Undang-Undang ini mengatur agar pelaksanaan pemilihan kepala daerah akan dilaksanakan secara serentak di seluruh daerah. Namun untuk menuju keserentakan secara nasional akan dilakukan melalui beberapa gelombang/fase. Fase pertama adalah pilkada serentak yang akan dilakukan pada Desember Tahun 2015 (untuk daerah yang masa akhir jabatan kepala daerahnya di tahun 2015 dan semester pertama tahun 2016). Fase kedua adalah pilkada serentak Februari Tahun 2017 untuk daerah yang masa akhir jabatan kepala daerahnya di semester kedua 2016 dan 2017. Fase selanjutnya adalah pilkada serentak tahun 2018 untuk daerah yang masa akhir jabatan kepala daerahnya di tahun 2018 dan 2019. Pilkada serentak seluruh daerah secara nasional ditargetkan akan dilakukan pada Tahun 2027.

Tidak seperti pelaksanaan pilkada sebelumnya, pilkada kali ini tidak mengenal istilah dua tahap. Pilkada serentak dilaksanakan hanya satu putaran. Tujuannya adalah untuk menyederhanakan proses pemilihan dan juga untuk mengefektifkan dan menghemat anggaran pelaksanaan pilkada.

UU Pilkada baru ini menegaskan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan rezim Pemda sebagai perwujudan dari Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karenanya, pembiayaan pilkada berasal dari APBD masing-masing daerah yang didukung oleh APBN.

4.2 Tugas dan Fungsi Pengawasan dalam Pilkada 2015 (1)

Berdasarkan UU No 8 Tahun 2015, KPU bertindak sebagai penyelenggara teknis pemilu sedangkan Bawaslu adalah pelaksana pengawasan Pemilu Kepala

Daerah Serentak. Ada perbedaan dalam struktur kedua penyelenggara pilkada ini yang dapat dilihat juga melalui Nomor 5 tahun 2011 mengenai Penyelenggara Pemilu. KPU memiliki struktur permanen mulai dari tingkat nasional, propinsi dan Kabupaten/Kota. Berbeda halnya dengan struktur pengawas pemilu yang dia hanya permanen pada tingkat nasional dan tingkat propinsi. Sedangkan tingkat kabupaten/kota sifatnya masih ad hoc. Hanya saja UU ini mengatur bahwa pengawas pilkada memiliki perangkat baru yaitu Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) yang akan ditempatkan di setiap TPS. Sebelumnya struktur pengawas hanya sampai pada Pengawas di tingkat kelurahan yang mengawasi seluruh TPS di masing-masing kelurahan.

Bawaslu dan jajaran di bawahnya ditugaskan oleh Undang-undang untuk mengawasi pelaksanaan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Bawaslu RI sebagai struktur tertinggi dalam pengawasan pemilu/pilkada sebenarnya tidak memiliki kewenangan langsung dalam mengawasi pilkada baik itu pemilihan gubernur maupun bupati/walikota. Sesuai dengan amanat yang ditetapkan undang-undang, Bawaslu RI diberikan tugas untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis dalam setiap tahapan pengawasan pilkada. Sedangkan yang bertugas langsung mengawasi pilkada adalah Bawaslu Propinsi sebagai pengawas pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur. Untuk Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota pelaksana teknis pengawasannya adalah Panitia Pengawas (Panwas) Kabupaten/Kota. Struktur Panwas Kab/Kota ini sendiri

tidaklah bersifat permanen sebagaimana struktur Bawaslu RI dan Bawaslu Propinsi. Sedangkan struktur di bawahnya lagi ada Panwascam untuk setiap kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan (PPL) muntuk setiap kelurahan dan Pengawas TPS yang akan mengawasi pelaksanaan pilkada sebelum, pada saat dan sesudah pelaksanaan pungut hitung di tiap TPS. Keberadaan Pengawas TPS sendiri merupakan struktur baru yang diatur oleh Undang-Undang Pilkada ini. Karena pada pelaksanaan Pilkada-Pilkada sebelumnya dan juga Pileg dan Pilpres, kita masih belum mengenal keberadaan Pengawas TPS. Struktur terendah saat itu adalah PPL yang hanya sampai tingkat Kelurahan. Keberadaan Pengawas TPS diharapkan dapat meminimalisir berbagai potensi kecurangan yang mungkin akan muncul di tiap TPS. Oleh karena itu, sesuai dengan amanat undang-undang, Pengawas TPS ini dibentuk 23 hari sebelum pemungutan suara dan akan selesai masa tugasnya 7 hari pasca pemungutan suara.

4.3 Persoalan Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai dasar pelaksanaan Pilkada serentak menetapkan bahwa pembiayaan pilkada berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) masing-masing daerah. Dengan demikian, anggaran Pilkada Gubernur bersumber dari APBD Propinsi sedangkan anggaran Pilkada Kabupaten/kota berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 166 UU Nomor 8 Tahun 2015 yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Ketentuan mengenai dukungan Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendanaan kegiatan Pemilihan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan ketentuan di atas, jelas bahwa pelaksanaan Pilkada didanai sepenuhnya oleh anggaran daerah masing-masing yang dijadwalkan akan melaksanakan Pilkada serentak. Adapun pembiayaan oleh APBN sifatnya hanya sebagai dukungan. Penjelasan lainnya dari ketentuan tersebut adalah terkait dengan perangkat teknis pendanaan Pilkada oleh APBD masing-masing daerah akan diatur dalam sebuah Peraturan Menteri. Dalam hal ini, ketentuan tersebut diatur oleh Kementerian Dalam Negeri. Untuk mengatur soal penggunaan APBD dalam rangka membiayai pelaksanaan Pilkada, Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 44 tahun 2015 tentang Pengelolaan Dana Kegiatan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota yang diperbaiki menjadi Permendagri Nomor 51 tahun 2015.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Permendagri tersebut dikatakan bahwa pembiayaan pilkada akan diberikan dalam bentuk dana hibah kepada penyelenggara pemilu. Artinya adalah pemerintah daerah akan memberikan dana berupa hibah baik itu kepada KPU Propinsi dan Bawaslu Propinsi untuk pelaksanaan Pilgub serta kepada KPU Kab/Kota dan Panwas Kab/Kota untuk pelaksanaan Pilbup/Pilwako. Dana hibah ini merupakan usulan dari masing-masing institusi yang akan dituangkan dalam bentuk Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). Permendagri tersebut yang nantinya akan mengatur ketentuan teknis penggunaan NPHD untuk pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015.

Sebagaimana ketentuan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 bahwa pilkada serentak akan dilaksanakan dalam beberapa gelombang, maka pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 merupakan gelombang pertama menuju keserentakan secara nasional di Tahun 2027 nantinya. Pilkada serentak tahun 2015 dilaksanakan untuk seluruh daerah yang masa jabatan kepala daerahnya habis pada tahun 2015 dan semester pertama (Januari-Juni) tahun 2016. Dengan ketentuan tersebut, maka ada total 269 daerah yang melaksanakan pilkada serentak di Tahun 2015 dengan rincian pilkada akan diselenggarakan di 9 Propinsi, 224 Kabupaten dan 36 Kota. Dari keseluruhan daerah tersebut, ada beberapa daerah yang baru pertama kali melaksanakan Pilkada. Salah satunya adalah Kalimantan Utara yang memang belum lama ini terbentuk sebagai propinsi baru yang sebelumnya merupakan bagian dari Propinsi Kalimantan Timur.

Meskipun pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 ini bukanlah untuk yang pertama kalinya dilakukan secara langsung, namun ini merupakan yang pertama kalinya dilaksanakan secara bersamaan. Bersamaan yang dimaksud adalah bersamaan dalam keseluruhan rangkaian proses tahapan pilkada mulai dari persiapan, pencalonan, kampanye, penghitungan hingga kepada penetapan pemenang. Sebagai pelaksanaan pilkada serentak untuk pertama kalinya, pilkada serentak Tahun 2015 ini dianggap sukses karena relative tidak banyak hambatan dan gangguan keamanan yang berarti. Hanya saja pelaksanaan pilkada serentak Tahun 2015 masih meninggalkan banyak catatan. Terkait dengan persoalan penganggaran, khususnya anggaran pengawasan Pilkada, ada beberapa hal yang masih menjadi permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini.

1) Penentuan besaran anggaran pengawasan

Salah satu persoalan yang mengemuka dalam proses penganggaran untuk pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015 adalah terkait dengan penentuan besaran anggaran yang akan dialokasikan untuk membiayai pilkada di masing-masing daerahnya. KPU sebagai pelaksana teknis penyelenggaraan pilkada secara total mengajukan anggaran sebesar Rp 6,7 Triliun. Sedangkan Bawaslu sebagai pengawas pelaksanaan Pilkada serentak mengajukan total anggaran sebesar Rp 2,07 Triliun. Dari total pengajuan tersebut, anggaran untuk KPU yang disetujui adalah sebesar 82% dari total pengajuan atau sebesar Rp 5,5 Triliun. Bawaslu sendiri mendapatkan total anggaran sebesar Rp 1,1 Triliun atau hanya sekitar 53% dari keseluruhan anggaran yang diusulkan.

Sebagaimana ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang bahwa penentuan besaran anggaran diusulkan oleh masing-masing lembaga kepada pemerintah daerah masing-masing. Untuk kemudian masing-masing pemerintah daerah mengalokasikan anggaran daerah dalam bentuk hibah untuk pelaksanaan teknis penyelenggaraan pilkada dan juga pengawasan pilkada. Jika dilihat sekilas nampak bahwa baik itu KPU atau Bawaslu beserta jajaran di bawahnya yang menjadi penyelenggara Pilkada, mengalami kekurangan pendanaan Pilkada karena

anggaran yang dialokasikan oleh masing-masing pemerintah daerah kurang dari pengajuan yang diberikan. Namun apabila diteliti lebih dalam lagi sebenarnya terdapat permasalahan dalam penentuan besaran anggaran untuk tiap-tiap daerah. Berikut ini saya sampaikan besaran usulan APBD serta jumlah yang dialokasikan Pemerintah Propinsi untuk pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2015. Sebagaimana sudah disampaikan sebelumnya bahwa pada Tahun 2015 ada 9 Propinsi yang melaksanakan Pilkada.

PILGUB/ PILBUP/ PILWALKOT	USULAN APBD (Rp)	JUMLAH PENDUDUK (dalam ribuan)	ALOKASI APBD (Rp)
Provinsi Sumatera Barat	16,425,928,500	5.196,30	5,000,000,000
Provinsi Kep. Riau	33,800,000,000	1.973,00	32,800,000,000
Provinsi Jambi	30,500,000,000	3.402,10	30,500,000,000
Provinsi Bengkulu	29,977,500,000	1.874,90	22,635,120,000
Provinsi Kalimantan Selatan	62,678,745,000	3.989,80	30,000,000,000
Provinsi Kalimantan Tengah	126,632,757,600	2.495,00	15,000,000,000
Provinsi Kalimantan Utara*			13,000,000,000
Provinsi Sulawesi Tengah	39,771,442,000	2.876,70	26,400,000,000
Provinsi Sulawesi Utara	62,000,000,000	2.412,10	15,000,000,000

* untuk Propinsi Kalimantan Utara belum ada data yang spesifik dikarenakan merupakan Daerah Otonomi Baru (DOB)

Dari table di atas dapat kita lihat bahwa ada ketimpangan di antara propinsi-propinsi yang melaksanakan Pilgub di Tahun 2015 dalam hal penganggaran pengawasan Pilkada. Besaran anggaran antara daerah satu dengan daerah yang lain tidak bisa diukur secara obyektif. Sebagai Contoh, dapat kita lihat dari besaran anggaran pengawasan yang diusulkan masing-masing Bawaslu Propinsi. Untuk daerah

Sumatera Barat, Jambi dan Bengkulu perbedaan besaran usulan anggaran cukup signifikan. Sumatera Barat diantara ketiga propinsi yang disebutkan tadi mengajukan alokasi anggaran yang jauh lebih kecil. Padahal jika dilihat dari segi jumlah, penduduk di Sumatera Barat jauh lebih besar daripada jumlah penduduk di Jambi dan Bengkulu.

Kealpaan obyektifitas dalam pengusulan anggaran pengawasan pilgub

lebih jelas nampak pada pengajuan yang dilakukan oleh Bawaslu Propinsi Kalimantan Tengah. Dengan pengajuan lebih dari Rp 120 Miliar, jumlah tersebut berkali lipat lebih besar dibanding jumlah yang diajukan oleh Kalimantan Selatan. Apalagi jika dibandingkan dengan 7 daerah lain yang juga akan melaksanakan Pemilihan Gubernur. Begitupula jika dilihat dari segi besaran anggaran yang disetujui dan akan dialokasikan oleh masing-masing pemerintah daerah. Perbedaan signifikan antara daerah satu dengan daerah lainnya membuat pertanyaan soal bagaimana standar penentuan anggaran baik itu untuk pelaksana teknis pilkada maupun pengawas pilkada ditentukan. Variabel-variabel seperti besaran jumlah penduduk, luas wilayah, kondisi topografi wilayah dan beberapa variabel lainnya nampaknya belum menjadi dasar perhitungan untuk besaran anggaran. Usulan-usulan anggaran baik itu dari KPU maupun Bawaslu perlu dinilai dari alat ukur yang obyektif. Agar besaran anggaran dapat sesuai dengan kebutuhan yang dapat dipertanggung jawabkan dan juga mendukung efisiensi anggaran sebagaimana semangat dalam pelaksanaan pilkada serentak ini dilakukan.

2) Persoalan sumber dana dan beban terhadap anggaran daerah

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya di bagian awal tulisan ini, bahwa pada pelaksanaan Pilkada menurut UU Nomor 8 Tahun 2015, pembiayaan pilkada ditanggung oleh APBD masing-masing daerah. APBD Propinsi untuk pembiayaan Pilgub dan APBD Kab/Kota untuk pembiayaan Pilbub/Pilwako. Sementara APBN hanya bersifat sebagai

pendukung, bukan sebagai sumber pembiayaan utama. Sehingga, pada masa pilkada, setiap daerah yang melaksanakan pilkada harus menganggarkan nilai tertentu untuk membiayai pelaksanaan Pilkada baik itu untuk penyelenggaraan pilkada maupun pengawasan pilkada.

Pembiayaan lewat APBD ini bukan tanpa permasalahan. Bagi sebagian besar daerah, pelaksanaan pilkada yang dibiayai APBD ini sangat membebani anggaran. Beberapa daerah terpaksa menunda atau bahkan melakukan pengalihan terhadap alokasi di sektor-sektor lain untuk direalokasi membiayai pelaksanaan pilkada. Daerah-daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya dan sumber pembiayaan, menjadi semakin terbebani dengan kenyataan tersebut. Belum lagi beberapa daerah yang memang sejak awalnya memiliki masalah dengan alokasi dana daerah karena besarnya biaya operasional pegawai pemerintahan yang harus ditanggung oleh daerah. Pengalihan alokasi ini mengakibatkan beberapa sektor yang sebelumnya direncanakan untuk akan dilakukan pada tahun 2015 terpaksa ditunda atau bahkan ditiadakan sama sekali.

Logika pelaksanaan pilkada serentak yang sempat diungkapkan oleh pemerintah adalah agar pelaksanaan pilkada dapat efektif dan efisien secara anggaran. Namun yang terjadi adalah justru peningkatan jumlah anggaran pelaksanaan pilkada jika dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada di periode sebelumnya yang tidak dilaksanakan secara serentak (Kompas, 2015). Alasan utama adanya peningkatan biaya penyelenggaraan pilkada ini dikarenakan adanya ketentuan baru mengenai pelaksanaan kampanye. UU 8 Tahun 2015

mengatur bahwa pelaksanaan Kampanye ada yang dilakukan oleh KPUD. Ini artinya kampanye pasangan calon dalam pilkada akan menggunakan APBD. Hal tersebut tentu saja menjadi sumber peningkatan anggaran penyelenggaraan pilkada jika dibandingkan dengan pelaksanaan pilkada sebelumnya.

3) **Persoalan Alokasi Anggaran Pengawasan dan Prosedur Pengelolaan Dana Hibah**

Seperti yang sudah disampaikan sebelumnya bahwa biaya penyelenggaraan pilkada menggunakan APBD masing-masing daerah. Oleh karenanya KPU dan Bawaslu/Panwas di tiap-tiap daerah mengajukan besaran anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pilkada dan juga pengawasan pilkada. Nantinya persetujuan pengalokasian dana tersebut akan dituangkan dalam NPHD yang ditandatangani oleh masing-masing Kepala Daerah.

Setelah pengajuan anggaran dilakukan dan disetujui oleh masing-masing pemerintah daerah, masalah lain yang muncul selama pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2015 yang baru

saja berlalu adalah persoalan alokasi anggaran. Persoalan alokasi anggaran ini mencakup beberapa hal. Pertama soal apakah besaran yang dialokasikan sesuai dengan jumlah anggaran yang diajukan. Kedua soal apakah anggaran hibah daerah tersebut akan diberikan secara langsung atau melalui beberapa tahapan. Ketiga, terkait dengan persoalan prosedur dalam pemberian dana hibah ke setiap lembaga baik itu KPUD maupun Bawaslu/Panwas. Besaran anggaran yang dialokasikan untuk pengawasan pilkada, sebagian besar jumlahnya kurang dari yang diajukan. Table di bawah ini (Bawaslu RI) menunjukkan bahwa dari total 269 daerah yang akan melaksanakan pilkada, tercatat hanya 67 daerah yang alokasi anggaran pengawasannya sesuai dengan pengajuan oleh Bawaslu Propinsi dan Panwas Kab/Kota. Itu artinya kurang dari 25% dari total keseluruhan daerah yang akan melaksanakan pilkada. Ada 192 daerah yang alokasi anggarannya kurang dari pengajuan atau sebesar 71%. Yang menarik adalah ada 10 daerah yang diberikan alokasi anggaran melebihi dari pengajuan awal.

Pilkada	Alokasi anggaran kurang dari pengajuan	Alokasi anggaran sesuai dengan pengajuan	Alokasi anggaran lebih pengajuan	Total
Provinsi	6	3	-	9
Kabupaten	163	53	8	224
Kota	23	11	2	36
	192	67	10	10

Pengaturan soal pemberian dana hibah untuk penyelenggaraan pilkada dan pengawasan pilkada diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri dan

Kementerian Keuangan. Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri Nomor 44 Tahun 2015 yang kemudian disempurnakan melalui Permendagri

nomor 51 Tahun 2015. Sedangkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 191/PMK.05/2011 secara khusus mengatur tentang pengelolaan dana hibah.

Terkait dua aturan tersebut, Bawaslu RI mencatat ada beberapa ketidaksinkronan yang berpotensi menyebabkan persoalan di kemudian hari (Suswantoro, 2015). Beberapa ketidaksinkronan tersebut antara lain:

- a) Dalam Ketentuan Permendagri Nomor 44 Tahun 2015 diatur bahwa hibah dana pengawasan untuk Pilkada Gubernur akan diberikan kepada Bawaslu Propinsi dan Pilkada Bupati/Walikota akan diberikan kepada Panwas Kab/Kota. Hal tersebut bertentangan dengan yang diatur dalam PMK Nomor 191/PMK.05/2011 yang menyatakan bahwa pemberian dana hibah diberikan kepada Satuan Kerja (Satker) selaku Pengguna Anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Dalam hal ini, struktur Satker paling rendah di Bawaslu berada pada tingkat Propinsi. Dengan demikian pemberian dana hibah pengawasan kepada Panwas Kab/Kota tidak memiliki kekuatan hukum karena Panwas bukanlah Satker.
- b) Selain soal pemberian dana hibah kepada satker, pembukaan rekening penampung dana hibah juga diberikan kepada Satker sesuai dengan ketentuan PMK. Ketentuan di Permendagri memungkinkan Panwas menampung dana hibah. Ketidaksinkronan ini membuka potensi masalah di kemudian hari.

- c) Soal prosedur penyaluran dana hibah yang tidak sama antara Permendagri dan PMK. Jika di Permendagri pemberian dana hibah bisa segera dilakukan setelah penandatanganan, tidak demikian halnya yang diatur dalam PMK. Menurut aturan PMK pemberian dana hibah harus melalui mekanisme pengesahan oleh BUN/Kuasa BUN.

Berlarutnya persoalan prosedur ini bahkan menyebabkan ada beberapa daerah yang hingga 1,5 bulan sebelum pelaksanaan tahapan pungut hitung, persoalan anggaran belum sama sekali terselesaikan. Dalam laporan Bawaslu RI kepada Presiden RI pada pertemuan Rapat Terbatas persiapan Pilkada, disampaikan bahwa masih ada tiga persoalan yang dihadapi terkait dengan anggaran pengawasan pilkada (Bawaslu RI, 2015). Pertama masih adanya daerah yang menghadapi persoalan kekurangan anggaran dalam pengawasan pilkada. Kedua, adanya anggaran yang dikurangi dari anggaran semestinya yang sebelumnya telah disepakati dan ditandatangani dalam NPHD antara Bawaslu/Panwas dengan masing-masing Pemerintah Daerah. Ketiga, adanya beberapa Pemerintah Daerah yang membuat beberapa persyaratan sendiri yang bertentangan dengan Permendagri mengenai ketentuan penyaluran dana pengawasan pilkada.

Kendala anggaran ini tentu saja mempengaruhi kinerja pengawasan Pilkada. Beberapa tahapan yang semestinya dilalui akhirnya menjadi terlewatkan atau setidaknya tertunda. Ini dikarenakan keterlambatan dalam pembentukan kelembagaan pengawas

mulai dari tingkat Kabupaten/kota hingga struktur terendah yaitu pengawas TPS. Salah satu propinsi yang mengalami keterlambatan dalam membentuk struktur pengawas di tingkat Kabupaten Kota adalah Propinsi Sulawesi Utara. Pada Tahun 2015 ini, Propinsi Sulawesi Utara melaksanakan Pemilihan Gubernur dan sebagian besar KAb/kota juga melaksanakan pemilihan kepala daerah. Pembentukan Panwas Pilkada di kabupaten/kota yang hanya melaksanakan pilgub terpaksa mengalami keterlambatan dan baru bisa dibentuk pada awal Juni (Bawaslu RI, 2015). Dalam laporan kesiapan pengawasan Pilkada 2015 Pekan kedua Agustus (Bawaslu RI, 2015), masih ada beberapa daerah yang belum memiliki struktur pengawas di tingkat Kecamatan dan Kelurahan. Bahkan ada beberapa Panwas Kab/Kota yang masih belum memiliki kelengkapan kantor seperti gedung, staf dan kepala sekretariat. Padahal pelaksanaan tahapan telah dimulai dan pelaksanaan pungut hitung hanya kurang dari 4 bulan ke depan. Table di bawah ini menunjukkan kesiapan personil dan kelembagaan Panwas Kab/Kota:

Kelengkapan	Sudah Ada	Belum Ada	Belum Ada Data	Jumlah
Kepala Sekretariat	258	13	37	308
Staf Sekretariat	258	13	37	308
Kantor Sekretariat Panwas	257	14	37	308

4) Dugaan Politisasi Anggaran

Persoalan anggaran ini bisa juga dikaitkan dengan kepentingan para petahana (*incumbent*) yang akan ikut berkompetisi dalam Pilkada 2015. Tabel di bawah ini menunjukkan besaran jumlah petahana yang ikut bertarung dalam pilkada serentak 2015 (infopilkada.kpu.go.id):

No	Daerah	Kepala Daerah	Wakil Kepala Daerah
1	Propinsi	5 Gubernur	5 Wakil Gubernur
2	Kabupaten	118 Bupati	103 Wakil Bupati
3	Walikota	27 Walikota	20 Wakil Walikota

Dugaan tersebut berkaitan dengan proses pengajuan, alokasi, penandatanganan dan juga penyaluran dana hibah pengawasan pilkada 2015. Karena proses ini melibatkan masing-masing kepala daerah. Penandatanganan NPHD pengawasan dilakukan oleh kepala daerah yang bersangkutan. Diskresi ini membuka peluang adanya konflik kepentingan antara kepala daerah yang berencana maju kembali dalam pilkada dengan KPU dan juga Bawaslu Propinsi/Panwas Kab/Kota yang berkepentingan agar pengajuan anggaran tidak mengalami kendala berarti.

Beberapa daerah yang mengalami kendala dalam alokasi anggaran pengawasan.

NO	Nama Daerah	Permasalahan
1	Kota Sibolga	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan APBD sebesar Rp. 3.761.153.000,- • Total NPHD sebesar Rp. 2.123.680.000,- dengan rincian sbb : <ul style="list-style-type: none"> ○ APBD Murni Tahun 2015: Rp. 300.000.000,- ○ APBD Perubahan Tahun 2015: Rp. 1.823.680.000,- • Termin I: Rp. 400.000.000,- • Sisa yang belum dicairkan sebesar Rp. 1.723.680.000,- • Belum dapat dipastikan kapan akan dicairkan, mengingat saat ini Plh Walikota c.q Sekda Kota Sibolga tidak berani mengambil langkah strategis karena Plt Walikota Sibolga belum ada.
2	Provinsi Bengkulu	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan APBD sebesar Rp. 29.977.500.000,- • NPHD: Rp. 22.635.120.000,- • Untuk Pemilihan Gubernur Bengkulu masih terdapat kekurangan sebesar Rp 2.700.000.000 dan belum direspon oleh Pemprov. Tambahan anggaran digunakan untuk honorarium dan operasional • SK penetapan tentang pendanaan bersama belum ditetapkan oleh Gubernur
3	Kab. Bengkulu Utara	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan APBD sebesar Rp. 6.800.000.000,- • NPHD: Rp. 2.288.895.000,- • Untuk Kabupaten Bengkulu Utara masih terdapat kekurangan sebesar Rp.1.800.000.000 dan belum direspon oleh Pemkab Bengkulu Utara.

NO	Nama Daerah	Permasalahan
4	Kab. Musi Rawas Utara	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan APBD sebesar Rp. 5.000.000.000,- • NPHD: Rp. 2.000.000.000,- • Usulan APBD-P sebesar Rp. 11.472.918.000,- • NPHD: Rp. Rp.9.200.000.000,- tapi dipangkas DPRD menjadi Rp. 2.500.000.000, • Anggaran tambahan tidak diberikan.
5	Kab. Tojo Una Una	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan APBD sebesar Rp. 4.000.000.000,- • NPHD: Rp.2.402.260.000,- • Anggaran untuk PPL hanya cukup untuk 2 bulan, s.d. 31 Oktober 2015 • Usulan anggaran tambahan sampai hari ini tidak ditanggapi oleh sekretaris kabupaten. Sudah difasilitasi Plt. Bupati, tapi blm ada jawaban.
6.	Kab. Pulau Taliabu	<ul style="list-style-type: none"> • Usulan Rp.2.823.238.000,- hanya disetujui Rp.1.540.222.000,- • Akibatnya 23 PPL dari 72 desa tidak bisa dibentuk. • Pengawasan Pemilihan dan ops perkantoran pada Bulan Nopember-Desember 2015 terancam tidak dapat terbayar • Koordinasi dengan pemda sudah dilakukan maksimal namun belum ada respon dari Plt. Bupati.

Dari table di atas dapat kita lihat beberapa daerah yang mengalami kendala dalam proses penganggaran dana hibah pengawasan pilkada. Daerah-daerah tersebut tercatat sebagai daerah dengan incumbent yang ikut maju dalam pilkada 2015. Pembahasan alokasi dana hibah yang melibatkan kepala daerah dan juga DPRD menjadikan KPU

dan Bawaslu/Panwas Kab/kota berada pada posisi yang tidak independen. KPUD maupun Bawaslu/Panwas menjadi tergantung pada dalam penentuan alokasi anggaran. Kedua lembaga ini berada dalam posisi yang lemah dalam penentuan, pengalokasian dan juga penyaluran anggaran penyelenggaraan dan pengawasan pilkada.

Soal penundaan, pemotongan anggaran dari kesepakatan awal dan berbagai hambatan lainnya diduga kuat terkait dengan kepentingan dari kepala daerah yang ingin maju kembali dalam pilkada 2015 ini. Ada semacam upaya posisi tawar dari kepala daerah yang akan maju untuk melakukan intervensi terhadap keputusan KPU maupun keputusan pengawas pemilu. Misalnya menekan KPU dalam hal proses verifikasi pencalonan. Atau juga melalui pengawas pemilu untuk merekomendasikan KPU agar menerima pencalonan kandidat tertentu (*incumbent*).

5. Simpulan

Dari seluruh pemaparan di atas, maka perlu dipertimbangkan ulang mengenai pola penganggaran untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Penggunaan APBD sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pilkada memiliki dampak yang tidak sejalan dengan tujuan awal dilaksanakannya pilkada serentak. Logika keserentakan yang diharapkan akan berpengaruh terhadap penghematan anggaran penyelenggaraan pilkada, ternyata pada

pengalaman di pilkada serentak 2015 tidak berjalan sesuai rencana. Anggaran yang dikeluarkan justru menjadi lebih besar karena adanya ketentuan pelaksanaan kampanye yang dilakukan oleh KPU. Hal tersebut berakibat membengkaknya biaya yang harus ditanggung oleh KPU sebagai penyelenggara yang melakukan kampanye untuk seluruh kandidat pilkada.

Belum lagi persoalan potensi pembahasan anggaran untuk kepentingan calon incumbent. Pembahasan, pengalokasian dan penyaluran anggaran yang melibatkan kepala daerah dan DPRD karena pembiayaan lewat APBD, membuka peluang intervensi pihak-pihak tertentu kepada penyelenggara dan pengawas pilkada. Independensi penyelenggara dan pengawas menjadi rawan tercampuri oleh kepentingan incumbent melalui beberapa cara salah satunya menghambat penganggaran atau menunda penyaluran anggaran.

Penganggaran penyelenggaraan pilkada dan pengawasan pilkada semestinya tetap berada pada instansi yang bersangkutan yaitu Bawaslu dan KPU RI. Hal tersebut untuk menjaga kesinambungan proses pelaksanaan pilkada dan menjaga independensi KPUD maupun Bawaslu/Panwas dalam menyelenggarakan pilkada. Tidak perlu lagi ada kekhawatiran bahwa akan ada intervensi dari pemerintah daerah atau kekuatan-kekuatan politik di daerah dalam menentukan anggaran penyelenggaraan pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

- (n.d.). Retrieved from infopilkada.kpu.go.id.
- Bawaslu RI. (n.d.). Data Bagian Perencanaan Bawaslu RI.
- BAWASLU RI. (2013). *Laporan Akhir Tahun 2013*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Bawaslu RI. (2015). *Laporan Perkembangan Persiapan Pilkada Serentak Tahun 2015*. Jakarta.
- Bawaslu RI. (2015). *Laporan Supervisi Bagian Analisis Teknis Pengawasan Bawaslu RI*. Sulawesi Utara.
- Bawaslu RI. (2015). *Report Bagian Analisis Teknis Pengawasan Bawaslu RI*. Jakarta.
- Dahl, R. (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dewi, K. H. (2013). *Pemilukada Asimetris dalam Perspektif NKRI*. Jakarta: Andi Offset.
- Heywood, A. (2014). *Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- IDEA. (2015). *ASEAN Workshop on Election Observation*. Stockholm: International IDEA.
- Kompas. (2015, May 4). Tak Mudah Mengefisienkan Biaya Pilkada.
- Mariyah, C. (2013). Pemilu dan Demokrasi: Belajar dari Lokal. In C. Mariyah, & R. Suwarso, *Belajar dari Politik Lokal* (p. 12). Depok: UI Press.
- Suswanto, G. (2015). *Sinkronisasi Pengelolaan Kegiatan dan Anggaran Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Perspektif Bawaslu*. Jakarta.
- Tempo.co. (2014, September 11). *Aosiasi: 5 Alasan Penolakan Pilkada oleh DPRD*. Retrieved Mei 7, 2016, from Tempo.co: <https://nasional.tempo.co/read/606275/asosiasi-5-alasan-penolakan-pilkada-oleh-dprd>

WAJAH KEADILAN GENDER DALAM DEMOKRASI: KONDISI KETERPILIHAN PEREMPUAN DI PARLEMEN ERA REFORMASI

Insan Praditya Anugrah

*Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta Pusat, Indonesia,
insanradit@gmail.com*

ABSTRACT

This paper examines electability condition of women within the Parliament either in quantity and quality in Indonesia's reformasi Era. First, this paper examines concept of political participation and representation according to Peter L Berger, Miriam Budiardjo, Samuel P Huntington and Ramlan Surbakti. This paper also examines about affirmative action policy, as mobilization of resources (including time and money) to ensure there is no ethnic or gender discrimination within politics, according to this case, hopefully affirmative action policy could improve the quantity of women electability within parliament. This paper found that the quantity of elected women member of parliament still far from the expectation (30%), the quality of elected women members within the parliament is also still under-requirement. This paper also found that women members is still placed in the less strategic position within parliament compared to the men.

Keywords

Women, General Election, Bawaslu, Representative

ABSTRAK

Tulisan ini membahas mengenai bagaimana kondisi keterpilihan wakil rakyat perempuan di Parlemen pada era reformasi, baik dari segi jumlah maupun kualitas. Secara konseptual tulisan ini terlebih dahulu membahas mengenai konsep partisipasi

politik dan keterwakilan politik menurut beberapa penulis, diantaranya Peter L Berger, Miriam Budiardjo, Samuel P Huntington dan Ramlan Surbakti. Selanjutnya akan dibahas pula mengenai beberapa penjelasan terkait *affirmative action* yakni dari Faye J. Crosby dkk, mengenai kebijakan afirmasi yang merupakan pengalokasian sumber daya (termasuk waktu dan uang) untuk memastikan bahwa tidak ada kelompok yang terdiskriminasi baik secara etnisitas maupun gender, dalam hal ini tindakan afirmasi diharapkan meningkatkan keterwakilan perempuan di Parlemen. Penelitian ini menemukan bahwa jumlah perempuan yang lolos ke parlemen dibawah 30 persen dan secara kualitasnya perempuan yang terpilih menjadi anggota dewan masih belum setara secara kualitas, serta ditempatkan masih di posisi-posisi yang tidak strategis dibandingkan laki-laki.

Kata Kunci

Perempuan, Pemilu, Bawaslu, Keterwakilan, Keterwakilan

1. Pendahuluan

Keputusan yang dihasilkan negara adalah menyangkut kehidupan warga masyarakat, oleh karena itu sesungguhnya setiap warga berhak untuk berpartisipasi untuk turut serta dalam mempengaruhi maupun menentukan suatu keputusan politik dan berpartisipasi dalam pelaksanaannya (Surbakti,1992). Partisipasi politik merupakan kegiatan yang dapat diarahkan untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat berkuasa, mengganti atau mempertahankan pejabat itu, atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan politiknya (Huntington & Nelson, 1994). Partisipasi politik merupakan kegiatan individu maupun sekelompok orang untuk ikut aktif dalam kegiatan politik, dengan jalan memilih pimpinan Negara dan secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (Budiardjo, 1982).

Setiap warga negara, baik laki-laki maupun perempuan sudah seharusnya memiliki hak dalam partisipasi politik

tanpa terkecuali. Akan tetapi dalam konteks perempuan, dalam sejarahnya kita mengetahui perempuan selama ini dipinggirkan didalam sebuah struktur patriarkal, oleh karena itu dalam menjamin partisipasi politik ini kita harus menjamin terlebih dahulu keterwakilan perempuan didalam ranah politik melalui tindakan afirmasi/*affirmative action*.

Dalam sejarah, ide mengenai tindakan afirmasi dilatarbelakangi oleh pemikiran dan gerakan hak-hak sipil liberal yang menghendaki diakhirinya diskriminasi ras dan gender pada awal tahun 1960an. Pada 1961 Presiden John F. Kennedy mendirikan *Commission on The Status of Women* (komisi mengenai status perempuan) dan menghasilkan pembentukan *Citizens Advisory Council* (Dewan Pertimbangan Warga Negara) tentang status perempuan (Tong, 2006) Kemudian pada era yang sama diberlakukan *Equal Pay Act* (Kebijakan Kesetaraan Pengupahan). Pada tahun 1964 kongres Amerika kemudian meloloskan kebijakan *Civil Rights Act* (Kebijakan Hak-

hak sipil) pada 1964 untuk mencegah diskriminasi berdasarkan kepada jenis kelamin dan juga ras dan agama oleh para pemilik perusahaan, agen tenaga kerja dan serikat-serikat (Tong, 2006).

2. Permasalahan

Jumlah perempuan di parlemen Indonesia belum pernah mencerminkan kesetaraan gender. Sejak era konstituante hasil pemilu 1955 sampai masa-masa awal era Reformasi tahun 1999, belum ada usaha serius peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Pada masa Orde Baru terutama, menurut Susan Blackburn (2004). Perempuan mengalami objektifikasi dengan keyakinan bahwa “kodrat” telah menentukan peran perempuan semata berada di ranah privat sebagai ibu dan istri.

Seiring dengan depolitisasi masyarakat pada era Orde Baru, peran perempuan di Indonesia pun direduksi menjadi hanya di sekitar ranah privat dan tidak dicitrakan untuk berperan di ranah publik. Padahal, sebagai warga Negara sesungguhnya seluruh hak kaum perempuan dijamin konstitusi, termasuk hak untuk berpartisipasi di bidang politik. Tidak hanya itu, jaminan terhadap hak politik kaum perempuan tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga di tingkat global. Salah satunya seperti Konvensi Hak-hak Politik perempuan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan *Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women* (Kusworo, 2014)

3. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif. Dalam penelitian

kualitatif ini, penulis mengumpulkan data serta membaca literature teoritis dari berbagai buku maupun jurnal, serta mengumpulkan data-data empiric melalui media-media online, wawancara dengan beberapa anggota, mantan anggota maupun mantan calon legislatif perempuan mengenai bagaimana kondisi keterpilihan perempuan di Indonesia. Untuk memvalidasi data, penulis melakukan verifikasi dengan membandingkan masing-masing sumber baik dari literature buku, jurnal, media online maupun sumber wawancara, apakah informasi yang didapat sesuai maupun saling mendukung satu dengan lainnya. Apabila terdapat ketidaksesuaian maupun indikasi subjektifitas yang terlalu besar dalam informasi tersebut, maka informasi tersebut tidak dimasukkan kedalam tulisan ini.

4. Perspektif Teori

Partisipasi politik merupakan suatu hal yang penting dalam pelaksanaan demokrasi. Peter L. Berger menyebutkan bahwa seseorang paling tau apa yang baik untuk dirinya sendiri karena keputusan politik dibuat dan dilaksanakan pemerintah menyangkut dan mempengaruhi kehidupan masyarakat, maka mereka berhak untuk ikut serta dalam kehidupan politik. Keputusan yang dihasilkan oleh pemerintah sendiri menyangkut kehidupan warga masyarakat, oleh karena itu setiap warga berhak untuk berpartisipasi untuk turut serta dalam mempengaruhi maupun menentukan suatu keputusan politik (Surbakti, 1992).

Menurut Miriam Budiardjo, partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut aktif dalam kegiatan politik, dengan jalan memilih

pimpinan Negara dan secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (1982). Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1994) menyebutkan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan yang dapat diarahkan untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat berkuasa, mengganti atau mempertahankan pejabat itu, atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan politiknya

Menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik terbagi antara pasif dan aktif. Partisipasi pasif diantaranya adalah menuruti pemerintah dan melaksanakan apa saja yang diputuskan pemerintah. Partisipasi aktif diantaranya mengajukan alternative kebijakan umum, mengkritisi kebijakan pemerintah serta meluruskan kebijakan. Dalam hal ini yang akan dibahas adalah partisipasi aktif, yang berorientasi kepada input dan output politik, sementara partisipasi pasif hanya berorientasi pada output semata.

Tingkat keterwakilan politik sendiri berhubungan dengan tingkat partisipasi politiknya. Terkait perempuan, terdapat beberapa faktor utama yang memiliki pengaruh terhadap keterwakilan perempuan menurut *International Foundation for Election System* (IFES). Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah (Bibler, S., Mohan, Y., Ryan, K, 2014) : 1) stereotip gender, 2) faktor sosial, 3) faktor agama dan 4) faktor kultural.

Keempat hal itu menjadikan perempuan sulit untuk bersaing masuk kedalam politik serta apabila sudah masuk pun perempuan akan sulit optimal karena dalam konstruksi sosial, perempuan tetap memiliki komitmen dan tanggungjawab atas pemeliharaan keluarga. Di Negara-negara berkembang, dalam struktur sosial

perempuan masih mendapatkan akses informasi, pergaulan dan pendidikan yang lebih terbatas ketimbang laki-laki (Bibler, Mohan & Ryan. 2014)

Dalam sejarahnya kita mengetahui perempuan selama ini dipinggirkan didalam sebuah struktur patriarkal, sebagaimana sejarah telah membuat negara diperuntukkan bagi laki-laki. Negara akan memberdayakan laki-laki, tapi tidak perempuan. Negara, melalui hukum cenderung mengatur seksualitas perempuan (Connel, 1987).

Politik yang masih jauh dari keterlibatan kaum perempuan, tentu lebih dekat kepada kepentingan-kepentingan laki-laki. Sejarah dominasi budaya patriarki yang telah ada sejak lama ini memiliki Implikasi terhadap struktur sosial dan norma masyarakat yang patriarkis, cenderung tidak menganggap bahwa perempuan harus terlibat dalam kepemimpinan dan penentuan kebijakan. Oleh karena itu dalam menjamin partisipasi politik ini kita harus menjamin terlebih dahulu keterwakilan perempuan didalam ranah politik melalui tindakan afirmasi/*affirmative action*.

Tindakan afirmasi muncul ketika sebuah organisasi menyerahkan sebagian sumber daya (termasuk waktu dan uang) untuk memastikan bahwa tidak ada kelompok yang terdiskriminasi baik secara etnisitas maupun gender, Tindakan afirmasi sejalan dengan konsep kesetaraan yakni untuk menciptakan perlakuan yang setara akan tetapi tindakan afirmasi merujuk kepada lebih kepada suatu tindakan yang tidak hanya melenyapkan diskriminasi tetapi juga mencegah adanya diskriminasi (Crosby, F, J., Lye, A, & Sincharoen, S, 2006). Tindakan afirmasi pertamakali dicetuskan di Amerika Serikat

pada era Kennedy, untuk menciptakan keadilan bukan saja terkait gender, tetapi juga ras, agama dll.

Dalam konteks perempuan, tindakan afirmasi ini adalah langkah awal strategis untuk mendobrak dominasi pemikiran dan struktur patriarki yang telah berlangsung sejak ada konstruksi pembagian kerja. Tujuan awal dari kebijakan ini adalah meningkatkan keterpilihan pembuat kebijakan/pejabat publik perempuan.

Carole Pateman dalam sebuah antologi pemikiran menulis tulisan berjudul *"The Fraternal Social Contract"* menjelaskan bahwa seharusnya terdapat hubungan yang sepenuhnya setara antara laki-laki dan perempuan didalam kehidupan berpolitik. Sebagaimana pernyataannya *"The most profound and complex problem for political theory and practice is how the bodies of human kind and feminine and masculine individuality can be fully incorporated into political life"*(Pateman,1989).

Di Indonesia, *Affirmative Action* 30% bagi perempuan yang dimaksud adalah merujuk kepada peningkatan keterpilihan perempuan menjadi anggota parlemen. Partisipasi politik perempuan yang dimaksud dalam hal ini adalah partisipasi politik bagi perempuan untuk turut menentukan peraturan perundang-undangan dalam kebijakan legislasi. Melalui pelibatan perempuan dalam bentuk partisipasi politik terkait penentuan kebijakan politik dan perundang-undangan, diharapkan setiap kebijakan dan peraturan yang dihasilkan akan mewakili kebutuhan dan kepentingan perempuan.

5. Peraturan Terkait Afirmasi 30 persen untuk Perempuan

Peraturan mengenai kebijakan afirmasi berupa kuota 30% untuk perempuan terdapat di UU No.12 Tahun 2003 yang secara umum mengatur tentang Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Seiring berjalannya waktu, UU keterwakilan perempuan ini telah mengalami dua kali pengembangan, diantara melalui Undang-undang nomor 10 tahun 2008 sdan kemudian disempurnakan di Undang-undang nomor 8 tahun 2012, yang diantaranya menambahkan kuota 30 persen perempuan berlaku bagi kepengurusan pusat partai politik, bakal calon anggota legislatif 30 persen perempuan serta dalam tiga orang calon harus ada sekurang-kurangnya satu orang perempuan.

6. Kondisi Keterpilihan Perempuan di Indonesia Hingga Pemilu 2014

Era reformasi dan demokratisasi memunculkan kebutuhan untuk melakukan akselerasi peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen demi terciptanya keadilan politik. Kebijakan afirmasi untuk menjamin hak perempuan untuk dapat berpartisipasi sebagai anggota parlemen baru diatur dalam UU partai politik tahun 2003 yang mengharuskan kuota 30% untuk perempuan di badan legislatif baik pusat maupun daerah. Data dari Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (2015) menyatakan bahwa sejak Pemilu 1955, anggota parlemen perempuan tidak pernah mencapai jumlah 30%.

Tabel 1. *Presentase Perempuan di Parlemen Hasil Pemilu 1955-2014*

Tahun	Jumlah Anggota Legislatif	Persentase Perempuan dalam persen (%)
1955	272	6,25
1971	460	7,83
1977	460	6,30
1982	460	8,48
1987	500	13
1992	500	12,5
1997	500	10,8
1999	500	9
2004	550	11,09
2009	560	17,86
2014	560	17,32

Sumber: Puskapol UI, 2015

Data dari Puskapol UI menunjukkan bahwa sejak era Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Era Orde Baru dan Demokrasi menunjukkan tingkat keterpilihan anggota parlemen selalu berjumlah dibawah 20%. Dibandingkan awal-awal reformasi yani Pemilu 1999 dan 2004 bahkan, yang hanya memiliki persentase perempuan masing-masing 9% dan 11,09%, tingkat keterpilihan perempuan di parlemen pada era Orde Baru pada pemilu 1987 dan 1992 berjumlah lebih tinggi yakni masing-masing 13% dan 12,5%. Meskipun begitu, jumlah ini tidak mencerminkan lebih baiknya akses berpolitik terhadap perempuan, karena ini adalah hasil dari system partai yang bersifat tertutup ketika itu.

Secara umum sebetulnya jumlah keterpilihan perempuan di legislatif sejak pemilihan umum 1999 mengalami peningkatan. Tercatat bahwa pemilu 2004 mengakomodasi *affirmative action* melalui penerapan kuota 30 % keterwakilan perempuan saat parpol

mengajukan daftar calon anggota legislatif (caleg). Tindakan afirmasi itu berdampak pada peningkatan jumlah anggota DPR perempuan menjadi 11,09 % dibandingkan hasil pemilu 1999 yang hanya terdapat sebesar 9 % perempuan. Jumlah keterpilihan perempuan pada pemilihan umum mencapai jumlah paling tinggi sepanjang sejarah Indonesia pada 2009. Terdapat 103 anggota atau setara dengan 18,2 % DPR RI perempuan sedangkan pada pemilihan umum 2014 anggota DPR RI yang terpilih turun menjadi hanya 97 kursi atau setara dengan 17,32 %, 35 kursi (26,51%) di DPD, dan rata-rata 16,14 % di DPRD serta 14 persen di DPRD kabupaten/kota. Padahal, kandidat perempuan yang mencalonkan diri dan masuk dalam daftar pemilih dari partai politik mengalami peningkatan dari 33,6 % tahun 2009 menjadi 37 % pada 2014 (Manafe,2014).

Rekor persentase keterpilihan perempuan pada 2009 merupakan hasil dari evaluasi bahwa caleg dengan nomor urut kecil memiliki kesempatan lebih besar untuk lolos ke parlemen ketimbang caleg dengan nomor urut besar. Sebagian besar caleg perempuan dalam pemilu 2004 ditempatkan pada nomor urut besar sehingga kesempatan mereka untuk lolos menjadi anggota legislatif pun kecil.

Berdasarkan pengalaman tersebut diberlakukanlah *zipper system* yang mengharuskan parpol untuk menyertakan sekurangkurangnya satu caleg perempuan di antara tiga calon dalam posisi yang berurutan nomor urut. Gagasan itu tertuang dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pasal 55 ayat 2 Undang-undang Pemilu Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana

dimaksud pada ayat 1, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.” Pada ayat 1 mengatur bahwa nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut (Kuswono,2014).

Wakil Ketua Komisi I DPR RI Meutya Hafid menyatakan bahwa penerapan *Zipper System* telah membantu meningkatkan keterpilihan perempuan, sebagaimana dinyatakan “Undang-undang pemilu yang mengamankan bahwa harus ada 30 persen perempuan dalam pencalegan itu membantu sekali. Setelah ada undang-undang itu menjadi wajib untuk pencalegan mencapai 30 persen. Tapi ya hasilnya kan tidak 30 persen, tidak semua perempuan yang mencalonkan diri di dapil menang, hampir tidak mungkin ya” (Meutya Hafid, 2017).

Menurut Meutya (2017), masih terdapat kendala dalam mencari sumber daya kaum perempuan untuk menududuki jabatan legislatif yakni lemahnya kualitas sumber daya manusia sebagian besar kaum perempuan, terbatasnya jumlah kaum perempuan yang memiliki kualitas dan kualifikasi mumpuni di bidang politik, dan rasa kurang percaya diri untuk bersaing dengan kaum laki-laki. Sementara itu, kendala-kendala eksternal antara lain adalah kultur masyarakat Indonesia yang cenderung patriarki, ketiadaan kemauan politik elite-elite partai untuk membuka ruang luas bagi keterlibatan kaum perempuan, dan sikap sebagian kaum laki-laki yang meremehkan kemampuan kaum perempuan di bidang politik.

Ketentuan *zipper system* diberlakukan untuk memaksa parpol agar lebih serius dalam menempatkan caleg perempuan

pada nomor urut kecil sehingga memperbesar kemungkinan caleg bersangkutan memperoleh kursi di DPR. Meskipun begitu, masih terdapat partai politik yang sinis dan hanya menempatkan caleg perempuan di posisi nomor tiga dan kelipatan (Kuswono, 2014). Artinya, caleg perempuan pada posisi nomor urut tiga, enam, Sembilan dan seterusnya memperlihatkan bahwa parpol masih memiliki kecenderungan menempatkan perempuan di opsi terakhir.

Menurut Meutya Hafid (2017), penerapan *Zipper system* memang merupakan pengawalan untuk caleg perempuan supaya tidak ditempatkan di nomor urut bawah, namun bukan berarti mendapatkan nomor urut terbaik. Nomor urut satu masih saja ditempati oleh laki-laki. Selama ini ada rencana dari anggota-anggota parlemen perempuan untuk melakukan inovasi dalam *Zipper system*, yang pertama didalam *Zipper system* dipastikan setiap dua nama ada satu perempuan, maka setidaknya perempuan mendapatkan nomor urut dua, inovasi kedua adalah harus terpenuhi dulu kuota 30 persen untuk perempuan baru sisanya dipertaruhkan. Hal ini seperti sistem *reservance seat* yang terdapat di beberapa Negara lain.

Hal ini tentu sulit untuk dilaksanakan, bahkan perjuangan mencapai kuota 30 persen dengan ketentuan lama masih sulit, apalagi apabila ketentuan mengharuskan kekhususan lebih bagi perempuan. Meutya Hafid (2017) melanjutkan :

“Penerapan ketentuan *zipper system* pun mengalami beberapa tantangan. Pertama, belum dijalkannya ketentuan itu secara maksimal akibat ketiadaan sanksi tegas terhadap parpol pelanggarnya.

Parpol pelanggar hanya diminta untuk melakukan perbaikan daftar calon oleh KPU. Dalam kata lain, pelanggaran ini tidak memengaruhi nasib keikutsertaan parpol bersangkutan dalam pemilu”

Mantan Calon legislatif dari Partai Amanat Nasional (PAN), Kanti W Janis (2017) menekankan bahwa keterwakilan perempuan ini juga harus memperhatikan apakah calon perempuan tersebut memang memperjuangkan aspirasi kaum perempuan, sebab ia menilai terdapat beberapa anggota dewan perempuan yang justru mengikuti nilai-nilai patriarki dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, Kanti juga menekankan bahwa masih terdapat orientasi memilih kader *vote gather* dibandingkan memiliki kompetensi terhadap isu terkait. Masyarakat Indonesia memilih calon legislatif sudah seperti memilih selebriti idola, mereka memilih yang hendak mereka lihat (terkenal). Disisi lain partai politik memilih para *vote gather* untuk menjamin bahwa dana yang mereka keluarkan untuk kampanye tidak sia-sia dan dapat menghasilkan kursi sebanyak mungkin di parlemen (Kanti Janis, 2017).

Pendapat lain dikemukakan Lena Maryana Mukti (2017), mantan Anggota MPR RI 1997-1999 dan Anggota DPR RI 2006-2009 ini mengatakan bahwa sejak 2009 begitu banyak anggota Dewan perempuan yang terpilih tidak berasal dari kalangan aktivis dan tidak memahami lobi-lobi politik yang biasanya terjadi di kalangan aktivis. Sama seperti keterangan Kanti Janis, Lena juga mengatakan bahwa para caleg mereka yang berfungsi sebagai *vote gather* partai politik dari kalangan selebriti (aktris), banyak yang tidak memiliki pengetahuan kompetensi berpolitik, meskipun tetap ada dari

mereka yang serius dan mau belajar untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Sementara itu, perempuan-perempuan yang terpilih di parlemen juga masih menghadapi krisis kepercayaan dari para anggota parlemen laki-laki. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Lena Maryana Mukti (2017) bahwa posisi-posisi penting seperti ketua Fraksi maupun ketua dan anggota Pansus masih dipercayakan kepada laki-laki. Meutya Hafid (2016) juga menerangkan bahwa posisi-posisi pimpinan di parlemen masih sulit dipercayakan kepada perempuan, untuk mencapai posisi Alat Kelengkapan Dewan (AKD), Wakil Ketua Komisi saja bagi perempuan kesulitannya luar biasa terlebih lagi menjadi pimpinan DPR RI.

Sekalipun jumlah anggota legislatif perempuan diharapkan bisa terus meningkat guna membela isu perempuan, Presiden Direktur CEPP FISIP UI Chusnul Maryah mengatakan masih banyak proses rekrutmen caleg di partai politik yang belum mengedepankan kualitas. “Proses rekrutmen di parpol itu, biasanya ditentukan oleh tingkat suka. Artinya yang disukai itu tentu yang gampang dikendalikan,”. Menurut Chusnul Maryah, masih ada diskriminasi dalam pola pikir masyarakat yang menyamaratakan sifat perempuan yang kerap kali merendahkan kaum hawa. Chusnul melanjutkan “Kalau ada satu perempuan bodoh, (dianggapnya) semua perempuan bodoh. Tapi kalau ada satu pria bodoh, ya cuma dia saja yang bodoh” (Junida, 2014)

7. Simpulan

Reformasi telah membuka gerbang bagi Indonesia untuk berdemokrasi, namun demokrasi tidak lengkap tanpa

keadilan gender dalam ranah politik didalamnya. Karena rendahnya jumlah anggota parlemen perempuan sejak era parlementer, demokrasi terpimpin, Orde Baru maupun era reformasi yang bahkan belum pernah mencapai 20%, maka para aktivis perempuan memperjuangkan diberlakukannya kebijakan afirmasi kuota 30% untuk perempuan.

Kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan keterpilihan anggota legislatif perempuan demi mewujudkan demokrasi yang berkeadilan gender. Undang-Undang terkait kebijakan afirmasi telah mengalami revisi dan pengembangan seiring berjalannya waktu namun hasil paling tinggi keterpilihan perempuan di parlemen masih dibawah 20% yakni pada tahun 2009 hanya mencapai 18,2%.

Dalam prakteknya, sejak awal reformasi hingga saat ini dunia politik yang masih didominasi oleh pria dengan nilai-nilai patriarki didalamnya masih menaruh keraguan terhadap perempuan. Selain karena secara kuantitas keterpilihan anggota perempuan masih rendah, yang disebabkan oleh faktor internal maupun faktor eksternal.

Faktor internal yang menyebabkan keterpilihan perempuan di parlemen rendah adalah masih terdapat krisis percaya diri dari para perempuan sendiri untuk maju berpolitik di parlemen. Kendala internal lainnya, yang kemudian tidak lepas dari faktor eksternal adalah karena banyak diantara calon-calon perempuan tersebut yang dipilih partai sebagai vote gather karena merupakan figur publik dari kalangan aktris. Mereka yang berasal dari kalangan aktris ini banyak yang tidak memenuhi kompetensi sebagai anggota legislatif, sehingga tidak dapat ditempatkan pada posisi-posisi strategis.

Faktor intenal seperti adanya fakta bahwa terdapat sejumlah anggota parlemen perempuan yang tidak kompeten kemudian berdampak kepada faktor eksternal diluar perempuan yang meragukan kemampuan perempuan.

Faktor eksternal ini adalah adanya pembenaran bagi keengganan pandangan sekaligus struktur patriarkis yang memandang bahwa perempuan tidak memiliki kompetensi untuk mengambil keputusan-keputusan strategis. Hal inilah yang menyebabkan kebijakan zipper system masih saja menempatkan perempuan pada posisi terakhir seperti urutan tiga, enam dan seterusnya, karena masih banyak partai politik yang sebetulnya masih enggan memberikan nomor urut awal seperti satu, empat dan seterusnya kepada perempuan.

Pandangan serta struktur patriarki yang ada inilah yang membuat anggota parlemen laki-laki memiliki kecenderungan tidak memiliki kepercayaan serta enggan menempatkan anggota parlemen perempuan di posisi-posisi strategis. Posisi-posisi strategis tersebut diantaranya seperti anggota Pansus, pimpinan fraksi, pimpinan komisi, alat kelengkapan dewan terlebih lagi posisi seperti pimpinan DPR RI.

Faktor eksternal lain adalah stereotipe terhadap perempuan yang berlaku. Apabila ada seorang perempuan tidak kompeten dalam tugas profesional, maka kesan yang muncul sebagai penyebab inkompetensi adalah bahwa kaum perempuan memang tidak kompeten dalam melaksanakan tugas tersebut, bukan kesalahan perempuan tersebut sebagai individu, hal semacam ini yang tidak pernah dialami kaum laki-laki.

Sulitnya mencapai angka keterpilihan perempuan 30 % di Parlemen menandakan perjuangan mencapai tujuan dari tindakan afirmasi, yakni mencapai kesetaraan antara laki-laki dan perempuan merupakan perjuangan yang masih panjang, namun bukan

merupakan hal yang mustahil. Penerapan kebijakan afirmasi ini menjadi penting untuk membuat demokrasi tidak hanya mengupayakan kesetaraan antar-individu di masyarakat, tetapi juga mengupayakan dan mewujudkan keadilan kehidupan politik laki-laki dan perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bibler, S., Mohan, Y., Ryan, K. (2014). *Gender Equality & Election Management Bodies : A Best Practice Guide*. Washington International Foundation For Electoral System (IFFES).
- Blackburn, S. (2004). *Women and The State In Modern Indonesia*, Cambridge : Cambridge University Press
- Budiardjo, M. (1982). *Partisipasi Politik dan Partai Politik*, Jakarta : Gramedia
- Crosby, F. J., Lyer, A., & Sincharoen, S. (2006). *Understanding Affirmative Action*. *Annual Reviews Psychology*, 57, hlm. 585- 611
- Goldin, C. D., & Katz, L. F. (2008). *The race between education and technology*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington, S. P & Nelson, J. (1994). *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta : Rineka Cipta
- Junida, A.I. (2014, Januari 16). Publik Mulai Tidak Percaya Caleg Pria. *Antaranews.com/* Diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/414391/publik-mulai-tidak-percayai-caleg-pria>
- Keterangan Lena Maryana Mukti, Anggota MPR RI Fraksi PPP 1997-1999, Anggota DPR RI Fraksi PPP 2006-2009, 3 November 2017
- Kusworo, B. (2014, Maret 19). Keterwakilan Politik Perempuan. *Esquire Online*. Diakses dari <http://www.esquire.co.id/article/2014/3/368-Keterwakilan-Politik-Perempuan>
- Manafe, D. (2014, September 16). Kuota 30% Keterwakilan Perempuan di Parlemen Gagal Tercapai. *Beritasatu.com*. Diakses dari <http://www.beritasatu.com/politik/210327-kuota-30-keterwakilan-perempuan-di-parlemen-gagal-tercapai.html>
- Matthews, G., Smith, Y., & Knowles, G. (2009). *Disaster management in archives, libraries and museums*. Farnham, England: Ashgate.
- Pateman, C. (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism, and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press.
- Pateman, C. (2006). *The Fraternal Social Contract*. In E.G. Robert & P. Philip (Eds). *Contemporary Political Philosophy : Second Edition* (hlm.84). Oxford : Blackwell Publishing Ltd.
- Surbakti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia
- Tim Penulis Puskapol UI. (2015). *Potret Keterpilihan Anggota Legislatif Hasil Pemilu 2014*, Depok : Puskapol Fisip UI.
- Tong, R.P. (2006). *Feminis Thought : Pengantar Paling Komprehensif Kepada Arus utama Pemikiran Feminis*. Jakarta : Penerbit Jalasutra
- Wawancara Kanti W. Janis. Mantan Calon Legislatif Partai Amanat Nasional 2014, Daerah Pemilihan DKI III, 2 April 2017
- Wawancara Wakil Ketua Komisi I DPR RI. Meutya Viada Hafid, 30 Maret 2017

PARTISIPASI RAKYAT DALAM PENGAWASAN PILKADA, ANTISIPASI TINGGINYA ANGKA GOLPUT DI PILKADA SUMUT 2018

Fernanda Putra Adela

*Dosen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara
(FISIP USU), Medan, Indonesia, email : fpa.adela@gmail.com*

Dio Safrial Truna

*Mahasiswa Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, Indonesia, email:
truna.safrial@gmail.com*

ABSTRACT

Penelitian ini membahas partisipasi rakyat dalam pengawasan pilkada yang berdampak pada modus pelanggaran seperti manipulasi suara, penyuapan, penyalahgunaan jabatan, intimidasi/kekerasan dan ketidaknetralan penyelenggara pemilu. Tingginya pelanggaran tersebut disebabkan oleh rendahnya partisipasi pengawasan masyarakat terhadap pilkada . Sebab, selama ini beban terkait pengawasan hanya dibebankan pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Provinsi Sumatera Utara menjadi wilayah yang paling di sorot pasca 2015 yang lalu. Sebab, dari 493 kasus yang disidangkan DKPP, sebanyak 72 kasus (14,60%) terjadi di Sumatera Utara. Jumlah ini menjadi yang terbanyak diantara daerah-daerah lainnya yang melaksanakan pilkada serentak tahun 2015 lalu. Penelitian ini berfokus tentang bagaimana meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pelanggaran pilkada. Metodologi penelitian adalah kualitatif deskriptif, data Primer yang digunakan berasal dari wawancara. Data sekunder yang digunakan diperoleh dari buku, jurnal, berita online, dan dokumen lainnya yang memuat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pilkada tahun 2018. Data dianalisis secara induktif. Temuan dari penelitian ini adalah Modus Pelanggaran Saat Pilkada Serentak, Pelibatan rakyat dalam pengawasan pemilu, Pilkada langsung Kota Medan pasca Reformasi dan Proyeksi peningkatan partisipasi di pemilihan gubernur Sumatera Utara tahun 2018. Kesimpulan dari penelitian ini partisipasi politik

masyarakat sangat diperlukan dalam keberhasilan pengawasan pilkada. Bawaslu sebagai lembaga pengawasan sendiri kedepannya tidak boleh berjalan sendiri, tapi juga harus melibatkan para pemangku kepentingan (stakeholders) seperti; kelompok masyarakat, organisasi masyarakat, perguruan tinggi, media, partai politik, lembaga sosial masyarakat dan elemen lain proses pengawasan pemilu

Kata Kunci: Partisipasi Rakyat, Modus Pelanggaran, Pengawasan Pilkada

1. Pendahuluan

Secara prosedural, kualitas sebuah pemilihan umum baik itu pileg, pilpres maupun pilkada hanya diukur berdasarkan indikator langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Padahal secara substansi, partisipasi masyarakat sangat menentukan kualitas sebuah pemilihan umum. Ini tidak hanya berkaitan dengan jalannya sebuah proses demokrasi semata namun jauh daripada itu tinggi rendahnya partisipasi dalam pemilihan umum menunjukkan antusias masyarakat terhadap pengawasan proses penyelenggaraan pemilu yang disebut dengan kegiatan pemantauan pemilu. (Chandra, 2009)

Adanya partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu ini adalah bentuk dari penggunaan hak warga negara untuk mengawal hak pilihnya. Kemudian, kegiatan pemantauan ini juga merupakan upaya kontrol dari publik untuk menjaga suara dan kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan negara. Proses penyelenggaraan pilkada adalah hal yang kompleks sebab kecenderungan hadirnya beragam pelanggaran kerap tidak bisa dihindari. Problematika kemandirian, integritas dan kredibilitas bagi sejumlah penyelenggara pemilu, baik itu jajaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) maupun

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang ditenggarai melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu hingga kasusnya di proses dan diputuskan di Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP).

Tidak hanya penyelenggara pemilu saja, independensi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada menjadi hal yang urgen ditegaskan mengingat posisi birokrasi memiliki keunggulan dalam memobilisasi massa dan memanfaatkan fasilitas dengan berbagai modus operandi¹.

Pelanggaran ini tidak hanya mengganggu kerja penyelenggara, tetapi juga hak politik warga negara. Pelanggaran berupa manipulasi suara pemilih seakan-akan tidak bisa dihindarkan. Ini dibuktikan dari maraknya pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif disetiap

1 Menurut *Blackis law Dictionary*, modus operandi diartikan sebagai istilah yang digunakan polisi tau penyidik untuk menggambarkan cara khusus mengenai perbuatan kejahatan, yang merujuk pada pola-pola perilaku tertentu yang membedakan dari tindakan jahat lain yang memperlihatkan tindakan tersebut dilakukan oleh orang yang sama.

pelaksanaan pemilu maupun pemilihan kepala daerah. Selama pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2015 yang digelar di 269 daerah dengan rincian 9 provinsi, 224 kabupaten 36 kota. DKPP menerima pengaduan sebanyak 493 kasus. Setelah melalui verifikasi proses administrasi dan materil, sebanyak 251 perkara disidangkan di DKPP dengan putusan ; sebanyak 509 orang (63,07%) penyelenggara pemilu direhabilitasi, 223 orang (27,69%) orang dikenakan sanksi/teguran tertulis, 4 orang (0,50) orang dikenakan sanksi pemberhentian tetap atau di pecat dan 11 orang (1,36) orang dinyatakan ketetapan, dengan demikian jumlah penyelenggara pemilu yang diadukan dan di proses di DKPP sebanyak 807 orang. (Sardini, 2016 : 21)

Sementara pada pilkada serentak 2017 yang di gelar di 101 daerah dengan rincian 7 provinsi, 18 kota dan 76 kabupaten. DKPP menerima pengaduan sebanyak 163 kasus. Sebanyak 60 perkara disidangkan di DKPP, 764 penyelenggara pemilu yang diadukan dengan rincian 541 orang (70,8%) dari KPU dan 223 orang (29,2%) dari Bawaslu dan jajarannya dengan berbagai modus.

Modus pelanggaran tersebut selama pelaksanaan pilkada serentak tahun 2015 dan 2017 meliputi manipulasi suara, penyuapan, perlakuan tidak adil dan setara, pelanggaran hal memilih, kerasahasiaan suara, benturan kepentingan, penyalahgunaan wewenang/jabatan, intimidasi dan kekerasan, pelanggaran hukum, penyimpangan pada hari H pemilu, pelanggaran netralitas, imparialitas dan kemandirian serta konflik internal organisasi penyelenggara pemilu.

Menurut anggota Panwaslu Kota Medan Muhammad Fadli mengatakan

“Partisipasi rakyat dalam pengawasan sebuah pilkada merupakan alat ukur yang tepat dari sasaran yang hendak dicapai oleh Bawaslu. Karena itu, jika partisipasi rakyat dalam pemilu tidak berjalan, maka kerja pengawasan bisa dikatakan gagal” (Wawancara, 29/10/2017)

Sebab, menurut Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu, Bawaslu telah melakukan rencana strategis yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pengawasan, yakni Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu bisa dilakukan dengan 4 cara, yakni; pemantauan, penyampaian laporan awal dan/atau informasi awal temuan dugaan pelanggaran, kajian, kampanye pengawasan, dan bentuk lainnya yang tidak melanggar perundang-undangan.

Artinya modus pelanggaran pilkada karena rendahnya partisipasi pemilih mengawasi pelaksanaan pilkada tantangan utama pilkada provinsi Sumatera Utara tahun 2018. Tulisan berjudul *“Partisipasi Rakyat dalam Pengawasan Pilkada”* hendak mengkaji gagasan pelibatan partisipasi rakyat dalam proses pengawasan pilkada.

2. Metodologi Penelitian

Artikel ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif, data Primer yang digunakan berasal dari wawancara 5 (lima) informan yaitu satu anggota KPU Sumatera Utara, satu anggota Bawaslu Sumatera Utara, satu anggota KPU kota Medan, satu anggota Panwaslu Kota Medan dan satu akademisi dari departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Sumatera Utara.

Data sekunder yang digunakan diperoleh dari buku, jurnal, berita *online* dan data lainnya yang memuat partisipasi pemilih dan pelanggaran di Pilkada Serentak 2015 dan 2018. Peneliti juga mengumpulkan beragam bentuk data kualitatif lainnya seperti dokumen yang berguna bagi pengembangan pemahaman lebih mendalam penelitian ini. Data dianalisis secara induktif.

3. Perspektif Teori

3.1. Konsep Partisipasi Politik

Pembahasan tentang partisipasi politik didominasi oleh hubungannya dengan demokrasi dan pemilihan umum, begitu dominan sehingga legitimasi demokrasi sekarang secara luas diterima sebagai satu-satunya bentuk legitimasi yang bermakna. Partisipasi politik secara substansi mengikat pemerintah dan rakyat, mendorong rakyat untuk melihat aturan-aturan main politik yang absah dan menerima bahwa mereka memiliki kewajiban untuk menghormati dan mematuhi aturan. (Heywood, 2014, hlm. 147)

Artinya partisipasi politik sifatnya tidak statis tergantung kepada fenomena sosial yang sangat dinamis dan berkembang di masyarakat. Pada berbagai kondisi, rakyat cenderung lebih aktif secara politis. Riley dkk. (2010) mengemukakan bahwa saat ini masyarakat mengalami masa keterasingan dari politik partisipasi akibat berbagai masalah yang ada baik sosial, ekonomi dan budaya. Colman dan Gotze (2011) dan Griffin (2012) menunjukkan bahwa menjauhnya masyarakat dari politik partisipasi dan struktur adalah bagian dari transformasi perundang-undangan pemilu yang kerap berubah. (Lamprianou, 2013, hlm. 31-32)

Sejumlah faktor telah diidentifikasi terkait dengan partisipasi politik. Vecchione dan Caprara (2009) menemukan bahwa gender, pendidikan dan usia merupakan faktor signifikan yang mempengaruhi partisipasi meningkat atau tidak. Lebih khusus lagi, saat ini masyarakat lebih cenderung terlibat dalam kegiatan sosial dan ekonomi dibandingkan kegiatan politik. Masyarakat lalu menemukan bahwa tingkat pendapatan tidak signifikan terkait dengan partisipasi politik. (Vecchione dan Caprara, 2009, hlm. 497)

Stolle dan Hooghe (2009) setuju dengan pandangan ini kemudian mengidentifikasi variabel yang relevan seperti gender, pendidikan dan usia yang berdampak pada partisipasi politik. kemudian, Verba dkk (1995) mengemukakan bahwa pendidikan merupakan bagian yang paling menentukan partisipasi politik. (Verba, Schlozman, dan Brady, 1995, hlm. 25-26). Lister (2007) mengatakan bahwa sejak awal menurunnya keterlibatan masyarakat terhadap politik disebabkan oleh anggapan politik bergantung secara finansial, masyarakat sering tidak diperlakukan sebagai bagian yang sama dalam proses perencanaan dan pengaturan kekuasaan. (Stolle, D., & Hooghe, 2009, hlm. 23)

Sementara partisipasi politik dalam hubungannya dengan negara negara berkembang, dijelaskan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (2001) memberi tafsiran yang lebih luas dengan memasukkan secara eksplisit tindakan ilegal dan kekerasan. Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi

bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, masif atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif (Haboddin, dkk, 2014)

3.2. Konsep Pengawasan Politik

Demokrasi secara luas memiliki infrastruktur politik yang secara substansi harus melibatkan rakyat dalam setiap prosesnya. Rakyat harus dipahami bukan hanya sekadar objek dalam setiap kebijakan tetapi juga harus diberi kesempatan sebagai sebuah subjek dalam setiap proses yang sedang berjalan. Artinya disamping legislatif yang secara refrenstatif mengawasi pemerintahan, rakyat secara pasti harus ikut mengawasi proses-proses politik yang sedang berlangsung. (Waldt, 2015, hlm. 5-8)

Fessha (2008) mengatakan argumen utama pengawasan politik oleh rakyat berkaitan untuk mendeteksi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan, perilaku sewenang-wenang atau ilegal dan perilaku inkonstitusional oleh Penyelenggara Pemerintahan. Artinya pengawasan ini secara fungsi dan mandat bertujuan melindungi hak dan kebebasan rakyat dan meminta pertanggungjawaban penyelenggara pemerintahan untuk kebijakan yang mereka lakukan (Heywood, 2014, hlm. 78).

Pengawasan politik pada dasarnya memerlukan tindakan informal dan formal, peningkatan kewaspadaan, strategis dan terstruktur yang dilakukan oleh legislatif dalam menerapkan kebijakan, pemanfaatannya sumber daya, dan mematuhi peraturan dan peraturan tertentu. Pengawasan yang konstitusional secara politik diamanatkan fungsi legislatif negara namun harus

juga secara aktif melibatkan rakyat untuk mengawasi setiap kebijakan.

Sementara Senay dan Besdziek (1999) menjelaskan pengawasan politik sebagai sebuah interaksi proaktif yang diprakarsai oleh rakyat kepada pemangku kepentingan dan bagian administratif dari sebuah bidang pemerintahan yang mendorong kepatuhan terhadap mandat konstitusional dan kewajiban hukum. Interaksi ini memastikan bahwa penyelenggara pemerintahan bertanggung jawab kepada rakyat. (Senay, C. and Besdziek,1999, hlm. 56-65)

Artinya pengawasan masyarakat terhadap pemerintah atau penyelenggara pemerintahan bukan hanya sebuah asumsi politik saja, sebab hal ini menentukan kesehatan sebuah sistem politik. Para teorikus demokrasi telah berargumen bahwa salah satu potensi penting kekuasaan demokratis adalah ia menawarkan kesempatan-kesempatan bagi partisipasi masyarakat daripada semua bentuk kekuasaan lain, menjamin bukan hanya pemerintahan untuk rakyat. Akan tetapi, meskipun dahulunya hak-hak partisipasi masyarakat dalam pengawasan hingga saat ini masih terus diperjuangkan lewat berbagai regulasi dan kebijakan. Khususnya hak untuk memilih dan mengawasi dalam pemilihan yang bebas dan adil. (Heywood, 2014, hlm. 785)

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Modus Pelanggaran Saat Pilkada Serentak

Jumlah pelanggaran yang diproses, disidangkan dan diputuskan oleh DKPP yang melibatkan 807 orang (pilkada serentak 2015) dan 764 orang (pilkada serentak 2017) membuktikan pilkada serentak di dua edisi terakhir masih

menyisakan persoalan yang berpotensi hadir kembali di Pilkada serentak tahun 2018 nanti.

Persoalan ini *pertama* menyangkut manipulasi suara terkait mengurangi, menambahkan atau memindahkan perolehan suara ke calon yang satu ke calon yang lain. Menurut data sekretariat Biro Administrasi DKPP, selama Pilkada serentak tahun 2015, terdapat 25 kasus orang penyelenggara pemilu yang dikenakan sanksi karena terbukti melakukan manipulasi suara. (data sekretariat DKPP, 15/5/2016) Sementara di pilkada serentak tahun 2017, terdapat 6 kasus serupa terkait manipulasi suara di Tempat Pemungutan Suara. (<http://rumahpemilu.org/id>, 23/5/2017)

Anggota Bawaslu Sumatera Utara, Aulia Andri mengatakan *“kasus manipulasi suara marak terjadi di TPS dan PPK ini terjadi karena rendahnya pengawasan. Meskipun secara kewenangan ini tanggung jawab Bawaslu atau Panwas jika bebaskan pada kami (Bawaslu) saja tidak akan bisa maksimal. Sebab, dilapangan masalah terkait intimidasi, manipulasi kertas suara maupun pembajakan hak pilih marak terjadi”* (wawancara 28/10/2017)

Artinya meski praktik pengawasan pilkada secara otoritas atau legitimasi berada di Bawaslu dalam melakukan pengamatan pada pelaksanaan pilkada. Tetap saja kewenangan untuk mengintervensi proses jika ada norma pemilu yang dilanggar dengan jumlah yang kadang tidak bisa dijangkau harus dilakukan secara kolaboratif antar stakeholder pemilihan.

Kedua, Kasus Penyuapan yang dalam hal ini terkait pemberian sejumlah uang atau barang kepada penyelenggara pemilu

dengan maksud memenuhi kepentingan pemberinya untuk salah satu calon peserta juga terjadi pada pilkada serentak tahun 2015 dan 2017 yang lalu. Setidaknya dari data sekretariat Biro Administrasi DKPP pada pilkada serentak tahun 2015 lalu terdapat 8 orang penyelenggara pemilu yang terbukti menerima suap.

Sementara, di pilkada serentak 2017 yang lalu terdapat 5 orang yang diproses. Modusnya berkaitan satu sama lain dengan manipulasi suara dengan mengalihkan suara satu pasangan calon ke pasangan calon lainnya. Tidak hanya itu *money politic* (politik uang) dan gratifikasi kepada AN kepada calon yang berlawanan juga terjadi dengan iming-iming jabatan jika terpilih.

Menurut Aulia Andri mengatakan *“Penyuapan di Pilkada oleh oknum tertentu baik dari pihak tim sukses calon maupun calon juga terjadi. Terutama berkaitan dengan penyelenggara pemilu di tingkat TPS, hal ini sebenarnya sangat urgen. Kalau soal modus iming-iming jabatan kenaikan pangkat yang digerakkan ASN biasanya dilakukan tim dari petahana”* (wawancara 28/10/2017) Ketiga, benturan kepentingan antara penyelenggara pemilu. Selama Pilkada serentak tahun 2015 DKPP mengenakan sanksi kepada 9 penyelenggara baik itu dari KPUD maupun Panwaslu. Sementara di pilkada serentak tahun 2017 ada 10 orang yang dikenakan sanksi karena kasus serupa. Benturan profesionalisme antara penyelenggara ini terjadi karena perbedaan kepentingan.

Menurut Herdensi yang juga Ketua KPU Kota Medan mengatakan *“benturan kepentingan antara KPUD dan Panwaslu memang kerap terjadi. Hal ini karena ada beberapa hal yang sering berbenturan*

dilapangan. Biasanya terkait data yang ada” (Wawancara, 26/10/2017)

Menguatkan pernyataan Herdendi Muhammad Fadli mengatakan “Benturan kepentingan lain adalah terkait anggota panwas dan panitia KPPS tidak profesional dalam artian sebelum pilkada dilaksanakan mereka sudah memiliki keberpihakan kesalah satu calon”

Keempat, Penyimpangan pada saat hari pencoblosan pemilihan. Pelanggaran yang terjadi pada hari pencoblosan pilkada yakni pada saat hari pencoblosan adanya oknum penyelenggara yang belum memiliki syarat melakukan pemilihan di bilik suara, merusak atau mengubah daftar hadir pemilihan dan mengumumkan hasil-hasil yang salah pada saat pemilihan. Pada pilkada serentak tahun 2015 lalu ada 5 orang penyelenggara yang di proses sementara pada pilkada serentak 2017 yang lalu ada 7 orang yang diproses.

Kelima, pelanggaran terkait netralitas, imparialitas dan kemandirian. Dimana pada pilkada serentak 2015 yang lalu DKPP memproses dan memutuskan 261 penyelenggara pemilu sementara pada tahun 2017 yang lalu DKPP memutuskan hal serupa sebanyak 63 kasus.²

4..2. Pelibatan rakyat dalam pengawasan pemilu

Pada Pilkada serentak tahun 2015 yang lalu, daerah yang menjadi sorotan adalah Pilkada Kota Medan. Selain makin dinamis dan beragam, salah satu kota otonom yang juga ibukota provinsi Sumatera Utara. Medan masuk kategori kota besar di Indonesia. Sebagai

kota besar, Kota Medan juga menjadi salah satu barometer politik di wilayah Sumatera maupun tingkat nasional. Pasca reformasi dan penerapan otonomi daerah aktifitas kota Medan terutama dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah semakin dinamis dan beragam.

Sama dengan kota Medan kondisi tersebut juga terjadi di daerah-daerah lainnya. Fenomena politik lokal dengan konstalasi yang dinamis menjadi fenomena yang terfragmentasi di seluruh tingkatan lokal di Indonesia pasca pilkada langsung diterapkan sebagai media politik untuk memimpin daerah masing-masing. Permasalahan pelanggaran Pilkada Kota Medan selama ini selalu terkait masalah rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan.

Partisipasi pengawasan adalah secara harfiah berarti keikutsertaan, dalam konteks politik ini mengacu pada keikutsertaan warga dalam berbagai proses politik. Keikutsertaan warga dalam berbagai proses politik. Keikutsertaan warga dalam proses politik tidaklah hanya berarti warga mendukung keputusan atau kebijakan yang telah digariskan oleh para pemimpinnya, karena kalau ini yang terjadi maka istilah yang tepat adalah mobilisasi politik. Partisipasi politik adalah keterlibatan warga dalam segala tahapan kebijakan, mulai dari sejak pembuatan keputusan sampai dengan penilaian keputusan, termasuk juga peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan. (Stolle, D., & Hooghe, 2009, hlm. 23)

Pemasalahan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan bukan hal yang baru di kota Medan. Masalah ini ini secara bertahun-tahun menjadi

² Data diolah dari berbagai sumber.

titik utama permasalahan yang harus dicarikan solusinya.

Selama ini tugas lembaga pengawasan pemilu seolah dibebankan hanya pada Badan Pengawas Pemilu (Bapilu), harus diakui secara regulasi dalam rangka mendorong partisipasi rakyat Bawaslu juga harus berperan aktif dengan sosialisasi kemasyarakat dalam setiap tidnakan dilapangan pada saat hari pencoblosan. Artinya Pengawasan oleh masyarakat melengkapi fungsi dan tugas Bawaslu dalam mengontrol penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. (Junaidi, 2013 : 15-16)

Padahal pelibatan masyarakat dalam pengawasan pilkada bisa membantu penyusunan regulasi standar pengawasan, sosialisasi pengawasan, sebagai pelapor dan saksi laporan, serta mengadvokasi laporan kecurangan. Terkait peran masyarakat ini, khususnya pemantau pemilu dengan peran-peran seperti; *pertama*, memberikan keabsahan terhadap proses pemilu. *Kedua*, meningkatkan rasa hormat dan kepercayaan terhadap HAM, khususnya hak sipil dan politik. *Ketiga*, meningkatkan kepercayaan terhadap proses pemilihan. *Keempat*, membangun kepercayaan terhadap demokrasi, dan *Kelima*, mendukung upaya penyelesaian konflik secara damai. (Junaidi, 2013 : 15-16)

Namun, persoalannya ketika pemilihan umum atau pilkada berlangsung, praktik partisipasi masyarakat dalam pengawasan terus mengalami penurunan. Hal ini disebabkan oleh rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi pilkada, yang berdampak pada keterlibatan masyarakat dalam mengontrol dan mengawasi setiap pelanggaran-pelanggaran pilkada menjadi tidak efektif dan signifikan.

Ketua Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Sumatera Utara, Warjio yang mengatakan *“Kota Medan dan Provinsi Sumatera Utara memiliki pengalaman yang sama tentang pemimpinnya sebab dua walikota kota Medan sebelumnya Abdilah Ramli (2005-2010) dan Rahudman Harahap (2010-2015) ditangkap oleh KPK karena Korupsi. Begitu juga dengan dua Gubernur Sumatera Utara sebelumnya Samsul Arifin (2008-2013) dan Gatot Pujo Nugroho (2013-2018) juga ditahan oleh KPK karena korupsi. Artinya rendahnya pengawasan rakyat terhadap pilkada disebabkan kejenuhan masyarakat terhadap pemimpinnya yang korupsi”* (Wawancara 31/10/2017)

Artinya jumlah rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan memantau pilkada kota Medan tahun 2015 lalu disebabkan oleh kejenuhan masyarakat terhadap perilaku korupsi kepala daerah, baik walikota Medan maupun Gubernur Sumatera Utara. Hal ini dibuktikan dengan pengawasan pilkada lebih banyak dilakukan oleh partai politik, tim sukses dan lembaga penyelenggara. Solusinya hal yang harus dilakukan dalam rangka meningkatkan partisipasi pengawasan rakyat terhadap pilkada dengan mengidentifikasi kelompok masyarakat yang sadar terhadap politik, kemudian mengkonsolidasikan mereka dalam pelemagaan. Masing-masing kelompok ini memiliki kekuatan dan potensi masing-masing yang mesti diidentifikasi.

Identifikasi terhadap mereka akan memudahkan untuk melibatkan mereka terhadap isu-isu spesifik yang sesuai dengan kompetensi masing-masing. Beberapa kelompok yang mudah untuk diidentifikasi adalah pemantau pemilu, organisasi masyarakat sipil, universitas,

organisasi kemasyarakatan dan kelompok lainnya.

Kelompok pemantau umumnya memiliki relawan yang cukup besar dan tersebar di banyak tempat. Keberadaan pemantau ini perlu dilibatkan secara maksimal oleh pengawas pemilu. Kondisi yang sama juga dimiliki oleh universitas atau kampus. Paling tidak, kelompok ini memiliki dua potensi yakni relawan dari mahasiswa dan sekaligus sebagai kelompok terdidik. Oleh karena itu, Bawaslu perlu mengidentifikasi potensi masing-masing kelompok masyarakat.

Selanjutnya, pelibatan partisipatif masyarakat dalam pilkada tentu ditekankan kepada pemilih dan kelompok masyarakat yang lebih luas. Adapun prinsip pengawasan harus yang didorong oleh akurasi dan kecepatan informasi terkait pelanggaran saat pilkada. Artinya, keterbukaan informasi tentang pilkada harus dapat diakses oleh masyarakat pengawasan akurat. Misalnya, terkait penyertaan bukti dan saksi, agar masyarakat yang melaksanakan pengawasan merasa terlindungi atas informasi yang didapatkannya.

5. Simpulan

Secara umum, harus diapresiasi bahwa Indonesia telah sukses menggelar pilkada serentak di dua edisi sebelumnya yaitu Pilkada Serentak tahun 2015 dan 2017. Fakta ini mengukuhkan secara prosdural bangsa ini telah sukses menjalankan sebuah agenda demokrasi. Namun, pada setiap pemilu/pilkada perlu melakukan perbaikan atas evaluasi melihat berbagai pelanggaran, kecurangan, dan perbuatan melawan hukum lainnya. Dalam konteks ini, sudah di proses, diadili dan diputus perkara oleh DKPP.

Salah satu keterikatan yang kuat antara kuantitas modus pelanggaran di setiap pagelaran pilkada tersebut justru melibatkan penyelenggara pemilu itu sendiri. Artinya sebagai lembaga penyelenggara yaitu KPU dan lembaga pengawas Bawaslu, juga tidak bisa berjalan sempurna jika tidak melibatkan rakyat dalam setiap agendanya. Evaluasi ini menunjukkan beberapa persoalan dalam pengawasan, khususnya penindakan pelanggaran pemilu. Permasalahan dan tantangan itu terdokumentasi dan menjadi catatan penting dalam menyabut Pilkada serentak tahun 2018 nanti.

Penulis dalam hal ini mengambil studi kasus di Kota Medan sebagai bahan proyeksi dan antisipasi jelang Pilgub Sumut 2018 mengingat hasil pilkada kota Medan yang partisipasi masyarakat dalam pengawasan pilkada sangat rendah. Berdasarkan data-data yang penulis paparkan dan analisis cukup menyadari bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan menjadi isu penting untuk menjawab tindakan awal mengurangi atau mengantisipasi pelanggaran di pilgub nanti.

Penulis menyimpulkan bahwa partisipasi politik masyarakat dalam hal pengawasan sangat diperlukan dalam keberhasilan pengawasan pilkada itu sendiri, yang kemudian ditindaklanjuti dalam strategi Bawaslu kedepannya dalam tugasnya sebagai lembaga pengawas. Kebijakan menyangkut pelibatan masyarakat dalam pengawasan ini rasanya penting untuk ini diimplementasikan melalui serangkaian agenda yang dilakukan oleh Bawaslu itu sendiri.

Bawaslu sebagai lembaga pengawasan sendiri kedepannya tidak boleh berjalan sendiri, tapi juga harus melibatkan para

pemangku kepentingan (stakeholders) seperti; kelompok masyarakat, organisasi masyarakat, universitas, media, partai politik, lembaga sosial masyarakat dan elemen lain proses pengawasan pemilu.

Para *stakeholders* ini tentu harus dilibatkan dalam beberapa agenda pengawasan. Dimana tugas masyarakat akan banyak dilibatkan dalam proses

pengawasan dan pemantauan setiap proses pemelihan. Jika hal ini dilakukan, niscaya Pilkada serentak 2018 nanti akan lebih baik daripada pilkada sebelumnya. Tidak hanya itu, modus pelanggaran yang menjadi momok menakutkan yang berpotensi mencederai demokrasi bisa tereliminasi dengan kekuatan partisipasi politik masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Haywood, Andrew, (2014), *Politik (Edisi keempat)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Cho, Soek-ju, (2014), *Three-Party Competition In Parliamentary Democracy With Proportional Representation*, New York: Springer Science hlm.67-87.
- Lamprianou, Iasonas (2016), *Contemporary Political Participation Research: A Critical Assessment Department of Social and Political Science*, Berlin : Springer-Verlag Berlin Heidelberg, hlm.31
- Senay, C. and Besdziek, D. (1999). Enhancing oversight in South Africa's provinces institutions and concerns. *African Security Review*. 8(2), hlm.1-28.
- Stolle, D., & Hooghe, M. (2009). Shifting inequalities? Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of participation. *European Societies*, iFirst 2011, hlm.1–24.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. (1995). *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vecchione, M., & Caprara, G. V. (2009). *Personality determinants of political participation: The contribution of traits and self-efficacy beliefs*, *Personality and Individual Differences*, hlm.46–49.
- Waldt, Van Gerrit der, (2015), *POLITICAL OVERSIGHT OF MUNICIPAL PROJECTS: AN EMPIRICAL INVESTIGATION*, See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/283571493>, November 2015, hlm.5-8.
- Haboddin, Muhtar dan Lukman Hakim, (2014), *Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Umum (Studi Turn of Voter dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Magetan Tahun 2013)*, Malang : Universitas Brawijaya.
- Sengketa Hasil Pilkada Serentak 2017, Manipulasi DPT Jadi Dalil Permohonan Paling Dominan <http://rumahpemilu.org/id/sengketa-hasil-pilkada-serentak-2017-manipulasi-dpt-jadi-dalil-permohonan-paling-dominan/> diakses tanggal 3 oktober 2017 pukul 18.00 wib.
- Tingkat Golput dalam Pilgub Sumut Lebih dari 50 Persen <https://news.detik.com/berita/2195547/tingkat-golput-dalam-pilgub-sumut-lebih-dari-50-persen?nd771104bcj=> diakses tanggal 4 oktober 2017 pukul 12.00 wib.

Angka Golput di Medan dalam Pilgub Sumut Mencapai 63,38 Persen <https://news.detik.com/berita/2192231/angka-golput-di-medan-dalam-pilgub-sumut-mencapai-6338-persen> diakses tanggal 4 oktober 2017 pukul 12.10 wib.

MELAWAN HEGEMONI PARPOL DALAM PILKADA (UPAYA PEMENUHAN HAK ASASI PEMILIH DALAM PILKADA)

M.Iwan Satriawan

*Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, Indonesia,
i_santri@yahoo.co.id*

ABSTRACT

This research aimed is to investigate the influence of a political party in determining the head of region and the model resistance of the community towards the hegemony of a political party in candidates nomination of the head of the region. The juridical empirical research design that used in the research was a case study in the Province of Lampung. Based on the fact, starting from the election directly on 2007 to 2017, there was no independent candidate could win the election especially in Lampung province. The size of the the influence of a political party in stretcher machine and the life of a political party being one of the main factors. In addition, the absence of fairly strong and good reputation of independent candidate in the community became the second factor. In one side, this phenomenon was a form of violations of human rights which caused by the voters did not given some of the other options, except which has been determined by a political party. Thus, the strengthening civil society as one of how to fight the hegemony of a political party in the local election was needed.

Keywords

Political party, hegemony, head of region

1. Pendahuluan

Wacana mengenai penegakkan dan pelaksanaan demokrasi telah mewabah dan menjadi kata kunci untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat khususnya bagi negara-negara dunia ketiga di berbagai belahan dunia saat ini. Salah satu bentuk dari perwujudan demokrasi tersebut adalah diberikannya kewenangan kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (Pilkada) secara langsung.

Dalam konteks perkembangan penerapan demokrasi dalam prespektif pemilihan kepala daerah merupakan drama yang memiliki episode-episode kontekstual dengan dinamika politik dalam transisi demokrasi di Indonesia (Hoesein,2015,hlm.2).

Hal ini terkait dengan banyaknya varian-varian pilihan penerapan demokrasi sebagai bagian dari dinamika politik yang berbanding lurus dengan kondisi dinamis baik di dalam negeri maupun dalam tataran global. Di masa transisi dari pemerintahan otoriter menuju pemerintahan yang demokratis akan selalu ditandai dengan adanya liberalisasi dan demokratisasi dalam segala aspek baik sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Pelaksanaan pilkada sendiri merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat dan pengakuan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang merupakan salah satu ciri dari pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Latar belakang timbulnya hak asasi manusia pada esensinya karena adanya harga diri, harkat dan martabat kemanusiaannya. Kesadaran manusia muncul dikarenakan tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa, perbudakan, penjajahan, ketidakadilan, kezaliman dan lain-lain

yang melanda umat manusia pada umumnya(Erfandi,2014,hlm.9).

HAM dan demokrasi memiliki kaitan yang sangat kuat. Demokrasi memberikan pengakuan lahirnya keikutsertaan publik secara luas dalam pemerintahan. Dalam perkembangan sejarah awal demokrasi, desakan ke arah hadirnya peran serta publik mencerminkan adanya pengakuan kedaulatan. Adapun HAM memberikan perluasan otoritas bagi manusia untuk diakui dan dilindungi sebagai makhluk yang bermartabat. Perlindungan dan pemenuhan HAM melalui rezim yang demokratis berpotensi besar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat(Muhtaj,2009,hlm.45).

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sejatinya merupakan perwujudan HAM dan demokrasi. Namun ada lubang cukup besar di dalamnya yang jika tidak dicermati akan menciderai semangat pengakuan HAM dan tegaknya demokrasi substansial. Lubang tersebut terletak dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan wali kota atau umumnya disebut dengan UU tentang pilkada yang telah mengatur bahwa calon kepala daerah harus didukung partai politik atau gabungan partai politik minimal 20% dari jumlah kursi anggota DPRD atau 25% dari akumulasi suara sah dalam pemilu DPRD di daerah yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan ungkapan "*tidak ada demokrasi tanpa politik, tidak ada politik tanpa partai politik*" (Katz,2014).

Ketentuan ini disatu sisi dapat dikatakan melanggar HAM, karena rakyat tidak diikutsertakan oleh partai politik dalam menentukan calon kepala daerah. Namun ketika kepala daerah tersebut

gagal dalam membangun daerahnya, maka rakyat adalah orang pertama yang merasakan dampaknya. Rakyat hanya diberi pilihan untuk memilih pilihan yang sudah ditawarkan oleh partai politik atau mereka memilih menjadi Golput (golongan putih) atau dalam bahasa lain rakyat hanya diberi pilihan “*take it or leave it*”. Hal inilah yang kemudian menjadikan dari tahun ke tahun proses pemilu baik ditingkat nasional maupun lokal angka Golput cenderung menjadi naik.

Tabel 1.1 *Tingkat Golput dalam Pemilu di Indonesia*

No	Tahun Pemilu	Tingkat Partisipasi	Tingkat Golput
1	1955	91.1%	8.6%
2	1971	96.6%	3.4%
3	1977	96.5%	3.5%
4	1982	96.5%	3.5%
5	1987	96.4%	3.6%
6	1992	95.1%	4.9%
7	1997	93.5%	6.4%
8	1999	92.6%	7.3%
9	Pileg 2004	84.1%	15.9%
10	Pilpres I 2004	78.2%	21.18%
11	Pilpres II 2004	76.6%	23.4%
12	Pileg 2009	70.7%	29.3%
13	Pilpres 2009	71.7%	28.3%
14	Pileg 2014	75.2%	24.8%
15	Pilpres 2014	70.9%	29.1%

Sumber: <https://www.rappler.com/indonesia/berita/157558-golput-partisipasi-masyarakat-pemilu-pilkada>

Sedangkan dalam pilkada berdasarkan data dari KPU pusat menyatakan bahwa angka partisipasi masyarakat dalam pilkada serentak tahap pertama secara nasional adalah 69%. Angka ini jauh dari target semula yang telah dicanangkan oleh KPU sebesar 77.5%.

Bahkan meskipun sudah dibuka adanya jalur independen atau jalur perseorangan dalam pilkada berdasarkan perubahan dari UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun dari pelaksanaan pilkada mulai tahun 2006 sampai tahun 2017, baru ada 25 pasangan kepala daerah yang memenangi pilkada melalui jalur independen. Sisanya menang karena diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat ditarik benang merah sebagai permasalahan yaitu bagaimanakah model penguatan civil society dalam pilkada sebagai upaya pemenuhan HAM pemilih melawan hegemoni partai politik dalam penentuan calon kepala daerah?

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan melakukan telaah terhadap data sekunder berupa dokumen atau literatur yang dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai informasi terkait dengan permasalahan khususnya melalui peraturan perundang-undangan, data-data tertulis, buku-buku, hasil seminar, jurnal, hasil penelitian, pengkajian atau referensi lain yang relevan dengan tema yang dibahas serta penelusuran informasi melalui website. Selanjutnya data sekunder yang sudah diperoleh akan dianalisis secara kualitatif dan dipaparkan untuk menarik kesimpulan.

3. Perspektif Teori

3.1 Hegemoni

Hegemoni berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu eugemonia (hegemonia), yang berarti memimpin. Roger Simon (1999) menyatakan bahwa hegemoni bukanlah hubungan dominasi dengan menggunakan kekuasaan, melainkan hubungan persetujuan dengan menggunakan kepemimpinan politis dan ideologis.

Hegemoni menurut KBBI adalah pengaruh kepemimpinan, dominasi, kekuasaan dan sebagainya suatu negara atas negara lain. Dalam konteks hegemoni partai politik dalam pilkada adalah pengaruh dan dominasi partai politik kepada rakyat pemilih dalam menentukan calon kepala daerah yang dipilihnya.

Besarnya pengaruh partai politik dalam menentukan calon kepala daerah menyebabkan rakyat tidak mempunyai pilihan lain. Hal ini disebabkan juga akibat biaya dan persyarafat pilkada yang cukup berat dan membutuhkan biaya yang besar sehingga sulit sekali dipenuhi khususnya oleh calon perseorangan ataupun masyarakat pada umumnya.

3.2 Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata yaitu demos dan kratos. Yang mana demos mempunyai arti rakyat dan kratos atau kratein adalah kekuasaan atau berkuasa. Jadi apabila diartikan dari segi bahasa maka demokrasi adalah rakyat yang berkuasa atau *government of role by the people* atau pemerintahan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Praktik pelaksanaan demokrasi salah satunya ada pada pemilu. Pemilu atau pemilihan umum adalah suatu upaya

pergantian kepemimpinan baik tingkat nasional maupun daerah yang dilakukan secara damai dan melibatkan rakyat sebagai pemilih.

Memilih dan dipilih merupakan pengakuan akan eksistensi Hak Asasi Manusia. Karena HAM adalah hak yang diberikan oleh Tuhan YME kepada manusia sejak dia lahir hingga dia meninggal dunia. Salah satu Hak Asasi Manusia tersebut adalah hak untuk memilih calon kepala daerahnya sendiri.

Pemilu sendiri di Indonesia terbagi menjadi 2 (dua) yaitu pemilu eksekutif (memilih presiden, wakil presiden dan kepala daerah) dan pemilu legislatif (memilih DPR, DPD dan DPRD).

Pelaksanaan pilkada secara langsung adalah bagian dari desentralisasi politik di daerah. Karena desentralisasi sendiri adalah penyerahan kewenangan dari pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sesuai dengan karakteristik wilayahnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu bentuk dari desentralisasi politik adalah pelaksanaan pilkada yang sudah dimulai sejak tahun 2006.

3.3 HAM

Hak Asasi Manusia adalah hak dasar yang diberikan oleh Tuhan YME kepada manusia sejak dia lahir hingga meninggal dunia. Hak dasar disini meliputi hak untuk hidup, berfikir, berkeyakinan dan mengembangkan diri.

Dalam perkembangannya penerapan HAM dibagi menjadi dua yaitu *derogable right* (dapat dikesampingkan) dan *non derogable right* (tidak dapat dikesampingkan).

Hak asasi manusia yang dapat dikesampingkan adalah hak berpendapat, hak berorganisasi, hak untuk memilih dan dipilih. Sedangkan hak asasi manusia yang tidak dapat dikesampingkan adalah hak untuk hidup, hak untuk berfikir dan berkeyakinan, hak untuk diakui sebagai pribadi atau persamaan di depan hukum.

Politik sendiri masuk dalam *derogable right* (dapat dikesampingkan). Hal ini terkait adanya pembatasan bagi warga negara untuk dapat memilih yaitu minimal harus berusia 17 tahun atau sudah menikah dan larangan bagi terpidana korupsi yang sudah mendapatkan kekuatan hukum tetap yang dipidana selama 5 (lima) tahun lebih maka hak politiknya dicabut oleh negara.

4. Hasil dan Pembahasan

Secara sederhana dan bebas, demokrasi dapat didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan dimana formulasi kebijakan, secara langsung atau tidak, amat ditentukan oleh suara mayoritas warga masyarakat yang memiliki hak suara melalui wadah pemilihan (Leo Agustino, 2014, hlm.122).

Demikian juga halnya dalam hal rekrutmen pejabat politik pada tingkat lokal atau daerah juga dapat dilakukan dengan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada). Rekrutmen politisi lokal dilakukan secara fair melalui seleksi yang ketat yang dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga yang ada dengan syarat representative (Wahyudi, 2013, hlm.122).

Bentuk-bentuk lembaga yang merepresentasikan rekrutmen politik itu seperti partai politik untuk tingkatan wilayah parpol pengusung dan KPU sebagai lembaga resmi negara yang

berhak menyelenggarakan pemilu baik pemilu tingkat nasional maupun daerah. Untuk rekrutmen internal partai pengusung dapat dilakukan dengan cara melakukan konvensi. Hal ini pernah dilakukan oleh partai Golkar dengan mengadakan konvensi Partai Golkar untuk memilih calon yang akan diusung dalam Pilpres 2004. Waktu itu hasil konvensi memutuskan mendukung Wiranto-Sholahudin Wahid sebagai bakal Calon Presiden dari Partai Golkar berhadapan dengan SBY-Jusuf Kalla.

Namun dalam praktiknya, rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik untuk diusung dalam pilkada banyak tidak melakukan konvensi atau melibatkan peran serta anggota dan simpatisan partai apalagi masyarakat umum. Namun lebih kepada kebijakan dari dewan pimpinan pusat (DPP) partai. Sebaliknya, banyak juga calon kepala daerah yang akhirnya gagal menjadi kepala daerah karena kesalahan survei dan pemilihan calon dari DPP padahal ada calon potensial yang cukup dikenal oleh masyarakat namun karena tidak mendapatkan restu DPP maka tidak diusung oleh partai politik.

Hal inilah yang kemudian memunculkan kekecewaan-kekecewaan dari masyarakat. Karena salah satu hak dasar adalah keikutsertaan masyarakat dalam pemilu khususnya pemilihan kepala daerah adalah dengan tujuan untuk mengembalikan kedaulatan rakyat untuk menentukan sendiri pemimpinnya bukan ditentukan oleh partai politik. Maka melalui keputusan M.K Nomor 5/PUU-V/2007 yang kemudian diperkuat lagi dengan putusan M.K Nomor 60/PUU-XIII/2015 tentang diperbolehkannya calon independen dalam pilkada menjadi salah satu pintu masuk pengakuan HAM dalam politik.

Meskipun dengan telah diakomodirnya calon perseorangan atau independent dalam pemilihan kepala daerah namun banyak juga calon independent yang kalah dalam pilkada karena mesin politik tidak berjalan maksimal. Berikut ini adalah tabel mengenai daftar pemenang pilkada jalur independent atau perseorangan dari tahun 2006-2017.

Tabel 4.1 Daftar Pemenang Pilkada Jalur Perseorangan 2006-2017

No	Tahun	Nama Pasangan	Daerah
1	2006	Irwandi Yusuf-Muhammad Nizar	Provinsi NAD
2	2007	Tengku Nurdin A-Tengku Busmadar	Kab.Bireun NAD
3	2008	Cristian N.Dillak-Zacharias P Manafe	Kab.Rote Ndou NTT
4	2008	O.K Arya Z- Gong Martua Siregar	Kab.Batubara, Sumut
5	2009	Aceng Fikri-Raden Dicky Chandra	Kab.Garut, Jabar
6	2010	Muda Mahendrawan-Andreas Muhrotein	Kab.Kubu Raya, Kalbar
7	2011	Saifullah-M.G Hadi Sutjipto	Kab.Sidoarjo, Jatim
8	2012	Jonas Salean-Hermanus Man	Kota Kupang, NTT
9	2013	O.K Arya Zulkarnain-Harry Nugroho	Kab.Batubara, Sumut
10	2013	H.M.Ali Bin Dachlan-H. Haerul Warisin	Lombok Timur, NTB
11	2013	Sumantri Noto Adinagoro-Samsi	Magetan, Jatim
12	2015	Ramlan Nurmatias-Irwandi	Kota Bukittinggi, Sumbar
13	2015	Abdul Hafiz-Bayu Andriyanto	Kab.Rembang, Jateng

14	2015	H.Nadjmi Adhani-Dharmawan Jaya S	Kota Banjarbaru, Kalsel
15	2015	M.Syahrial-Ismail Marpaung	Kota Tanjungbalai, Sumut
16	2015	Ahmad Hijazi-Iqbal Basta	Rejang Lebong, Bengkulu
17	2015	Dadang M.Naseer-GunGun Gunawan	Bandung, Jabar
18	2015	Marthen L.D.T-Nikodemus N.R.H	Sabu Raijua, NTT
19	2015	Jimmy F.Eman-Syerly A Sompotan	Tomohon, Sulut
20	2015	Rita Widayarsi-Edi Damansyah	Kutai Kertanegara, Kaltim
21	2015	Adnan Purichta-H.Abdul Rauf M	Gowa, Sulsel
22	2015	Jules F.Warika-Onesias Rumere	Supiori, Papua
23	2017	Roni Ahmad (Abusyik)-Fadhullah TM D	Kab.Pidie, NAD
24	2017	Neni Moerniaeni-Basri Rase	Kota Bontang, Kaltim
25	2017	Eduard Fonataba-Yosina Insyaf	Kab.Sarmi, Papua

Sumber: <http://validnews.co/MASIH-PERLUKAH-CALON-PERSEORANGAN-V0000451>

Berdasarkan data-data tersebut diatas, menunjukkan betapa sangat pentingnya peran partai politik dalam pembangunan demokrasi khususnya di Indonesia. Tidak hanya dalam menentukan suksesi kepemimpinan baik tingkat nasional maupun daerah namun juga pembangunan hukumnya khususnya pengakuan dan perlindungan HAM melalui mengakomodir keinginan rakyat dalam menentukan calon pemimpinnya

sendiri bukan berdasarkan ambisi atau keinginan DPP semata. Hal ini sesuai dengan Pasal 29 UU No.2 Tahun 2011 tentang Parpol.

Namun peran penting tersebut akan berubah menjadi kontradiktif jika melihat kenyataan yang ada. Hegemoni partai politik yang sangat besar telah menentukan hitam dan putihnya demokrasi di Indonesia. Partai politik bahkan secara tanpa sadar telah melakukan perubahan sistem dari demokrasi yang menuntut partisipasi publik menjadi oligarki dengan menentukan sendiri siapa calon kepala daerah yang diusungnya.

Realita ini ada dalam pilkada calon tunggal, dimana semua partai politik diborong oleh satu pasangan calon. Beberapa pilkada dengan calon tunggal adalah Kabupaten Pati, Kabupaten Landak, Kabupaten Buton, Kabupaten Kulon Progo, Kota Tebing Tinggi.

Sedangkan untuk Provinsi Lampung sebagai tempat penelitian ini terjadi pada pilkada Tulang Bawang Barat pada tahun 2017. Semua partai politik yang ada di DPRD Kabupaten Tulang Bawang Barat (10 partai politik yang mencakup PDIP, PKS, Demokrat, PPP, Gerindra, Golkar, PAN, PKB, Hanura dan Nasdem) diborong oleh calon Bupati petahana Umar Ahmad dan Wakilnya Fauzi Hasan.

Untungnya hasil dari pilkada dengan calon tunggal di Kabupaten Tulang Bawang Barat adalah 95,9% pemilih menyatakan setuju sedangkan sisanya 4,1 persen tidak setuju. Bagaimana jika kejadian seperti di Kabupaten Pati, dimana calon tunggal yang diusung oleh delapan partai politik harus kalah melawan kotak kosong. Akhirnya pilkada Pati harus diulang sampai munculnya bupati terpilih.

Munculnya calon tunggal dalam pilkada disatu sisi menunjukkan gagalnya partai politik dalam melakukan kaderisasi dan di sisi yang lain menunjukkan absolutnya kewenangan partai politik dalam proses demokrasi. Dan kekuasaan yang absolut tersebut saat ini justru mengarah kepada karakter otoriter partai politik yang salah satunya ditunjukkan dalam menentukan calon kepala daerah.

Hal ini terlihat ketika pasangan calon ingin mendapatkan dukungan dari partai politik dalam pilkada maka "mahar politik" atau dalam bahasa lain mas kawin antara calon dengan parpol pengusung tidak dapat terelakkan. Dengan besaran yang berbeda tergantung dengan jumlah kursi partai politik di DPRD provinsi, kabupaten atau kota dimana calon tersebut mendaftar.

Sebagaimana dikemukakan oleh Azyumardi Azra (2016) bahwa politik mahar dan mahar politik jelas menimbulkan penyimpangan dalam demokrasi. Jika demokrasi adalah kepentingan rakyat, politik mahar membuat demokrasi lebih berorientasi pada pihak pemberi mahar, baik parpol maupun donor korporasi. Karena itu, bisa diharapkan, pemegang jabatan publik yang terlibat politik mahar dan mahar politik cenderung mengeluarkan kebijakan yang menguntungkan berbagai pihak terkait langsung daripada kepentingan publik. Hasilnya, demokrasi gagal dalam meningkatkan kehidupan politik, juga dalam memperbaiki kesejahteraan rakyat.

Politik mahar atau mahar politik selain membuat penyimpangan dalam demokrasi juga menciderai HAM itu sendiri. Khususnya Hak asasi pemilih yang berhak mengetahui dan memilih calon kepala daerahnya sesuai dengan

keinginannya. Hal ini terkait banyak orang baik di daerah hanya karena tidak punya modal untuk mahar politik ke partai politik akhirnya tidak dapat mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Sedangkan untuk mencalonkan diri melalui jalur perseorangan atau independent syarat yang harus dipenuhi cukup berat. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 41 UU No.10 Tahun 2016

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, diperlukan sebuah konsep atau model restriksi (pembatasan) pelaksanaan HAM dalam pelaksanaan pilkada oleh negara.

Pembatasan pelaksanaan HAM dalam pilkada oleh negara hanya dapat dilakukan melalui perubahan hukum yaitu dengan melakukan perubahan UU tentang Parpol dan UU tentang pilkada. Bahwa kewenangan menentukan calon kepala daerah menjadi kewenangan DPW untuk gubernur dan wakil gubernur atau DPC partai untuk calon walikota, wakil wali kota atau bupati dan wakil bupati bukan semata milik DPP.

Kedua adalah meningkatkan daya kritis civil society dengan berani menolak atau tidak memilih kepala daerah yang diajukan oleh partai politik jika rekam jejak calon kepala daerah tersebut tidak baik dan ketiga adalah meningkatkan pemahaman warga masyarakat mengenai arti pentingnya pilkada dalam pembangunan daerah lima tahun kedepan. Pendidikan politik ini tidak hanya dibebankan kepada partai politik sebagai tugas dan fungsinya melainkan juga kepada ormas keagamaan, akademisi dan masyarakat pada umumnya.

Dengan demikian dapat diharapkan akan munculnya pengakuan dan penegakkan HAM dan demokrasi di masyarakat dalam pilkada secara substansial bukan hanya sekedar formalitas belaka.

5. Simpulan

Dalam demokrasi yang liberal, peran partai politik akan sangat menentukan. Namun disisi lain peran yang sangat menentukan atau dengan bahasa lain absolut ini akan menjadi bumerang bagi praktik demokrasi itu sendiri.

Demokrasi yang sejatinya harus mengusung pengakuan dan perlindungan HAM menjadi terciderai oleh hegemoni partai politik dalam menentukan calon kepala daerah. Meskipun usulan dari tingkat DPC untuk bupati atau walikota dan DPW untuk tingkat gubernur, namun tetap putusan akhir ada di tangan DPP yang dalam hal ini ditentukan oleh ketua umum partai.

Maka dibutuhkan tindakan yang lebih konkrit dalam hal mengurangi, membatasi atau mengikis hegemoni partai politik dalam pelaksanaan pilkada sehingga lebih melindungi dan menerapkan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) warga negara.

Bentuk pengurangan atau pembatasan hegemoni partai politik adalah sebagai berikut: (1) memberikan otonomi kepada DPC atau DPW dalam menentukan calon kepala daerah yang diusung dengan pertimbangan pengurus lokal lebih mengetahui kapasitas dan elektabilitas calon yang diusung;(2) merubah atau mengamandemen UU No.2 Tahun 2011 dengan memerintahkan partai politik melakukan konvensi partai politik dalam pencalonan kepala daerah dengan tujuan agar pencalonan lebih transparan dan dapat dipantau oleh semua kader partai;(3)mendorong masyarakat daerah lebih aktif dalam mengawasi dan menilai kapasitas dan kapabilitas calon kepala daerah yang diusung baik oleh partai politik maupun perseorangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo, (2014), *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta
- Erfandi (2014) *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press
- Hoesein, Zainal Arifin & Yasin, Rahman, (2015). *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Penguatan Konsep dan Penerapannya)*, Jakarta Timur: LP2AB
- Katz, Richard S & Crotty, William, (2014), *Handbook Partai Politik*, Jakarta: Nusamedia
- Muhtaj, Majda EL, (2009), *Dimensi-Dimensi HAM (Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)*, Jakarta: Rajawali Press
- Mar'iyah, Chusnul & Suwarso, Reni (2013) *Belajar dari Politik Lokal*, Jakarta: UI-Press
- Rhona K.M Smith dkk, (2008), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII
- <https://beritagar.id/artikel/berita/berapa-mahar-untuk-maju-di-pilkada>
- http://www.kompasiana.com/bernardsimamora/pilkada-habiskan-uang-negara-30-trilyun-hanya-memilih-calon-koruptor_5529bc6df17e61fc1fd623e8
- <http://www.uinjkt.ac.id/mahar-politik-politik-mahar/>
- <http://validnews.co/MASIH-PERLUKAH-CALON-PERSEORANGAN--V0000451>
- <https://www.rappler.com/indonesia/berita/157558-golput-partisipasi-masyarakat-pemilu-pilkada>

KONSTRUKSI MODEL MUSYAWARAH-MUFAKAT DALAM SELEKSI CALON ANGGOTA LEGISLATIF GUNA MEWUJUDKAN PEMILU DEMOKRATIS

Agus Riwanto

*Pengajar Hukum Tata Negara dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta,
E-mail: agusriwanto@yahoo.com*

ABSTRACT

This article aims to examine the construction of a consensus-deliberation model within the internal Political Party in the selection of candidates for legislative members. The method used is qualitative, descriptive and using secondary data from library. Getting the results, that the concept of consensus-deliberation is the implementation of Precepts 4 Pancasila. This idea reflects the selection of candidates not based on one man one vote and or by only the administrators and a handful of elite Political Parties (oligarchs), but based on deliberations made by a body in the form of Party Assembly (MPP) that is expected to overcome and interpret the ideals ideology of Political Parties and the ideals of Indonesia's political leadership by continuing to engage public participation. The construction of the model by way of National and Regional Conventions. Political Parties first need to establish three levels of MPP which is a representation of all administrators of central, provincial, district/city and sub-district political parties. The composition of the MPP consists of: (1) Political party officials of all levels; (2) independent experts; (3) NGO/public figure; and (3) Political party organizations. The Convention is carried out through four stages: (1) prospecting; (2) selection of candidate requirements; (3) the election of candidates by the management of Political Parties; and (4) the determination of candidates by MPP. The convention takes place 2 years before the election and the announcement of candidate determination is made 1 year before the election. Further registered to the Election Commission to be included in the election.

Keywords:

Consensus-deliberation Legislative Candidate Members, Selection, and Political Parties

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan mengkaji tentang konstruksi model musyawarah-mufakat di internal Partai Politik dalam seleksi calon anggota legislatif. Metode yang dipergunakan adalah kualitatif, bersifat diskriptif dan menggunakan data sekunder dari studi kepustakaan. Di dapatkan hasil, bahwa konsep musyawarah-mufakat merupakan implementasi dari Sila Ke 4 Pancasila. Gagasan ini merefleksikan seleksi Calon tidak berdasarkan one man one vote dan atau oleh hanya pengurus dan segelintir elit Parpol (oligarkh), melainkan berdasarkan musyawarah-mufakat yang dilakukan oleh suatu badan berbentuk Majelis Permusyawaratan Partai (MPP) yang diharapkan mampu mengatasi dan memaknai cita-cita ideologi Parpol dan cita-cita kepemimpinan politik Indonesia dengan tetap melibatkan partisipasi publik. Adapun konstruksi modelnya dengan cara melakukan Konvensi Nasional dan Daerah. Partai Politik terlebih dahulu perlu membentuk tiga tingkatan MPP yang merupakan representasi dari semua pengurus Partai Politik pusat, propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Komposisi MPP ini terdiri: (1) pengurus Partai Politik semua tingkatan; (2) pakar independen; (3) LSM/Toga/Tomas; dan (3) Ormas Partai Politik. Konvensi dilakukan melalui 4 tahap: (1) penjaringan calon; (2) seleksi syarat calon; (3) pemilihan calon oleh pengurus Partai Politik; dan (4) penentuan calon oleh MPP. Konvensi dilakukan 2 tahun sebelum pemilu dan pengumuman penentuan Calon dilakukan 1 tahun sebelum pemilu. Selanjutnya di daftarkan Ke Komisi Pemilihan Umum untuk diikutsertakan dalam pemilu.

Kata Kunci:

Musyawarah-Mufakat, Calon Anggota Legislatif, Seleksi, dan Partai Politik

1. Pendahuluan

Partai politik (Parpol) merupakan agen utama bagi jalannya demokrasi dan sistem pemerintahan. Karena calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berasal dari Parpol. Sesuai dengan ketentuan Pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen.

Jabatan anggota DPR di lembaga legislatif merupakan representasi Parpol menjadi pusat transformasi politik Indonesia sejak tahun 1998, dimana sejak amandemen UUD 1945 DPR diberi kekuasaan besar melebihi institusi yang lain. (Stephen Sherlock, 2010:160).

Hampir semua jabatan politik dilahirkan dari rahim parlemen, baik

jabatan di ranah eksekutif maupaun yudikatif dan komisi negara, mulai dari jabatan paglima TNI, Kapolri, Gubernur dan Deputy Bank Indonesai, Duta Besar, Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lain-lain. Dengan demikian DPR RI sangat menentukan bulat dan lonjongnya kualitas jalannya sistem bernegara dan kualitas kesejahteraan rakyat

Peran Parpol sejak pemilu 1999-2014 dan Pascaamandemen UUD 1945 begitu penting dan menempati elan vital bagi jalannya sistem politik kenegaraan di Indonesia. Parpol bukan saja menjadi agen demokrasi, namun juga agen perubahan negara. Mau tidak mau dan suka tidak suka di pundak Parpol-lah sebagian urusan kenegaraan diserahkan. Besarnya peran Parpol di level kenegaraan ini, jika tidak diiringi dengan kualitas dan integritas politisi yang memadai, maka akan berakibat pada buruknya kualitas demokrasi. Itulah sebabnya diperlukan penguatan kapasitas internal Parpol dalam seleksi calon anggota DPR/DPRD (Caleg).

Jika kualitas politisi yang akan menjadi Caleg tidak memadai dipastikan fungsi-fungsinya hanya akan dimanfaatkan untuk ajang kontestasi kekuasaan, bahkan alat untuk meraih keuntungan ekonomi politik. Dalam pembuatan produk legislasi antara pemerintah dan DPR misalnya, produk perundang-undangan hanya akan dibahas secara serius jika lebih menguntungkan, tak heran bila muncul praktek jual-beli pasal. Dalam fungsi pengawasan DPR, kekuasaan ini hanya akan dijadikan ajang untuk mengertak, bukan untuk meluruskan jalannya roda pemerintahan untuk kepentingan publik

dan kesejahteraan. Di titik ini muncul istilah politik kartel yang mencerminkan praktek saling melindungi kepentingan ekonomi politik masing-masing Parpol dan saling berbagi keuntungan.

Tak kalah uniknya dalam fungsi anggaran, yang terjadi adalah model perencanaan anggaran yang berbasis pada proyek untuk kepentingan pribadi dan pembiayaan Parpol. (Marcus Mietzner, 2008: 225-254). Di titik ini praktek mafia anggaran menjadi sesuatu yang jamak terjadi dan bahkan menjadi tren korupsi akhir-akhir ini.

Lebih dari itu, Parpol hanya dikuasai oleh segelintir elit politik yang memiliki kekuasaan tanpa batas yang dapat mengatur jalannya roda organisasi sesuai kepentingan segenap patronaseny saja. Akibatnya organisasi Parpol tidak berjalan secara demokratis termasuk dalam seleksi Caleg dalam pemilu. (Dirk Tomsa, 2010:142).

Perbaikan kualitas jalannya sistem pemerintahan demokratis harus dimulai dari sistem kepartaian dengan memperbaiki model seleksi internal Parpol dalam menentukan Caleg secara demokratis. Tanpa upaya perbaikan di lini ini, maka sesungguhnya sama saja tengah menunggu proses kemandekan demokrasi dan buruknya sistem pemerintahan.

Artikel singkat ini hendak melakukan konstruksi model Musyawarah-Mufakat dalam seleksi Caleg di internal Parpol. Dalam artikel ini akan menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimanakah konsep musyawarah-mufakat dalam tradisi asli bangsa Indonesia. Kedua, mengapa diperlukan seleksi calon anggota DPR (Caleg) berdasarkan konsep musyawarah-mufakat. Ketiga, bagaimanakah konstruksi model

musyawarah-mufakat seleksi di internal partai politik calon anggota DPR (Caleg) guna mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

2. Metode

Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dan tipe penelitian diskriptif. Artikel ini memusatkan pada sumber dan data kepustakaan atau dokumen (*library research*). Sumber data kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder, berupa bahan primer, sekunder dan tersier. Lalu dilanjutkan dengan menginventarisasi, meneliti atau menguji bahan-bahan atau data tertulis yang relevan dengan objek penelitian.

3. Perspektif Teori

Sejumlah teori yang akan digunakan dalam penulisan artikel ini dipilih berdasarkan relevansi dengan tema penelitian antara lain, teori pemilu dan pemilu demokratis, teori partai politik, dan teori seleksi calon dalam pemilu.

3.1 Teori Pemilu dan Pemilu Demokratis

Pemilihan umum (Pemilu) diakui secara global sebagai sebuah arena untuk membentuk demokrasi perwakilan serta menggelar pergantian pemerintahan secara berkala dan damai. Menurut teori demokrasi minimalis, pemilu merupakan sebuah arena yang mawadahi kompetisi (kontestasi) antaraktor politik untuk meraih kekuasaan; partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan; serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara. (Sutoro Eko, 2006:1).

Pemilu disebut demokratis bila proses dan hasilnya berlangsung secara kompetitif, bebas, adil, terbuka dan damai dirasakan oleh Parpol dan rakyat pemilih.

Menurut Axel Hadenius (1992) suatu pemilu dapat disebut demokratis apabila memenuhi kriteria; (1) keterbukaan; (2) ketepatan; dan (3) efektivitas. Keterbukaan maksudnya adalah adanya kesetaraan dan kebebasan rakyat untuk menggunakan hak pilih (*universal suffrage*). Ketepatan maksud adalah artinya semua proses dan tahapan pemilu dilakukan secara tepat sesuai dengan hukum yang disepakati dan menempatkan kesetaraan semua stakeholders pemilu. Efektivitas maksudnya semua jabatan politik hanya dapat diraih melalui mekanisme pemilihan yang melibatkan partisipasi yang luas. (Bob Sugeng Hadiwinata, 2006: 265).

3.2 Teori Partai Politik

Partai Poitik dapat dikatakan merupakan *representation of ideas* atau mencerminkan suatu preskripsi tentang negara dan masyarakat yang dicita-citakan. Parpol dibentuk untuk memperjuangkan preskripsi itu menjadi kenyataan dan sebagai pelembagaan konflik karena Parpol merupakan wadah konflik, Parpol adalah peserta konflik, dan parpol bertugas menyelesaikan konflik. Perkembangan Parpol dapat pula ditinjau dan seberapa efektif Parpol mengatur dan menyelesaikan konflik dalam tubuhnya sendiri, seberapa *fair* suatu Parpol bersaing dengan Parpol lain sebagai peserta konflik, dan dan seberapa efektif Parpol menyelesaikan konflik dalam msyarakat. (Ramlan Surbakti, 2010, 139-141).

Selain itu, Parpol berfungsi untuk rekrutmen kepemimpinan politik, alat pembentukan dan stabilitas pemerintahan, sarana mengregasi kepentingan politik dan sarana pendidikan politik. (Andy Ramses, 2010: 149-158)

Partai politik merupakan aktor utama yang berkompetisi untuk memperoleh dukungan massa dan meraih kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pemilu (*electoral democracy*).

3.3 Teori Seleksi Calon dalam Pemilu

Salah satu fungsi Parpol adalah sebagai sarana untuk melakukan rekrutmen kepemimpinan politik yang akan mengisi pada jabatan-jabatan politik melalui sistem pemilu yang demokratis.

Dalam mempersiapkan kader Parpol melakukan seleksi. Seleksi adalah suatu proses menilai kemungkinan keberhasilan atau kegagalan seseorang untuk melaksanakan suatu pekerjaan. Tujuan seleksi adalah penyaringan/penyisihan terhadap mereka yang dinilai tidak cakap untuk memegang jabatan tertentu dengan syarat-syarat yang telah ditentukan sebelumnya oleh suatu organisasi.

Karena itu dalam proses seleksi terdapat calon dan panitia seleksi. Calon adalah orang yang akan mengikuti proses seleksi dan pencalonan dapat dimaknai sebagai candidacy atau candidature. (Echols, 1989:96).

Rekrutmen politik sebagai seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintah pada khususnya (Surbakti, 1992:118 dalam Teguh Adi Prasodjo, 2013: 26)

Prosedur rekrutmen politik terbagi dalam dua bentuk pelaksanaan, yaitu:

a). Prosedur tertutup (*Closed Recruitment Process*) adalah sistem rekrutmen partai yang ditentukan oleh elit partai, mengenai siapa saja yang

dicalonkan sebagai anggota legislatif maupun pejabat eksekutif

b). Prosedur terbuka (*Open Recruitment Process*) adalah proses dimana nama-nama calon yang diajukan, diumumkan secara terbuka dalam bentuk kompetisi yang murni dan transparan (Almond, 1988:108 dalam Teguh Adi Prasodjo, 2013: 26).

Adapun sifat proses rekrutmen politik terbagi dalam beberapa bentuk antara lain:

a). *Top-down* artinya proses rekrutmen politik yang berasal dari atas atau orang-orang yang sedang menjabat. Contoh dari sifat ini adalah penunjukan pribadi dan seleksi pengangkatan.

b). *Bottom-up* artinya proses rekrutmen politik berasal dari masyarakat bawah seperti proses mendaftarkan diri dari individu-individu untuk menduduki jabatan. Contoh sifat ini adalah individu-individu melamar pada partai politik untuk maju sebagai kandidat anggota legislatif maupun calon kepala daerah.

c). Bersifat campuran artinya proses seleksi yang memadukan antara model *top-down* dan *bottom-up*. Contoh sifat ini adalah pada proses pemilihan umum baik pemilihan umum legislatif maupun eksekutif. (Gatara, 2007:17 dalam Teguh Adi Prasodjo, 2013: 7).

Studi Pippa Noris (2006) menjelaskan bagaimana melihat rekrutmen para anggota legislatif yang dimulai dari level yang lebih rendah dan kemudian berkarier sebagai anggota parlemen. Dalam prakteknya, politisi tidak memulai langkah-langkahnya dari yang lebih rendah

dan kemudian berkarier sebagai anggota parlemen. Ada empat level analisis yang harus dilakukan. *Pertama*, sistem hukum, khususnya aturan-aturan legal, sistem kepartaian, dan sistem pemilihan umum yang membuka peluang kesempatan bagi para kandidat di dalam percaturan politik. *Kedua*, proses rekrutmen yang secara khusus terkait dengan derajat internal demokrasi di dalam organisasi partai dan ketentuan yang mengatur seleksi kandidat. *Ketiga*, penawaran kandidat yang berkeinginan untuk dipilih menduduki jabatan tertentu sebagai konsekuensi dari motivasi dan modal politik mereka. *Keempat*, adalah tuntutan pendukung atau pimpinan-pimpinan politik yang ikut melakukan seleksi dari sumber kandidat. (Fitri Rahmadania, Tt:3)

Proses rekrutmen terbagi menjadi 3 tahap yaitu, Pertama sertifikasi, meliputi undang-undang pemilu, aturan-aturan partai dan norma-norma sosial informal yang menentukan kriteria untuk kandidasi yang memenuhi syarat. Kedua adalah nominasi, meliputi tersedianya jabatan yang memenuhi syarat dan adanya permintaan dari selektor untuk memutuskan siapa yang dinominasikan. Dan tahap Ketiga adalah, pemilihan yaitu tahap terakhir yang menentukan siapa yang menang dalam jabatan legislatif (Norris, 2006 : 90-91 dalam Fitri Rahmadania, tt: 3-4).

4. Pembahasan

4.1 Konsep Musyawarah Mufakat Seleksi Caleg

Sesungguhnya Pancasila adalah nilai luhur yang bersumber dari khazanah lokal bangsa Indonesia, yang di dalamnya teruntai aneka ajaran kebaikan dan

kemuliaan manusia seutuhnya yang bukan saja bersifat partikular, namun juga universal.

Menurut Cess Schuyt, sistem hukum memiliki elemen idiil (*het ideelee element*), elemen operasional (*het operationele*), elemen aktual (*het actuele element*). Jika dikaitkan dengan ideologi negara, maka nilai-nilai Pancasila, yaitu Berketuhanan, Berperikemanusiaan, Berpersatuan, Berkerakyatan dan Berkeadilan harus dijadikan sebagai elemen idiil, elemen operasional, dan elemen aktual yang harus menjadi motivasi dan pedoman sekaligus *confirm and deepen the identity of their people* guna mendefinisikan aktifitas sosial-kultural maupun struktural penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia. (Prasetijo dan Sri Priyanti: 2010:31-32).

Konsep musyawarah mufakat dalam seleksi Caleg di internal Parpol ini diinspirasi dari nilai filosofis dari sila ke empat Pancasila: "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*". Ini adalah inti praktek demokrasi asli yang bersumber dari nilai adiluhung budaya bangsa Indonesia.

Sila keempat Pancasila ini akan dijadikan landasan kebijakan politik dan hukum (*legal policy*) yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokrasi). (M. Mahfud MD, 2010:17-18).

Dalam konteks seleksi Caleg demokratis di internal Parpol berdasarkan gagasan demokrasi Pancasila adalah desain model seleksi yang mengutamakan proses penentuan Caleg berdasarkan pada musyawarah-mufakat. Mengacu pada tradisi permusyawaratan yang dipraktekkan selama berabad-abad di tengah masyarakat Indonesia. Di

mana penentuan pemimpin politik tidak ditentukan berdasarkan *one man one vote* (sistem pemilihan yang bersifat individual), melainkan berdasarkan musyawarah-mufakat.

Musyawarah di sini dimaknai bahwa dalam seleksi Caleg diperlukan keterlibatan dan partisipasi semua kader dan konstituen partai politik pada saat penjurangan calon dan seleksi di internal partai politik melalui mekanisme yang demokratis, sedangkan mufakat di sini dimaknai dalam penentuan nama Caleg yang akan mewakili parpol dalam pemilu untuk diajukan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditentukan dengan cara mufakat (kesepakatan) yang dilakukan oleh suatu badan berbentuk Majelis Permusyawaratan Partai (MPP) yang dibentuk khusus untuk melakukan seleksi caleg di internal parpol sebelum pemilu. Yang keanggotaan MPP ini berasal dari keterwakilan pengurus parpol di semua tingkatan, anggota parpol, akademisi, aktifis dan tokoh-tokoh masyarakat yang disepakati dalam Anggaran Dasar dan Anggaran rumah Tangga (AD/ART) Parpol. Desain keanggotaan MPP yang berasal dari beragam profesi ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa sesungguhnya seleksi Caleg merupakan tahapan yang sangat penting dan menentukan kepemimpinan politik di DPR, dan pada saat seorang Caleg terpilih menjadi anggota DPR sesungguhnya mereka bukan sekedar merepresentasikan kepentingan partai politik, namun juga merepresentasikan kepentingan masyarakat luas.

MPP ini diberi mandat khusus dalam penentuan Caleg di internal Parpol, karena diasumsikan MPP mampu mengatasi dan memaknai cita-cita ideologi Parpol dan cita-cita kepemimpinan politik Indonesia.

Mengingat keanggotaan MPP didesain sedemikian rupa merupakan representasi negarawan (*statesmen*).

Model musyawarah mufakat ini sejalan dengan pemikiran Soepomo tentang cita-cita demokrasi Indonesia yang menegaskan, bahwa konsekuensi ini mengandung makna bahwa negara Indonesia harus menjamin suatua pemerintahan yang secara terus menerus menyatu dengan rakyat. Ini berarti negara Indonesia harus memiliki Badan Permusyawaratan yang senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan masyarakat dan cita-cita rakyat. Badan Permusyawaratan ini merujuk pada tradisi yang terdapat dalam aturan-aturan adat. (R.M. AB.Kusuma, 2004:132).

Demokrasi asli Indonesia ini sejalan pula dengan pemikiran Bung Hatta yang mencita-citakan model demokrasi modern Indonesia, yakni cita-cita Rapat. Rapat adalah tempat rakyat dan urusan rakyat bermusyawarah dan mufakat tentang segala urusan yang bersangkutan dengan kehidupan bersama. (Muhammad Hatta, 1977:42-43).

Tradisi musyawarah-mufakat sebagai dasar pembentukan identitas nasional. Kehendak untuk demokrasi berdasar pada tradisi demokrasi desa itu juga sebagai bentuk penolakan para pendiri bangsa atas paham liberalisme yang menekankan pada individualisme. Sistem demokrasi ini memiliki dasar kolektivisme yang kuat sehingga dapat direkonstruksi menjadi sistem demokrasi yang berwatak kolektivistik dalam menentukan keputusan dan kebijakan strategis. (Aidul Fitriadi, 2014:108).

Maka konsep musyawarah mufakat dalam seleksi Caleg DPR dilakukan dengan melibatkan semua komponen Parpol

dan konstituen Parpol dalam bentuk kolektivitas dan tidak ditentukan oleh segelintir elit Parpol (Oligarkhi). Namun dalam penentuan Calegnya ditentukan oleh suatu badan khusus, yaitu Majelis Permusyawaratan Parpol (MPP).

Oleh karena itu, konsep seleksi Caleg musyawarah-mufakat ini dijalankan dengan memperhatikan desain seleksi dalam pemilu yang umum dipraktekkan di negara-negara demokrasi modern. Seleksi Caleg berdasar musyawarah-mufakat ini dilakukan dengan melakukan aneka tahapan seleksi calon sesuai dengan tradisi sistem pemilu, yaitu, (1) sertifikasi, merupakan tahap pendefinisian kriteria yang dapat masuk dalam pencalonan dengan didasarkan pada aturan-aturan pemilihan, aturan-aturan partai dan norma sosial informal; (2) penominasian, yaitu kesediaan calon yang memenuhi syarat dan permintaan dari penyeleksi ketika memutuskan calon yang dinomimasikan; dan (3) tahap pemilu, merupakan tahap seleksi publik melalui pemilu siapa diantara calon yang terpilih. (Sigit Pamungkas: 2011:92).

Seleksi Caleg musyawarah-mufakat terdiri dari tiga tahap, yaitu: Tahap seleksi administrasi, yakni, seleksi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu untuk dapat memenuhi prosedur administrasi berdasarkan UU Pemilu; Tahap seleksi Parpol, seleksi yang dilakukan oleh internal Parpol untuk menentukan kandidat yang akan diajukan dalam pemilu melalui penyelenggara pemilu dan ketiga, seleksi politis, yakni seleksi yang dilakukan melalui pemilu untuk menanti pilihan pemilih kandidat mana saja yang dipilih oleh pemilih melalui sistem pemilu yang dirancang menurut UU pemilu. (Joko J Prihatmoko, 2008:115).

4.2 Urgentitas Seleksi Caleg Berdasarkan Konsep Musyawarah-Mufakat

Urgentitas seleksi Caleg berdasarkan musyawarah mufakat adalah dalam rangka memperbaiki kapasitas internal Parpol dalam menentukan Caleg dalam pemilu, sekaligus ditujukan untuk kian memfungsikan Parpol, (Autin Ranney dalam H.A Mukti Fajar, 2008:16), yaitu untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan sosial, alat untuk melakukan rekrutmen elit politik, dan untuk merumuskan berbagai macam program. (Leonardo Morlino, 1989:4). Selain itu, Parpol juga berfungsi untuk masyarakat dalam mempengaruhi dan membentuk pendapat umum, berkompetisi dalam pemilu, untuk jalannya kenegaraan dan terhadap lembaga perwakilan, serta terhadap jalannya pemerintahan. (Koentjoro Poerbopranoto, 1987:50).

Selama ini parpol kurang mampu menawarkan alternatif kebijakan yang akan diusung di level kebijakan negara. Karena parpol tak cukup memiliki kader-kader Caleg yang memiliki kualitas sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas. Salah satu cara untuk menemukan dan atau menciptakan kader Caleg yang berkualitas adalah dengan mendesain seleksi Caleg diinternal parpol berdasarkan konsep musyawarah-mufakat, karena dengan model ini Parpol dipaksa secara sistematis untuk tidak memonopoli Caleg hanya berdasarkan pasa selera pengurus Parpol, melainkan pada selera semua konstituen parpol, akademisi, aktifus dan tokoh-tokoh masyarakat. Sehingga yang akan terjaring dalam proses penjaringan, nominasi, penentuan calon dan pencalonan di KPU adalah kader-kader parpol yang

berkualitas karena telah melalui tahapan seleksi di internal parpol secara berjenjang dan sistematis.

Dengan seleksi Caleg berdasarkan musyawarah-mufakat ini secara tidak langsung akan dapat mendorong Parpol mampu memformulasikan ideologi Parpol dalam bentuk program-program kerja Parpol yang diusung oleh Caleg yang berkualitas. Karena selama ini ideologi Parpol lebih banyak digunakan hanya untuk meraih simpati massa dan sumber legitimasi pemimpin politik, bukan untuk mengidentifikasi isu-isu kebijakan politik (politik, hukum, ekonomi dan budaya). (Daniel S Lev, 1988:6 dalam Ichlasul Amal, 1988:6).

Parpol perlu didorong untuk kian eminggirkan politik pragmatis dan merasionalkan pilihan rakyat pada identifikasi diri dengan Parpol (*Party ID*) adalah kedekatan pemilih terhadap Parpol sebagai identitas politiknya, bukan pada tokoh dan kharisma pemimpin politik. (Budiarto Danujaya, 2007:6).

Seperti dinyatakan oleh Aurel Croissant, 2016:4, ketika Parpol lebih mengandalkan program dan ideologi, maka ia akan mendorong pada efek positif pada stabilitas demokrasi sekaligus konsolidasinya. Lebih jauh ia mengatakan:

“...If ideology prevails over personalism and clientelism, the party has a positive effect on democratic stability and consolidation..”

Selain itu tujuan utama perlunya model seleksi Caleg di internal Parpol berdasarkan konsep musyawarah-mufakat ini diharapkan akan dapat menjadi obat mujarab dalam mengobati penyakit politik uang (*money politic*) dalam seleksi Caleg di internal Parpol, karena penentuan Caleg hanya diputuskan oleh segelintir

elit pengurus parpol (oligarki) tanpa melibatkan konstituen parpol, akademisi, aktifis dan tokoh-tokoh masyarakat. (Jefry A.Winter:2010).

Seleksi caleg berdasarkan konsep musyawarah mufakat ini diharapkan juga akan dapat menyudahi respon negatif Parpol, karena skandal korupsi, rendahnya kualitas integritas pribadi, tanpa ikatan emosi yang kuat dengan konstituen, akibatnya tak mampu menyerap aspirasi publik di level kebijakan negara. Karena keterpilihan anggota DPR lebih disebabkan karena patronase politik dan kekuatan modal uang. (Dodi Ambardi, 2012:6 dan Airlangga Pribadi, 2010:6). Sehingga kinerja mereka lebih peka terhadap intrik politik dari pada pekerjaan-pekerjaan dasar berupa mendengar dan mewakili kepentingan konstituennya.

4.3 Konstruksi Model Musyawarah-Mufakat Penentuan Caleg

Konstruksi model penentuan Caleg DPR RI, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam pemilu berdasarkan musyawarah mufakat sebagai bentuk rekonstruksi tradisi demokrasi asli Indonesia adalah dengan cara melakukan kesepakatan internal Parpol secara demokratis atau “Konvensi”. Konvensi Tingkat Nasional untuk memilih caleg DPR RI yang akan mewakili Daerah Pemilihan (Dapil) Propinsi. Konvensi Tingkat Propinsi untuk memilih Caleg DPRD Propinsi yang akan mewakili Daerah Pemilihan (Dapil) Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi. Konvensi Tingkat Kabupaten/Kota untuk memilih Caleg DPRD Kabupaten/Kota yang akan mewakili Daerah Pemilihan (Dil) Kecamatan atau gabungan Kecamatan dalam satu Kabupaten/Kota.

Parpol terlebih dahulu perlu membentuk suatu badan berbentuk Majelis Permusyawaratan Parpol (MPP) dalam tiga tingkatan: (1) Majelis Permusyawaratan Parpol Nasional (MPPN), (2) Majelis Permusyawaratan Parpol Nasional Propinsi (MPP Prop); dan (3) Majelis Permusyawaratan Parpol Kabupaten/Kota (MPP Kab/Kota) yang merupakan representasi dari semua pengurus Parpol di semua tingkatan (Desa, Kecamatan, Kabupaten, Propinsi dan Nasional) dengan komposisi yang seimbang untuk dapat mewujudkan keterwakilannya di tambah dengan komposisi pakar dari berbagai bidang politik, hukum dan kenegaraan, Lembaga Swadaya Masyarakat/Tokoh Agama(Toga)/Tokoh Masyarakat (Tomas), dan Organisasi Masyarakat (Ormas) yang berafiliasi pada Parpol dimaksud.

Pendeknya, komposisi keanggotaan MPP ini terdiri: (1) pengurus Parpol semua tingkatan; (2) pakar independen; (3) LSM/Toga/Tomas; dan (3) Ormas Parpol. Pertama-tama parpol perlu membentuk Majelis Pertimbangan partai (MPP). Gagasan perlunya pembentukan MPP ini diperlukan untuk menghindari agar pengambilan keputusan Parpol dalam penentuan kandidat tidak hanya ditentukan oleh segelintir elit Parpol atau kaum oligarkh.

Selama ini elit politik tak lagi dipercaya publik karena sering berbuat culas menghalalkan segala daya bahkan tak jarang menggunakan kekuatan rakyat untuk melegitimasi ambisi politiknya. (A.E Hara, 2000:321).

Gagasan MPP ini diperlukan agar penentuan kandidat melibatkan semua komponen pengurus Parpol dan ormas Parpol untuk dapat meterjemahkan ideologi Parpol, dan pakar independen

untuk dapat objektif menilai kapasitas dan integritas kandidat berdasarkan objektifitas teoritik dan LSM/Toga/Tomas untuk dapat merasakan denyut nadi tentang cita-cita rakyat atas kebutuhan pemimpin politik.

Selanjutnya MPP bertindak sekaligus sebagai panitia inti penentuan Caleg dengan terlebih dahulu menentukan kualifikasi dan persyaratan kandidat yang diperlukan bagi masa depan Parpol dan masa depan kepemimpinan politik nasional yang diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai cita-cita luhur konstiusiti. Memiliki kompetensi koordinatif, managerial, kematangan berorganisasi, memberi inspirasi dan motivasi, kemampuan intelektual, kepribadian dan gaya hidup sederhana, keterbukaan dan kesediaan untuk mendengarkan dan jika perlu menerima kritik dan pendapat orang lain. (J.Sudjati Djiwandono, 2002:228).

Kriteria yang digunakan dalam proses seleksi ini harus mengutamakan pada asas akseptabilitas dan kredibilitas. Akseptabilitas itu menyangkut sejauh mana seorang Caleg mampu menguasai sumberdaya politik yang menjadi basis bagi kegiatannya, baik secara legal maupun aktual. Di Indonesia sumberdaya politik yang penting adalah pemerintah pusat dan daerah; parlemen nasional dan lokal, kelompok Islam, militer, pelaku usaha, LSM dan dunia internasional. (Fitriyah, 2002:281 dan Riant Nugroho, 2001:282).

Adapun kredibilitas yang harus dapat dipenuhi oleh kandidat Caleg paling tidak sebagaimana dinyatakan oleh M. Bornstein dan Anthony F Sands pali tidak terdapat lima kriteria (5C), yaitu *Coviction* (keyakinan dan komitmen);

Character (integritas, kejujuran, respek dan kepercayaan yang konsisten); *Courage* (keberanian, kemauan untuk bertanggungjawab atas kemauannya), *Composure* (ketenangan batin), dan kompeten (keahlian, ketrampilan dan profesionalitas). (Fitriyah, 2002:281). Kriteria akseptabilitas dan kredibilitas ini sangat penting ditetapkan oleh MPP dengan terjemahan yang lebih teknis dan operasional disesuaikan dengan kebutuhan kepemimpinan politik nasional.

Parpol melalui seleksi yang dilakukan oleh MPP ini setidaknya harus mempersiapkan Caleg seperti dikatakan oleh Robert A.Dahl, 1992:91-116) menuhi persyaratan moral, pengetahuan akan kebijakan dan kepentingan umum, serta keahlian teknis atau instrumental yang diperlukan bagi tugas-tugas pejabat politik.

Adapun kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat menjadi peserta konvensi Caleg DPR RI, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota lebih diutamakan kemampuan dan ketrampilan teknis dalam hal pembuatan regulasi, pengawasan dan budgeting untuk dapat menjadi anggota DPR yang baik dan mengutamakan kader Parpol inti yang telah berpengalaman menjadi pengurus Parpol sesuai tingkatan maupun tingkat partisipasi aktif dalam ormas Parpol.

Setelah disepakati kriteria kandidat, MPP melakukan Konvensi Nasional dalam 4 (empat) tahap. Tahap pertama, proses penjangkaran calon. Pada tahap ini dilakukan sosialisasi kepada masyarakat bahwa Parpol membuka pendaftaran bagi siapa saja yang ingin menjadi Caleg DPR RI melalui partai dengan mengutamakan kader Parpol, kendati

tetap membuka kesempatan bukan kader Parpol sepanjang dapat memenuhi syarat kriteria yang telah ditetapkan oleh MPP. Setelah itu, nama-nama calon yang terkumpul tersebut akan disosialisasikan ke daerah. Yaitu kepada konstituen partai di tingkat propinsi, tingkat kabupaten/kota, selanjutnya di tingkat kecamatan dan desa.

Tahap kedua, dilakukan seleksi calon-calon tersebut melalui rapat pleno yang diperluas. Rapat pleno tersebut akan dilakukan di tingkat propinsi MPP Propinsi yang terdiri dari pengurus Parpol propinsi, pengurus kabupaten/kota, dan organisasi masyarakat (Ormas) Parpol, LSM/Toga/Tomas dan pakar independen. Proses seleksinya dilakukan secara terbuka, transparan yang dapat diliput oleh media dan disaksikan konstituen partai maupun masyarakat umum.

Tahap Ketiga, konvensi nasional partai, yang dilakukan oleh anggota pengurus partai politik tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kota dan Ormas Partai. Konvensi ini akan menyeleksi dan memilih 2 kali lipat Caleg yang diperlukan sesuai jumlah calon yang ditentukan dalam UU pemilu pada setiap Daerah Pemilihan (Dapil) dalam Pemilu. Jumlah 2 kali lipat nama Caleg tersebut diajukan kepada MPPN sebagai majelis tertinggi penentuan Caleg DPR RI.

Tahap Keempat, MPPN akan memilih nama-nama Caleg yang akan mewakili setiap Dapil sesuai jumlah yang ditentukan UU Pemilu dan sekaligus menentukan nomor urutnya sesuai kriteria yang telah disepakati. Pilihan MPP terhadap nama-nama caleg dan nomor urutnya dilakukan secara musyawarah mufakat dengan mempertimbangkan kepentingan partai dan kepentingan kepemimpinan

politik nasional. Dalam tahap ini MPPN bertindak sebagai penentu akhir terhadap kandidat yang akan diajukan oleh Parpol dalam pemilu.

Operasionalisasi model seleksi penentuan Caleg DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota hampir sama dengan penentuan Caleg DPR RI hanya saja wilayah Konvensinya dilakukan sesuai tingkatannya, yaitu Konvensi tingkat propinsi dan konvensi tingkat kabupaten/kota dan penentu akhir kandidat tetap berada di tangan MPP Propinsi untuk Caleg DPRD Propinsi dan MPP Kabupaten/Kota untuk Caleg DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena model pemilihan ini mengutamakan musyawarah mufakat dalam penentuan kandidat bukan model *one man one vote* berdasarkan suara mayoritas dan popularitas, maka diperlukan model inklusif dalam penentuan kandidat dengan memperkuat desentralisasi kepengurusan Parpol daerah untuk menentukan Caleg yang akan bertarung dalam Pileg.

Berdasarkan amar Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Pileg dan Pilpres akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019 mendatang. Maka manajemen konvensi penentuan Caleg dilakukan oleh internal Parpol sebaiknya dilakukan 1 (satu) tahun menjelang pemilu serentak. Hal ini dimaksudkan agar rakyat dapat melakukan penilaian dan kualitas Caleg jauh sebelum pemilu. (Agus Riwanto, 2014:12).

Penentuan Caleg yang hanya ditentukan segelintir elit politik Parpol atau kaum oligarkh dan yang bermodal uang besar, dipastikan seolah-olah Parpol menjadi organisasi privat (perusahaan pribadi), bukan organisasi publik yang bertujuan mengelola dan merumuskan

kebijakan publik dalam hubungan mediasi antar pemerintah dan rakyat.

Ke depan diharapkan model seleksi demokratis di internal Parpol melalui musyawarah-mufakat ini dapat berlangsung secara terpola, *ajeg*, dan terukur, sehingga tidak mudah ditelikungi oleh elit politiknya. Karena ciri dari Parpol yang telah terlembaga seperti dinyatakan oleh Andreas Schuller, 1995:8 adalah:

“...solid, immobile, permanent, predictable, structured, hard and persistent” so institution is the thing that does not change every time we act...”.

Agar tercipta model seleksi Caleg berdasarkan konsep musyawarah-mufakat maka diperlukan pengaturan secara permanen di dalam Undang-Undang Pemilu. Maka ke depan (*ius constituendum*) diperlukan pemikiran untuk melakukan revisi terhadap UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu agar mencantumkan dalam ketentuan Pasal khusus mengenai model seleksi Caleg di internal Parpol yang demokratis berdasarkan konsep musyawarah-mufakat.

5. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Calon anggota Lefislatif (Caleg) berdasarkan Pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen berasal dari Parpol. Itulah sebabnya Parpol bukan saja menjadi agen demokrasi, namun juga agen perubahan negara. Mau tidak mau dan suka tidak suka dipundak Parpol-lah sebagian urusan kenegaraan diserahkan.
2. Memperbaiki kualitas parpol dimulai dari sistem kepartaian dengan

- memperbaiki model seleksi internal Parpol dalam menentukan Calon Anggota Legislatif (Caleg) dalam Pemilu melalui konsep musyawarah-mufakat. Sesuai nilai filosofis dari sila ke empat Pancasila: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ini adalah inti praktek demokrasi asli yang bersumber dari nilai adiluhung budaya bangsa Indonesia.
3. Konsep musyawarah-mufakat dalam seleksi Caleg di internal Parpol bukan berdasarkan *one man one vote* dan atau ditentukan hanya oleh segelintir pengurus dan elit Parpol (oligarkh), karena hanya menguntungkan pemilik modal dan uang semata, namun menafikan kualitas. Musyawarah-mufakat di sini dioperasionalkan dalam suatu badan berbentuk Majelis Permusyawaratan Partai (MPP) yang mampu mengatasi dan memaknai cita-cita ideologi partai politik dan cita kepemimpinan politik Indonesia. Dengan tetap pelibatan partisipasi publik.
 4. Konstruksi model musyawarah-mufakat dioperasionalkannya dengan cara melakukan kesepakatan nasional internal Parpol atau Konvensi Nasional dan Daerah. Parpol terlebih dahulu perlu membentuk tiga tingkatan MPP yang merupakan representasi dari semua pengurus Parpol pusat, propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Komposisi MPP ini terdiri: (1) pengurus Parpol semua tingkatan; (2) pakar independen; (3) LSM/Toga/Tomas; dan (3) Ormas Parpol. Konvensi dilakukan melalui 4 tahap: (1) penjangkaran calon; (2) seleksi syarat calon; (3) pemilihan calon oleh pengurus Parpol; dan (4) penentuan calon oleh MPP. MPP ini sekaligus panitia dan penentu Caleg yang akan ditunjuk mewakili Parpol yang akan berkompetisi berdasarkan Daerah Pemilihan (Dapil). Seleksi Caleg dilakukan 2 tahun sebelum pemilu dan penentuan Caleg dilakukan 1 tahun sebelum pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- A Dahl, Robert. (1992). *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor, Jakarta.
- Adi Prasodjo, Teguh. (2013). Pola Rekrutmen Calon Anggota Legislatif (Caleg) Dari Partai Golkar Untuk DPRD Jateng Periode 2014-2019, Dalam *Jurnal Politika*, Vol. 4, No. 2, Oktober 2013, hal,6-7.
- Amal, Ichlasul. (2009). *Menata Ulang Demokrasi: Dari Mana Kita Memulai ?*, dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, 2009, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Gava Media-MAP UGM, Yogyakarta.
- A. Winters, Jefry. (2010). *Oligarchy*, Oxford: Cambrigde University Press.
- Fajar, H.A Mukti. (2008). *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, In-Trans Publishing, Malang,
- Croissant, Aurel, and Merkel, Wolfgang. (2016). "Political Party Formation in Presidential", diakses dari: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippenen/50072.pdf>, hal, 4 diakses pada tanggal, 13 Juli 2016.
- Danujaya, Budiarto. (2007). "Reideologi Politik", *Kompas*, 25 Juni 2007.
- Djiwandono, J. Sudjati. (2002). Krisis Kepemimpinan, dalam Riz Sihbudi dan Moch. Nurhasim, (editor), (2002), *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, PP AIPI dan Partnership for Governnace Reform in Indonesia, Jakarta.
- Daimond, Larry. (2010). "Indonesia's Place in Global Democracy", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Eko, Sutoro. (2006). "Krisis Demokrasi Elektoral", dalam Pradjarta Dirdjosanjata,2006, *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, Yayasan Percik dan Pustaka Pelajara, Yogyakarta.
- Fitriyah, (2002). Strategi Penyelesaian Krisis Kepemimpinan Sipil di Indonesia, dalam Riz Sihbudi dan Moch. Nurhasim, (editor), 2002, *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, PP AIPI dan Partnership for Governnace Reform in Indonesia, Jakarta.
- Fitriciada Azhari, Aidul. (2014). *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, Genta Publising, Yogyakarta.
- Hatta, Muhammad. (1977). "Ke Arah Indonesia Merdeka", dalam Miriam Budiardjo (ed), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta, Gramedia.
- Hadiwinata, Bob Sugeng. (2006). Suara Penghukuman, Pragmataisme Rasional Pemilih Kota Bandung dalam Pemilihan Umum 2004, dalam Pradjarta Dirdjosanjata. (2006). *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, Yayasan Percik-Pustaka Pelajara, Yogyakarta.

- Haris, Syamsudin. (2005). "Proses Pencalonan Legislatif Loka: Pola, Kecenderungan dan Profil Caleg" dalam Syamsudin Haris, (eds), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai : Proses Nominasi dan seleksi Caleg Pemilu 2004*, Gramedia, Jakarta.
- Hara, A. E. (2000). *The Difficult Journey of Democratization in Indonesia*, in *Journal Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23. 2, August 2000.
- Kusuma, AB. RM. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, badan Penerbit FH UI.
- Lev, Daniel S. (1988). "Partai-Partai di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlementer (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965)", dalam Ichasul Amal, (Eds), (1988), *Teori-Teori Muthakir Partai-Partai*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Mietzner, Marcus. (2008). "Soldier, Parties and Bureaucrats: Illicit Fundraising in Contemporary Indonesia", in *South East Asia Research*, Vol.16 (2).
- Mietzner, Marcus (eds). (2010), *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, Singapore: ISEAS.
- Morlino, Leonardo, (1989), "Democratic Consolidation and Democratic Theory" *Paper prepared for the conference "Problems Of Democratic Consolidation: Spain and The New Southern Europe"*, Bad Humberg, Germany.
- MD, M. Mahfud, (2010). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Mulyono, Kasan. (2016). *Belajar Galang Dana Kampanye Ala Obama*, dalam http://www.kompasiana.com/kasanmulyono/belajar-galang-dana-kampanye-ala-obama_552072dd813311607419f7e7. Diakses pada tanggal, 15 Juli 2016.
- Muhtadi, Burhanuddin. (2013). *Perang Bintang 2014, Konstelasi dan Prediksi Pemilu dan Pilpres*, Jakarta, Noura Books, 2013.
- Nugroho Dwidjowijoto, Riant. (2001). *Reinventing Indonesia*, Jakarta, Elex Media.
- Pamungkas, Sigit. (2011). *Partai Politik Teori dan Praktek di Indonesia*, Yogyakarta, Institute for Democracy and Welfarianism.
- Prihatmoko, Joko J. (2008). *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Poerboprano, Koentjoro. (1987). *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung.
- Prasetijo dan Sri Priyanti. (2010). *Membangun Ilmu Hukum Mazhab Pancasila*, dalam Satya Arinanto, dkk (editor), (2010), *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Pusat Kajian Politik, Tim. (2008). *Kerangka Penguatan Parpol di Indonesia*, FISIP UI, Jakarta.
- Priyono, Herry B. (2006). *Momen Para Relawan*, Kompas, 16 Mei.
- Rahmadania, Fitria. (Tt). *Rekrutmen Calon Legislatif Pada Pemilu 2014 (Studi Kasus Mengenai Rekrutmen Politik PPP di Dapil I dan V di Kabupaten Sampang, Jawa Timur)*. Diakses dari journal.unair.ac.id/filerPDF/jpmd3ee8c898cfull.pdf
- Ramses, Andy. (2009). "Partai Politik dalam Politik Indonesia Pasca Reformasi", dalam

- Andy Ramses, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI Jakarta.
- Riwanto, Agus. (2014). *Implikasi Hukum Putusan MK Tentang Pemilu Serentak*, Media Indonesia, 31 Januari.
- Schuller, Andreas. (1995). "Under-and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Proposition Concerning New and Old Party System", *Working Paper # 213-March 1995*.
- Sherlock, Stephen. (2010). The Parliament In Indonesia's Decade of Democracy: People's Forum or Chamber of Cronies, in Edward Aspinall and Marcus, (eds). (2010). *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, ISEAS, Singapore
- Surbakti, Ramlan. (2010). "Perkembangan Partai Politik Indonesia", dalam Andy Ramses M (2010), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI Jakarta.
- Tomsa, Dirk, (2010) , The Indonesian Party System After The 2009 Election: Towards Stability, in Edward Aspinall and Marcuss Mietzner, (eds), 2010, *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, ISEAS, Singapore.

PEMILU SERENTAK 2019: SEBUAH TINJAUAN KRITIS PELUANG DAN TANTANGAN PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK

Khanif Idris

Bawaslu RI, Jakarta, Indonesia, khanifidris@gmail.com

Mouliza K.D Sweinstani

Bawaslu RI, Jakarta, Indonesia, moulizadonna@gmail.com

ABSTRACT

Based on the Constitutional Court Decision Number. 14 / PUU-XI / 2013, Concurrent Election will be realized in 2019. There are various perspectives in viewing this discourse. Some believe that this decision will be profitable and some believe there is some potential vulnerability in the holding of these elections. Using the literature related to the simultaneous election velocities proposed by LIPI and the theory of voting behaviors conceived by Heywood, the authors present at least two potential advantages and two potential conflicts of 2019 electoral elections. The first advantage, simultaneous elections can serve as a medium for saving budgets election. Second, simultaneous elections can encourage voter political intelligence and create a pattern of constancy coalition of national and regional political parties. On the other hand, the dilemma that occurs in mobile voters using A5 forms, especially to elect legislative members can actually disrupt the quality of the election results because they inevitably have to elect legislative members who are not from their elect. The author also proposes some solutions that can be considered by the government. The national election holiday policy can be a way out to accommodate the nomads so they can return to their electoral areas and select candidates that are compatible with their respective electoral districts. Thus, political participation in the simultaneous elections not only increases in quantity but also in quality.

Keywords

Concurrent Election, Election Founding, Mobile Voters, Votting Behaviour.

ABSTRAK

Berdasarkan pada Putusan MK Nomor. 14/PUU-XI/2013, Pemilu Serentak akan direalisasikan pada tahun 2019. Terdapat berbagai perspektif dalam melihat wacana ini. Sebagian pihak menilai bahwa keputusan ini akan mendatangkan keuntungan dan sebagian lagi menilai bahwa ada beberapa kerawanan yang berpotensi terjadi dalam penyelenggaraan pemilu serentak ini. Menggunakan telah pustaka yang berkaitan dengan varian pemilu serentak yang dikemukakan oleh LIPI dan teori perilaku memilih yang dikonsepsikan oleh Heywood, penulis mengetengahkan setidaknya ada dua potensi keuntungan dan dua potensi kerawanan penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Keuntungan pertama, pemilu serentak dapat menjadi media untuk melakukan penghematan anggaran pemilu. Kedua, pemilu serentak dapat mendorong pencerdasan politik pemilih serta menciptakan suatu pola keajegan koalisi partai politik dinasional dan daerah. Di sisi lain, dilema yang terjadi pada para pemilih perantau (mobile voters) dengan menggunakan formulir A5 khususnya untuk memilih anggota legislative justru dapat mengganggu kualitas hasil pemilu karena mau tidak mau ia harus memilih anggota legislative yang tidak berasal dari dapilnya. Penulis juga mengusulkan beberapa solusi yang dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah. Kebijakan hari libur nasional pemilu dapat menjadi jalan keluar untuk mengakomodasi pada pemilih perantau sehingga mereka dapat pulang ke dapilnya dan memilih kandidat yang sesuai dengan dapil masing-masing. Dengan demikian, partisipasi politik dalam pemilu serentak tersebut tidak hanya meningkat secara kuantitas namun juga secara kualitas.

Kata Kunci

Anggaran Pemilu, Mobile Voters, Pemilu Serentak, , Perilaku Memilih.

1. Pendahuluan

Sebagai sebuah nilai dan sistem politik dalam masyarakat, ide dasar dari demokrasi adalah paham liberalisme. Liberalisme merupakan suatu paham yang menekankan pada kebebasan dan menyakini bahwa sifat dasar manusia adalah didasarkan kepada kehendak individu dan menganggap bahwa individu adalah makhluk yang menggunakan akalanya dalam setiap tindakannya. Kebebasan individu diyakini akan mendorong individu untuk berkompetisi

satu sama lain untuk mempromosikan kepentingan pribadinya. Kompetisi dalam hal ini dimaknai sebagai suatu yang wajar dan sehat bahkan sengaja diciptakan sebagai suatu cara yang dapat membuat seseorang maju dan berhasil berdasarkan pada *self-ability*-nya.

Komponen selanjutnya dalam liberalisme yang juga menjadi salah satu nilai dalam Demokrasi adalah kesetaraan (Equity). Kesetaraan disini bukan diartikan sebagai kesetaraan kesuksesan individu, melainkan sebagai

kesetaraan kesempatan bagi setiap individu untuk memperoleh kesuksesan tersebut. Kesetaraan kesempatan inilah yang kemudian diejawantahkan sebagai kompetisi. Oleh karena itu, atas dasar kedua komponen utama dalam liberalisasi yang kemudian diejawantahkan dalam demokrasi, setiap individu dinilai mampu untuk hidup secara bebas, yaitu bebas dari segala macam bentuk restriksi yang dapat mengganggu kebebasannya dalam hidup dan kebebasannya berkompetisi dengan individu lain dalam rangka mencapai tujuan hidup (Ball and Dager, 1991, 52-54).

Refleksi dari kebebasan dan persamaan dalam berkompetisi dalam sistem demokrasi tersebut, diwujudkan dalam suatu sistem Pemilu yang demokratis. Samuel P. Huntington menyatakan bahwa demokrasi adalah suatu sistem politik tempat dimana para pembuat keputusan kolektif tertinggi di dalamnya dipilih melalui sistem pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala (Huntington, 1995, 5). Beberapa ilmuwan politik lainnya juga menilai bahwa Pemilu merupakan instrumen politik paling penting dalam sebuah negara dengan sistem demokrasi. Heywood bahkan menyatakan bahwa Pemilu merupakan jantung dari proses politik dan merupakan wujud demokrasi dalam praktiknya (Good-Gill, 1995, 35).

Terdapat beberapa hal yang perlu tekanan dalam Pemilu dan kaitannya dengan sistem demokrasi. Pertama, Pemilu merupakan tolok ukur demokrasi. Melalui Pemilu, pemerintahan memiliki mandat dan kewajiban yang harus dijalankan sebagai pejabat resmi. Dalam Pemilu suara rakyat menentukan kebijakan dalam pemerintahan dan melanjutkan

keberlangsungan pembangunan secara demokratis (Helgesen, 2013). Kedua, Pemilu adalah puncak dari partisipasi politik kolosal warga negara. Seperti yang dirumuskan oleh Alan Wall, Pemilu merupakan bentuk demokrasi langsung yang apabila dimaknai lebih jauh, Pemilu sebagaimana juga referendum, adalah sebuah aktivitas kolosal yang diorganisasikan di sebuah negara. Ia merupakan sebuah tugas administrasi yang sangat kompleks dan dilaksanakan dalam suasana hingar-bingar politik (Wall, 2006). Ketiga, Pemilu merupakan sarana penentuan bagi mereka yang ingin melibatkan diri dan duduk dalam pemerintahan negara, sehingga mereka yang terpilih (dalam proses Pemilu tersebut) memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya pemerintahan, sementara tugas pemerintahan adalah menyusun kebijakan untuk kepentingan umum (Maisel and Buckley, 2005). Dengan demikian terdapatnya adagium yang mashur, "*there is no democracy, theres is no elections*" memang benar adanya karena Pemilu adalah manifestasi dari kedaulatan rakyat dimana dalam Pemilu, rakyat menentukan pilihannya, dan dari pilihannya tersebut dihasilkan sekelompok orang yang akan memerintah (the rullers).

Pelaksanaan Pemilu di negara-negara modern seperti saat ini selanjutnya tidak serta merta dapat dilaksanakan begitu saja sekalipun setiap negara pasti memiliki kebijakan dalam memilih sistem Pemilu yang sesuai. Akan tetapi, kebijakan dalam memilih sistem Pemilu itu bukanlah tanpa batas dan harus konsisten dengan standar-standar internasional. *International for Democracy and Electoral Assessments (IDEA)*, mengetengahkan setidaknya ada

lima belas standar pemilihan umum yang dapat menjadi pedoman bagi pelaksanaan Pemilu di negara demokrasi. Standar-standar yang dimaksud adalah (1) Penyusunan Kerangka Hukum, (2) Sistem Pemilu, (3) Penentuan Distrik Pemilihan dan definisi batasan unit Pemilu, (4) Hal memilih dan Untuk dipilih, (5) Penyelenggara Pemilu, (6) Pendaftaran Pemilih dan Pemilih Terdaftar, (7) Akses Kertas Suara Partai Politik dan Kandidat, (8) Kampanye Pemilu yang Demokratis, (9) Akses Media dan Kebebasan Berekspresi, (10) Pembiayaan dan Pengeluaran Kampanye, (11) Pemungutan Suara, (12) Penghitungan dan Tabulasi Suara, (13) Peran Wakil Partai dan Kandidat, (14) Pemantau Pemilu, dan (15) Kepatuhan dan Penegakkan Hukum.

Berkaitan dengan kerangka hukum Pemilu, hal tersebut harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis. Istilah “kerangka hukum untuk Pemilu” pada umumnya mengacu pada semua undang-undang dan bahan atau dokumen hukum dan kuasa hukum terkait yang ada hubungannya dengan Pemilu. Secara khusus, “kerangka hukum untuk Pemilu” termasuk ketentuan konstitusional yang berlaku, undang-undang Pemilu sebagaimana disahkan oleh badan legislatif, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada Pemilu. Kerangka hukum juga meliputi setiap dan semua perundangan yang terlampir pada undang-undang Pemilu dan terhadap semua perundangan terkait yang disebarluaskan oleh pemerintah. Kerangka hukum mencakup perintah

terkait dan/ atau petunjuk yang terkait dengan undang-undang Pemilu dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan pelaksana Pemilu yang bertanggung jawab, serta kode etik terkait, baik yang sukarela atau tidak, yang mungkin berdampak langsung pada proses Pemilu (IDEA, 2002, 13).

Dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan Pemilu diatur dalam konstitusi Indonesia, UUD 1945, khususnya dalam pasal 6A ayat 1 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 19 Ayat 1 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pasal 22C ayat 1 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Daerah. Selanjutnya berdasarkan pada konstitusi ini, disusunlah Undang-Undang baik untuk pelaksanaan Pemilu tersebut. Untuk Pemilu tahun 2014 lalu, perihal Pemilu presiden di atur dalam UU No. 42 Tahun 2008 dan perihal pemilihan umum Legislatif diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012. Sedangkan menjelang pemilu serentak tahun 2019, disusunlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang didalamnya telah terdiri dari peraturan tentang pemilihan presiden, pemilu legislatif, dan ketentuan tentang penyelenggara pemilu.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut disusun sebagai respon dari dinamika demokratisasi di Indonesia. Menjelang Pemilu 2014 silam, beberapa pihak sempat mengajukan Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan beberapa peraturan Pemilu tahun 2014, termasuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu pihak yang mengajukan gugatan atas Undang-Undang Pemilu 2014 ini adalah Effendy Ghazali. Ia mengajukan uji materi Undang Undang

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi dengan menilai bahwa pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif merupakan suatu pemborosan. Ia pun menggugat beberapa pasal dalam UU No. 42 Tahun 2008, yakni Pasal 3 Ayat (5), pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 12 ayat (2), dan Pasal 112. Dalam permohonannya tersebut, Effendi beranggapan bahwa Pilpres yang dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu Legislatif bertentangan dengan Pasal 22E ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali.¹ Namun pada kenyataannya satu tahun dalam siklus lima tahunan Pemilu, terdapat dua kali Pemilu. Inilah yang membuat Effendi menilai bahwa hal tersebut merupakan suatu pemborosan. Menurutnya, seharusnya dana tersebut dapat digunakan unruk memenuhi hak-hak konstitusional warga negara (Tim Viva, 2013). Oleh karena itu, ia mengusulkan adanya suatu mekanisme Pemilu serentak yang akan menciptakan efisiensi biaya dan merangsang pemilih untuk menggunakan hak pilihnya secara cerdas dan efisien dengan adanya kemungkinan untuk memilih calon presiden dan calon anggota legislative dari partai yang sama.

1 Dalam pasal tersebut diketengahkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sementara pada kenyataannya pemilihan umum justru dilaksanakan setiap lima tahun sebanyak dua kali, yaitu Pilpres dan Pemilu Legislatif. Oleh karena itu, Effendi menilai hal ini merupakan suatu pemborosan.

Gugatan Efendi Ghazali ini pun akhirnya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. MK memutuskan bahwa pemilihan umum tidak serentak yang selama ini dilaksanakan bertentangan dengan UUD 1945. Beberapa pertimbangan MK yang akhirnya mengabulkan gugatan Effendi tersebut antara lain kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentukan UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Namun pelaksanaan putusan MK ini baru akan berlaku pada Pemilu 2019, mengingat pada saat itu proses persiapan penyelenggaraan Pemilu 2014 sudah sedang berjalan. Dengan demikian, Pilpres dan Pemilu Legislatif 2019 mendatang akan diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan. Hal ini secara otomatis membuka peluang bagi partai politik untuk lebih mudah mengajukan bakal calon Presiden dan Wakil Presidennya.

Namun, suatu kebijakan tidak mungkin tidak memberikan sisi negative yang dapat menjadi tantangan bagi proses implementasinya. Penulis melihat kenyataan banyaknya pemilih yang menggunakan hak pilihnya dengan menggunakan formulir A5 pada Pilpres 2014 dapat menjadi permasalahan krusial yang mungkin terjadi pada Pemilu serentak 2019. Seperti yang telah diketahui, pada Pemilu 2014, KPU menyediakan sejumlah formulir A5 yang dapat digunakan oleh para perantau untuk memberikan hak pilihnya sehingga tidak perlu harus pulang ke daerah asal. Dengan menggunakan

Formulir A5, pemilih perantau atau pemilih yang melakukan pindah pilih, akan menggunakan kuota 2% yang telah dipersiapkan untuk masing-masing TPS. Kuota 2% kelebihan surat suara ini disediakan untuk menanggulangi surat suara yang rusak atau pemilih yang belum terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap, termasuk para perantau yang melakukan pindah pilih menggunakan Formulir A5 tersebut. Oleh karena itu, dengan model ini, pemilih perantau akan mendapatkan surat suara yang sama dengan dapil serta TPS barunya. Selain itu, dengan dilaksanakan secara serentak, kemungkinan presiden tidak terjerat kekuatan legislatif memang menjadi mungkin, namun hal ini juga dapat menimbulkan adanya ketidakjelasan konfigurasi politik di negara tersebut. Lantas bagaimana dengan pelaksanaan pemilihan anggota legislative khususnya legislative daerah? Berdasarkan pada beberapa pemikiran kritis penulis di atas, penulis tertarik untuk melakukan kajian kritis dari rencana pelaksanaan pemilihan umum serentak 2019. Penulis akan melihat berbagai sisi positif (peluang) dan negative (tantangan) dari rencana ini sekaligus memberikan solusi atas sisi negative yang penulis kritisi. Guna membatasi permasalahan di atas, penulis merumuskan beberapa pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Bagaimana sisi positive dan peluang yang akan ditimbulkan dari pelaksanaan Pemilu serentak 2019?
2. Bagaimana sisi negative atau tantangan yang mungkin ditimbulkan akibat Pemilu serentak 2019

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian eksploratori. Jenis penelitian eksploratori adalah penelitian yang berusaha untuk mencari kondisi general atas suatu hal yang baru yang dapat menjadi dasar bagi riset-riset sebelumnya. Data yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah data sekunder dengan melakukan studi dokumenter berkaitan dengan dokumen-dokumen tentang anggaran pemilu, dan sebagainya.

3. Perspektif Teori

3.1 Varian Pemilu Serentak

Konsep yang penulis gunakan dalam melakukan analisis makalah ini adalah mengenai beberapa varian pemilihan langsung. Berdasarkan pada positioning letter Pemilu Serentak Nasional 2019 yang disusun oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dijelaskan bahwa ada beberapa varian tentang Pemilu serentak. Variasi Pemilu serentak dapat dibedakan berdasarkan waktu pelaksanaan dan tingkatan pemerintahan yang dapat mempengaruhi persepsi pemilih mengenai seberapa penting pemilihan tersebut. Secara teoretik, penyelenggaraan Pemilu yang waktunya bersamaan antara berbagai pemilihan, seperti pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden, pemilihan legislatif dengan referendum isu-isu publik, maupun segala macam pemilihan untuk posisi publik dan isu-isu kebijakan penting, biasanya terkait erat dengan *electoral cycle*, utilitas *mechanical effect* dari Pemilu, rejim pemerintahan, dan juga model kepartaian yang ada.

Setidaknya ada lima varian Pemilu serentak yang mungkin bagi Indonesia. Pertama, Pemilu serentak sekaligus serentak, satu kali dalam lima tahun, untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Pemilu ini meliputi pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota), pemilihan presiden, serta Pemilukada. Ini seringkali disebut dengan Pemilu borongan.

Kedua, Pemilu serentak hanya untuk seluruh jabatan legislatif (pusat dan daerah) dan kemudian disusul dengan Pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model clustered concurrent election ini, Pemilu untuk DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota dilaksanakan seperti selama ini dilakukan bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian diikuti Pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

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

Keempat, Pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal yang dibedakan waktunya secara interval (*concurrent election with regional-based concurrent elections*). Dalam model ini, pemilihan

presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan bersamaan waktunya. Kemudian pada tahun kedua diadakan Pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan pengelompokan region atau wilayah kepulauan tertentu. Misal tahun kedua khusus untuk wilayah Pulau Sumatera. Kemudian disusul tahun ketiga untuk wilayah pulau Jawa, dan tahun keempat untuk wilayah Bali dan Kalimantan, dan tahun kelima untuk wilayah sisanya. Dengan model ini maka setiap tahun masing-masing partai akan selalu bekerja untuk mendapatkan dukungan dari pemilih, dan pemerintah serta partai politik dapat selalu dievaluasi secara tahunan oleh pemilih.

Kelima, adalah Pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan Pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus Pemilu lokal di masing-masing provinsi tersebut. Dengan *model concurrent election with flexible concurrent local elections* ini maka pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal Pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan Pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di suatu provinsi, dan kemudian diikuti dengan Pemilu serentak lokal yang sama di provinsi-provinsi lainnya sehingga bisa jadi dalam setahun ada beberapa Pemilu serentak lokal di sejumlah provinsi.

Keenam, adalah Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan Pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam Pemilu ini, Pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadwalnya tergantung dari siklus Pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati Electoral Research Institute LIPI, 2014).

Masing-masing varian Pemilu serentak di atas memiliki dampak dan konsekuensi tersendiri. Pada model pertama, kedua, dan ketiga, jika tujuan Pemilu serentak hanya untuk sekedar penghematan biaya, maka pemilu serentak dapat menjadi jawaban yang benar. Namun penyelenggaraan Pemilu menjadi semakin rumit, konfigurasi politik menjadi tidak menentu, bahkan bisa jadi tidak muncul *political blocking* secara jelas dan dapat menyuburkan politik transaksional karena kebutuhan terhadap dukungan elektoral untuk memenangkan Pemilu. Sementara pelaksanaan Pemilu serentak pada model ketiga, keempat, dan kelima diyakini membuat sistem pemilihan lebih sederhana. Dengan dilaksanakannya Pemilu untuk anggota DPR dan pemilihan Presiden secara bersamaan maka kecenderungannya ialah hanya terdapat dua blok besar koalisi partai politik, dimana keduanya mencalonkan pasangan capres cawapres masing-masing karena kemungkinan mengarah pada dua putaran atau hanya dua kandidat utama sangat besar.

3.2 Perilaku Memilih

Dalam bukunya yang berjudul *Politik*, Heywood mengetengahkan sebuah teori yang memberikan penjelasan tentang tiga model utama perilaku voting yang umum dijumpai dalam masyarakat (Heywood, 2014, 382-385). Teori yang paling awal tentang perilaku voting adalah model identifikasi partai. Model ini didasarkan pada pengertian tentang ikatan psikologis antara masyarakat dengan partai-partai. Para pemilih dianggap sebagai partai yang mengidentifikasi dirinya dengan sebuah partai.

Model yang kedua adalah model sosiologis. Dalam model ini pemilih mengaitkan dirinya dengan keanggotaan kelompok. Model ini mengemukakan bahwa para peilih cenderung mengadopsi sebuah pola voting yang merefleksikan posisi ekonomi dan sosial dari kelompok dimana mereka menjadi bagian darinya ketimbang ikatan-ikatan psikologis seperti pada model sebelumnya.

Model yang ketiga adalah model pilihan rasional yang menggeser perhatian pada individu dan menjauh dari sosialisasi dan perilaku kelompok-kelompok sosial. Dalam pandangan ini voting dianggap sebagai sebuah aksi rasional. Ketiga model diatas akan penulis gunakan untuk menganalisis hal-hal yang mungkin terjadi pada perilaku pemilih dengan realisasi Pemilu Serentak 2019 mendatang.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Pemilu Serentak sebagai Jalan Keluar Efisiensi Anggaran Pemilu

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem Pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan

(Geys, 2006, 652). Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang dikenal di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan di tingkat lokal. Di negara-negara anggota Uni Eropa, Pemilu serentak bahkan termasuk menyelenggarakan Pemilu untuk tingkat supra-nasional, yakni pemilihan anggota parlemen Eropa secara bersamaan dengan Pemilu nasional, regional atau lokal (Mattila, 2003, 465). Dengan adanya beragam faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan Pemilu serentak, maka terdapat beberapa varian yang sebagian sudah diterapkan dan beberapa lagi masih sifatnya hipotetis.

Banyak di negara-negara dengan sistem demokrasi sudah menerapkan Pemilu serentak sebagai sistematisasi pemilihan para penguasa politiknya. Sistem ini bahkan ditemukan tidak hanya di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat, melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin, Eropa Timur dan Asia Tenggara. Di kawasan Asia Tenggara, sistem Pemilu serentak belum banyak dikenal. Dari lima negara yang menerapkan Pemilu—meski tidak sepenuhnya demokratis—hanya Philipina yang menerapkan sistem Pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif, sementara Malaysia, Singapore dan Thailand tidak menggunakan sistem Pemilu serentak (Electoral Research Institute LIPI, 2014). Sedangkan Indonesia baru akan

merencanakan Pemilu dengan model ini pada tahun 2019 mendatang.

Jika Salah satu alasan digugatnya UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sehingga memunculkan gagasan diselenggarakannya Pemilu serentak adalah untuk melakukan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, maka efisiensi tersebut dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Hal pertama yang sangat menonjol dari efisiensi ini adalah dilihat dari segi finansial. Telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya bahwa Pemilu serentak tahun 2019 mendatang kemungkinan besar merupakan model Pemilu serentak yang pertama atau yang keenam. Kedua model ini memang dapat menjadi jawaban atas dorongan melakukan efisiensi biaya dalam Pemilu. Apalagi jika menggunakan model Pemilu 7 kotak, maka anggaran Pemilu benar-benar dapat ditekan.

Tercatat dalam Pemilu tahun 2009 dan 2014, pemerintah telah mengalokasikan dana masing-masing sebesar 19,67 Triliun dan 24,1 Triliun, baik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilu Legislatif. Anggaran tersebut termasuk di dalamnya digunakan untuk keperluan operasional KPU yang pengadaan barang dan jasa, serta seleksi anggota Pengawas Pemilu, dan keperluan logistic Pemilu lainnya (Maesaroh, 2013). Pada tahun 2009, sebesar 9,07 Triliun dianggarkan untuk kebutuhan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden untuk dua kali putaran. Sementara pada tahun 2014, 7.9 triliun dana telah dianggarkan untuk kebutuhan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Selengkapny mengenai data anggaran Pemilu 2009 dan 2014 penulis sajikan dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perbandingan Anggaran Pemilu 2009 dan 2014*

Rencana Anggaran Belanja	Tahun Pemilu		
	2009**	2014**	
Total Anggaran	19.67 T	24.1 T	
Anggaran Biaya Persiapan	6.67 T	8.1 T	
Anggaran Biaya Penyelenggaraan Pemilu	13 T	16 T	
Alokasi	Pilpres	-	7.9 T
	Pileg	-	-
Realisasi Keseluruhan Anggaran			
Ralisasi Biaya Persiapan	1.9 T	-	
Realisasi Biaya Penyelenggaraan Pemilu	8.5 T	8.44 T	
Kelebihan Dana Total	9.27 T	-	

Sumber: Diolah dari berbagai Sumber

* Keterangan :

** Data yang tersaji adalah data hasil pembulatan yang dilakukan oleh penulis.

- : penulis tidak mendapatkan data

Berkaitan dengan realisasi biaya penyelenggaraan Pemilu tahun 2014 di atas, berikut penulis sajikan rincian realiasi Anggaran Belanja Penyelenggaraan Pemilu 2014 dalam Tabel 2.

Tabel 2. Realisasi Anggaran Belanja Pemilu 2014

KETERANGAN	PAGU 2014	REALISASI	SISA	%
PUSAT				
KPU PUSAT	1.608.545.705.000	844.142.178.629	764.403.526.371	52,48%
DAERAH				
ACEH	403.519.561.000	366.559.394.504	36.960.166.496	90,84%
SUMATERA BARAT	262.278.089.000	214.805.362.195	47.472.726.805	81,90%
RIAU	266.669.959.000	207.353.155.769	59.316.803.231	77,76%
SUMATERA SELATAN	377.874.274.000	321.898.291.067	55.975.982.933	85,19%
LAMPUNG	337.934.101.000	281.571.265.070	56.362.835.930	83,32%
SUMATERA UTARA	670.139.299.000	554.815.209.879	115.324.089.121	82,79%
JAMBI	187.642.902.000	156.059.211.708	31.583.690.292	83,17%
BENGKULU	138.056.335.000	118.720.492.947	19.335.842.053	85,99%
KEPULAUAN RIAU	95.681.513.000	69.431.217.766	26.250.295.234	72,56%
BANGKA BELITUNG	71.009.935.000	58.666.448.706	12.343.486.294	82,62%
JAWA BARAT	1.335.467.059.000	1.053.439.405.309	282.027.653.691	78,88%
DKI JAKARTA	239.444.827.000	190.568.533.479	48.876.293.521	79,59%
DI YOGYAKARTA	139.203.389.000	102.732.301.647	36.471.087.353	73,80%
BANTEN	310.970.783.000	264.508.730.982	46.462.052.018	85,06%
JAWA TENGAH	1.271.882.454.000	998.636.252.642	273.246.201.358	78,52%
BALI	152.669.764.000	115.891.013.084	36.778.750.916	75,91%
JAWA TIMUR	1.372.868.899.000	1.135.645.141.201	237.223.757.799	82,72%

KETERANGAN	PAGU 2014	REALISASI	SISA	%
KALIMANTAN TENGAH	175.107.588.000	152.142.021.302	22.965.566.698	86,88%
KALIMANTAN TIMUR	220.654.554.000	180.916.283.058	39.738.270.942	81,99%
KALIMANTAN BARAT	257.000.404.000	228.009.994.686	28.990.409.314	88,72%
KALIMANTAN SELATAN	216.732.240.000	169.982.725.147	46.749.514.853	78,43%
SULAWESI TENGAH	187.254.839.000	161.244.559.956	26.010.279.044	86,11%
SULAWESI UTARA	199.830.332.000	162.194.108.683	37.636.223.317	81,17%
SULAWESI SELATAN	398.469.576.000	331.483.091.049	66.986.484.951	83,19%
SULAWESI TENGGARA	178.928.097.000	162.548.085.519	16.380.011.481	90,85%
SULAWESI BARAT	79.686.642.000	72.400.812.797	7.285.829.203	90,86%
MALUKU	146.839.324.000	115.103.418.648	31.735.905.352	78,39%
NTB	226.178.814.000	170.111.152.069	56.067.661.931	75,21%
NTT	316.901.377.000	266.338.670.487	50.562.706.513	84,04%
PAPUA	633.357.345.000	563.831.399.883	69.525.945.117	89,02%
MALUKU UTARA	122.793.563.000	106.750.915.085	16.042.647.915	86,94%
GORONTALO	78.343.790.000	69.187.601.949	9.156.188.051	88,31%
PAPUA BARAT	197.496.958.000	180.664.888.559	16.832.069.441	91,48%
Grand Total	12.877.434.291.000	10.148.353.335.461	2.729.080.955.539	78,81%

Berdasarkan pada kedua tabel di atas, dapat dilihat bahwa biaya pesta demokrasi di Indonesia sangat tinggi. Apalagi dengan menggunakan sistem Pemilu dua putaran untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, realisasi Anggaran Belanja Pemilu di atas tentunya menjadi lebih tinggi karena berarti ada tiga kali perhelatan akbar masyarakat dalam sistem demokrasi dalam tahun Pemilu tersebut, seperti misalnya pada Pilpres 2009.

Mengutip informasi dari Lembaga bantuan Hukum Jakarta, diketahui bahwa selama ini, honor penyelenggara Pemilu merupakan komponen terbesar biaya Pemilu. Honor ini mampu memakan hingga 65 persen dana Pemilu. Besarnya honor ini terkait jumlah tempat pemungutan

suara (TPS) di Indonesia sangat banyak, mencapai 500 ribu. Setiap TPS ini ditunggu tujuh orang petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Dengan demikian, total jumlah anggota KPPS ini sekitar 3,5 juta orang. Jika honor setiap anggota KPPS dirata-ratakan Rp 300 ribu per orang, maka biaya yang dibutuhkan untuk satu pemilihan, katakan presiden, adalah 1 triliun. Ini belum termasuk honor Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berjumlah 3 orang setiap kelurahan/desa dimana ada 77.465 desa/kelurahan di Indonesia. Belum lagi honor anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), 5 orang per kecamatan di 6.694 kecamatan; honor anggota Panitia Pengawas Lapangan (PPL), yang jumlahnya 1-5 orang per desa; honor

Panwaslu Kecamatan, yang jumlahnya tiga orang per kecamatan, dan biaya-biaya honor lainnya untuk kesekretariatan dan sebagainya (Ailen, 2014). Oleh karena itu, apabila Pemilu dilaksanakan secara serentak, maka anggaran untuk penyelenggara Pemilu tersebut menjadi cukup digelontorkan satu kali saja pada saat Pemilu serentak dilaksanakan. LBH Jakarta bahwa menganalisis bahwa total biaya yang bisa dihemat mencapai 5-10 Triliun Rupiah.

4.2 Pola Pilihan Pemilih

Telah dijelaskan pada bagian telaah pusataka bahwa Pemilu serentak tahun 2019 mendatang juga memiliki keterkaitan dengan teori tentang perilaku memilih yang dikonsepsikan oleh Huntington. Adanya Pemilu serentak yang berarti memungkinkan bagi setiap partai politik untuk mengusung masing-masing calonnya tanpa perlu melakukan koalisi secara tidak langsung dapat mengembalikan kekuatan partai sebagai organisasi yang berhasrat untuk menduduki kursi penguasa dengan ideology tertentu. Momen Pemilu serentak dapat digunakan oleh partai-partai untuk mengampanyekan partainya dengan menjual ideology yang usungnya dengan harapan bahwa pemilih akan memilih calon-calon yang diusung oleh partai ini. Dengan demikian fungsi partai dapat berjalan lebih baik, dan partai bukan lagi sekadar kendaraan politik kandidat yang pada akhirnya kandidat justru tidak mengampanyekan partainya namun mengampanyekan dirinya pribadi. Apa yang kemungkinan akan dilakukan oleh partai-partai tersebut, secara tidak langsung dapat memengaruhi pilihan pemilih. Pilihan pemilih dalam Pemilu dapat menjadi lebih terpola dan sesuai

dengan nilai-nilai maupun ideology yang ia anut karena Pemilu serentak ini memungkinkan pemilih untuk melakukan identifikasi partai dalam memilih. Dengan demikian ada tendensi bahwa ia akan memilih kandidat presiden dan anggota legislatif di semua tingkatan yang berasal dari partai yang sama.

Keterpolaan pemilih dalam Pemilu serentak juga dapat dilihat dari peta koalisi antarpolisi yang dapat dimungkinkan menjadi koalisi yang permanen. Pemilu serentak mendatang memang tidak menutup kemungkinan bagi gabungan partai untuk bersama-sama mengusung calon presiden dan wakil presiden, namun segi positif yang dimungkinkan terjadi adalah pola koalisi antarpolisi dapat menjadi sebuah kejegan, yaitu peta koalisi yang sama antara koalisi nasional dan koalisi di daerah. Hal ini kemudian dapat menjadi antithesis dari penelitian Lili Romli dan Firmanzah yang menyatakan bahwa ada kecenderungan peta koalisi yang tidak terpola antara peta koalisi di tingkat nasional dengan di daerah.

Menurut Lili Romli, koalisi di daerah yang dapat dilihat dari koalisi partai-partai politik dalam pilkada cenderung pragmatis. Koalisi yang mereka bangun cenderung bukan berlandaskan kesamaan visi-misi, *platform*, dan program-program partai, namun berdasarkan kepentingan jangka pendek yakni merebut kekuasaan (Romli, 2007, 356). Koalisi yang tidak berpola tersebut, akan membingungkan publik sebagai pemilih, seperti yang dikatakan Firmanzah Ph.D bahwa seringkali disuatu daerah X partai politik berkoalisi dengan partai politik B, dan melwan koalisi partai politik C dan D. Namun di daerah Y partai politik

A berkoalisi dengan partai politik C melawan koalisi partai politik B dan D. Liarnya koalisi antar partai politik di pelbagai daerah akan membingungkan publik atas *positioning* yang dilakukan masing – masing partai. Ketika koalisi terbangun bukan atas dasar kesamaan ideologi, yang terjadi adalah kebingungan masyarakat atas partai politik yang menjalin koalisi, selain itu, hal tersebut juga memperkuat anggapan masyarakat bahwa koalisi partai politik dibangun atas dasar ingin mencapai kekuasaan semata (Firmanzah, 2011, 376). Oleh karena itu, apabila Pemilu dilaksanakan secara serentak, ada kemungkinan akan terjadi peta koalisi yang sama baik di pusat maupun daerah. Dengan demikian pemilih dapat melakukan identifikasi ideology partai dengan mudah. Partai pun akan lebih terberdayaan dengan lebih baik. Hal ini berimplikasi pada upaya mendorong pencerdasan politik pemilih.

4.3 Tantangan Pemilu Serentak 2019: Dilema “Mobile Voters”

Sekalipun ada beberapa yang dapat dikatakan menjadi sisi positif atau peluang yang mungkin dihasilkan dari penyelenggaraan Pemilu serentak 2019 mendatang, penulis juga mencatat ada beberapa potensi dampak negative yang dapat ditimbulkan dari penyelenggaraan Pemilu serentak tersebut. Hal pertama yang penulis soroti adalah tentang dilemma yang akan dirasakan oleh para mobile voters. Pada bagian sebelumnya penulis telah mendefinisikan mobile voters sebagai para pemilih yang berdomisili bukan di tempat dimana ia seharusnya terdaftar dalam sebagai pemilih di TPS di daerah asalnya. Fenomena ini memang bukan yang pertama terjadi di Indonesia.

pada Pemilu tahun 2014, KPU telah berhasil mengatasi dilema yang terjadi pada mobile voters ini melalui formulir model A5 yang memungkinkan pemilih melakukan pindah memilih di TPS yang terdekat dengan domisilinya sehingga ia tidak perlu pulang kampung saat Pemilu. Sayangnya, ada beberapa hal yang perlu di kritisi dari Penggunaan formulir A5 tersebut.

Dasar hukum atas Jalan keluar yang di tawarkan oleh KPU tersebut PKPU Nomor 5 Tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan komisi pemilihan umum nomor 26 tahun 2013 tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, serta PKPU Nomor 19 Tahun 2014 tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014. Kedua peraturan KPU tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa pemilih dapat melakukan pindah pilih dengan menggunakan formulir model A5 atas beberapa alasan tertentu. Penggunaan formulir ini dimaksudkan untuk mengurangi angka tidak memilih dengan cara menyediakan fasilitas bagi mereka para pemilih perantau. Formulir ini praktis dapat meningkatkan tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu terutama pada Pilpres. Bahkan dapat dikatakan proses pindah pilih untuk Pemilu preiden dan wakil presiden tersebut akan lebih banyak mendatangkan segi positif.

Namun, permasalahan kemudian muncul apabila pemilih melakukan

pindah pilih pada saat Pemilu legislatif. Pemilih yang telah melakukan pindah TPS ini sudah pasti akan kehilangan suaranya untuk memilih wakil dari daerahnya karena adanya sistem dapil yang berlaku untuk Pemilu legislative. Ketika ia melakukan pindah pilih, maka ia akan dihadapkan dengan surat suara yang tidak mencantumkan daftar calon anggota legislative daerah daerahnya. Misalnya, seseorang yang berdomisili KTP di Bandung melakukan pindah pilih ke Jakarta pada saat Pileg 2014 lalu, maka mau tidak mau ia harus memilih anggota legislative di dapil tersebut. Hal ini kemudian menimbulkan adanya dua kemungkinan, yaitu pertama, pemilih sama sekali tidak memilih calon anggota legislative dikarenakan tidak mengenal calon di daerah barunya tersebut. Dengan kata lain ia hanya memilih calon presiden dan wakil presiden saja. Kedua, ia memilih kandidat namun tanpa dasar alasan apapun, bukan karena alasan identifikasi partai, identifikasi kandidat, ataupun bukan karena pilihan rasional dengan melihat visi dan misi calon untuk daerah setempat. Hal ini dapat berpotensi mengganggu legitimasi hasil pemilihan umum legislative atau daerah tersebut dikarenakan pemilih memilih tanpa alasan yang jelas. Perihal dilema yang mungkin dialami oleh para mobile voters inilah yang harus menjadi fokus dari pemerintah dan KPU agar Pemilu serentak tidak saja menghasilkan partisipasi politik yang tinggi secara kuantitas namun juga kualitas yang akan berdampak pada kinerja para kandidat terpilih.

Sejauh analisa ini penulis buat, memang belum ada aturan khusus yang mengatur bagaimana teknis dari perihal upaya mengakomodasi mobile voters

pada pemilu serentak mendatang. Namun, apabila masih menggunakan konsep yang sama, maka penulis menilai bahwa cara pindah pilih hanya akan menguatkan legitimasi dan meningkatkan partisipasi politik pada saat Pemilu Presiden. Formula ini tidak menjamin bahkan dapat dikatakan sulit untuk diaplikasikan pada Pemilu legislative. Yang terjadi pada hasil Pemilu legislative justru adalah potensi delegitiasi hasil Pemilu tersebut.

4.4 Saran Bagi Pemerintah dan Stake Holder

Terlepas dari berbagai pro dan kontra penyelenggaraan Pemilu serentak 2019 mendatang, penulis memberikan beberapa saran yang mungkin dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya. Berkaitan dengan “*mobile voters*”, ada baiknya jika pemerintah tidak saja menyediakan formulir A5, namun juga merencanakan hari libur Pemilu sebagai penghormatan atas hak politik masyarakat sehingga akan semakin memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pemilu di dapil masing-masing. Hari libur inipun sebaiknya tidak saja pada saat hari pemungutan suara, namun juga pada satu hari sebelum dan satu hari sesudah hari pemungutan suara. Hal ini dimaksudkan agar dapat memberikan waktu kepada pemilih untuk pulang ke kampung halaman sehingga mereka juga tetap dapat memilih anggota dewan sesuai dengan dapilnya masing-masing. Tersedianya hari libur nasional Pemilu ini pun dapat memungkinkan pemilih untuk kembali lagi ke daerah perantauannya. Dengan demikian kualitas hasil Pemilu serentak tersebut diharapkan dapat menjadi lebih berkualitas tanpa

harus mengurangi hak dan kewajiban “*mobile voters*”. Ketika kebijakan ini ditetapkan, pemerintah pun selanjutnya harus tegas kepada pihak-pihak yang tidak memanfaatkan hari libur nasional Pemilu untuk menggunakan hak pilihnya, misalnya dengan memberikan sanksi administrasi kepada pihak yang tidak bertanggung jawab tersebut.

Namun, dalam melaksanakan kebijakan hari libur nasional Pemilu ini, pemerintah juga harus bekerja sama dengan beberapa stake holder, misalnya dengan perusahaan angkutan umum. Ketika sarana angkutan umum disediakan oleh pemerintah, maka akan semakin memperbesar peluang peningkatan partisipasi politik dalam Pemilu masyarakat karena pemerintah tidak saja memberikan sebuah keputusan namun juga memberikan sarana yang konkret bagi masyarakat yang dapat membantu mereka pulang ke daerah pemilihan masing-masing. Ketika telah sepakat untuk melaksanakan pemilihan umum serentak, maka perlu adanya dukungan dari *political will* pemerintah terhadap hal-hal yang dapat mendukung kesuksesan hajat politik tersebut.

5. Simpulan

Pelaksanaan Pemilu serentak 2019 di satu sisi merupakan upaya untuk mengembalikan marwah Pemilu sesuai dengan amanat UUD 1945, khususnya yang berkaitan dengan pasal 22E ayat 1 UUD 1945. Pemilu serentak juga dapat menjadi cara pemerintah untuk melakukan efisiensi dalam penyelenggaraan Pemilu yang dilihat dari segi biaya dan sumber daya manusia penyelenggara Pemilu serta meminimalisir transaksi politik yang cenderung pragmatis dalam

suksesi pemimpin bangsa Indonesia. MK menyatakan, ditemukan fakta bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan 2009 yang dilaksanakan setelah Pileg membuat calon Presiden terpaksa harus bernegosiasi politik terlebih dahulu dengan partai politik yang pada akhirnya memengaruhi roda pemerintahan. Faktanya, tawar menawar politik tersebut lebih banyak bersifat teknis daripada yang bersifat strategis dan jangka panjang. Presiden kemudian menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik pengusungnya yang mana hal ini dapat berpotensi mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, guna mengurangi transaksi pragmatis tersebut, Pemilu serentak dianggap sebagai solusi dari hal di atas.

Kajian tentang rencana penyelenggaraan Pemilu serentak tahun 2019 memang masih terus dilakukan oleh beberapa pihak. Berbagai telaah kritis tersebut menyediakan beberapa poin positif dan beberapa poin negatif yang dapat menjadi potensi kerawanan penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019 mendatang. Setidaknya ada dua segi positif dan dua segi negatif yang penulis simpulkan dari uraian dalam makalah ini. Segi positif yang pertama adalah pemilu serentak memungkinkan adanya penghematan anggaran yang cukup besar. Hasil dari penghematan anggaran pemilu tersebut dapat digunakan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat lainnya. Kedua, pemilu serentak dapat menjadi media pendorong pencerdasan politik masyarakat dengan cara memberikan pemahaman kepada masyarakat

mengenai ideologi yang diusung oleh partai. Hal ini dapat mendorong keajegan perilaku pemilih berdasarkan pada identifikasi ideology partai. Dalam hal ini, partai juga dapat menjadi lebih terberdayakan dan mendorong kemungkinan terjadinya keajegan pola koalisi antara koalisi nasional dan daerah, bila pejabat eksekutif yang diusung baik di tingkat nasional atau daerah berasal dari gabungan partai politik.

Sebaliknya, jika dilihat dari beberapa sisi negative yang dapat menimbulkan kerawanan Pemilu serentak 2019, penulis mengetengahkan bahwa cara untuk mengakomodasi “mobile voters” menjadi kunci utama untuk menjaga kualitas hasil pemilu serentak 2019 agar partisipasi politik pemilih tidak

hanya dihitung secara kualitas namun juga menyentuh pada esensi pemilu itu sendiri, khususnya yang berhubungan dengan Pemilu Legislatif. Jangan sampai dengan hanya bermodalkan formulir A5, pemilih justru memilih anggota legislative yang bukan berasal dari dapilnya. Kajian kritis selanjutnya tentang pemilu serentak adalah berkaitan dengan amanat konstitusi Indonesia khususnya perihal pemilihan pemilu presiden dan wakil presiden yang dinyatakan bahwa pasangan presiden dan wakil presiden diusung oleh partai atau gabungan partai peserta pemilu sebelumnya. Pasal UUD 1945 ini perlu diperhatikan agar jangan sampai UU Pemilu serentak justru bertentangan dengan konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alan Wall, et all. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- Ball & Dagger. 1991. *Political Ideologies and the Democratic Ideal*. New York:HarperCollinsPublishers. Pg. 52-54
- Benny Geys. 2006. "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research," dalam *Electoral Studies* 25. Hlm 652
- Electoral Research Institute. 2014. *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Jakarta: LIPI. Hlm. 18-20
- Firmanzah, Ph.D. 2011. *Mengelola Partai politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hlm. 376
- Good-Gill. 1995. *Pemilu Jurdil: Pengalaman dan Standar Internasional*. Jakarta: PIRAC&The Asia Fpundation. Hlm. 35
- Heywood. 2014. *Politik*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar. Hlm. 382-385
- Huntington. 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti. Hlm. 5
- IDEA. 2002. *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*. Sweden: Bulls and Tryckeri. Hlm. 13
- L. Sandy Maisel and Kara Z. Buckley. 2005. *Parties and Elections in Amerika: The Electoral Process Fourth Edition*. Lanbam-Boulder-New York-Toronto-Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mikko Mattila, 2003. "Why Bother? Determinants of Turnout in the European Elections", dalam *Electoral Studies* 22. Hlm. 465.
- PKPU Nomor 5 Tahun 2014 tentang perubahan atas peraturan komisi pemilihan umum nomor 26 tahun 2013 tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota,
- PKPU Nomor 19 Tahun 2014 tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014
- UUD 1945
- UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah.
- Romli, Lili. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 356
- Vigar Helgesen. 2013. *Electoral Process*. Stockholm-Sweden: IDEA
- <http://news.viva.co.id/news/read/391812-meminta-Pemilu-serentak-effendi-ghazali-gugat-uu-pilpres>
- <http://nasional.sindonews.com/read/727799/12/anggaran-total-Pemilu-2014-rp24-1-t-1363353173>
- <http://www.bantuanhukum.or.id/web/Pemilu-serentak-di-tahun-2019-kenapa-tidak-tahun-ini/>

TEMPLATE JURNAL BAWASLU

Jurnal Bawaslu
ISSN



Author Name et al.

Vol. 1, No.2, pp. a-b, 14 November 2015 (to be filled by editorial desk)

JUDUL (Font-14, Bold)

Nama Tanpa Gelar 1 (Font-12, Bold)

Institusi, Kota/Kabupaten, Negara, Email (Font-11, Italic)

Nama Tanpa Gelar 2 (Font-12, Bold)

Institusi, Kota/Kabupaten, Negara, Email (Font-11, Italic)

ABSTRACT (Font-12, Bold)

Abstrak harus dalam 100 sampai 300 kata. Font-11, Calibri, Italic, dalam bentuk satu paragraf, berfokus pada tujuan penelitian, metodologi yang diadopsi, temuan dan kesimpulan. Gunakan 1.0 baris spasi untuk semua bagian dalam manuskrip. Semua tulisan harus ditulis dalam gaya Calibri & gunakan margin Layout Halaman Normal. Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini.

Keywords (Font-11 Bold)

Pilkada, Pemilu, Bawaslu, Perilaku Pemilih, Keterwakilan (Font-11)

ABSTRAK (Font-12, Bold)

Abstrak harus dalam 100 sampai 300 kata. Font-11, Calibri, Italic, dalam bentuk satu paragraf, berfokus pada tujuan penelitian, metodologi yang diadopsi, temuan dan kesimpulan. Gunakan 1.0 baris spasi untuk semua bagian dalam manuskrip. Semua tulisan harus ditulis dalam gaya Calibri & gunakan margin Layout Halaman Normal. Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini.

Keywords (Font-11 Bold)

Pilkada, Pemilu, Bawaslu, Perilaku Pemilih, Keterwakilan (Font-11)

1. Pendahuluan (Font-12, Bold)

Di mohon untuk TIDAK mengubah tata letak, spasi, dan huruf dalam template ini. Tulisan harus ditulis dalam pilihan gaya font Calibri-11 spasi baris 1.0. Panjang tulisan 3000-5000 kata. Bagian ini berisi latar belakang permasalahan, uraian permasalahan dan pertanyaan penelitian/hipotesis (bila ada). *Tidak menggunakan catatan kaki.*

1.1 Subbab (Font-11, Bold)

Penulisan poin-poin uraian menggunakan bullets, misalnya:

- Perumusan Misi yang diusung berdasarkan penilaian situasi,
- Penentuan kelompok target
- Cara menyampaikan pesan pada kelompok target, dan
- Pemanfaatan Modal Caleg

Tabel 1. *Tren Perubahan Kebijakan xx*

Tahun	UU	Kebijakan
2000	Xx	Xx
2004	xx	xx

Sumber : Bawaslu RI, 2017

2. Metode Penelitian (Font-12, Bold)

Bagian ini berisi tentang metode yang akan digunakan dalam penulisan artikel ini. Metode peneliain meliputi, jenis metode, data apa saja yang digunakan, bagaimana cara mengumpulkan data serta bagaimana data divalidasi. *Tidak menggunakan catatan kaki.*

3. Perspektif Teori (Font-12, Bold)

Bagian ini berisi tentang perspektif teori yang akan digunakan. Uraikan teori secara jelas dan tepat pada sasaran. *Tidak menggunakan catatan kaki.*



Gambar 1. *Logo Bawaslu*

Sumber: Bawaslu RI, 2017

4. Hasil dan Pembahasan (Font-12, Bold)

Persoalan yang dianalisis dalam bagian ini harus dituliskan secara jelas, mendalam dan tajam. Dalam menganalisis penulis tidak menggunakan terlalu banyak kutipan konsep dan teori. *Tidak menggunakan catatan kaki.*

5. Simpulan (Font-12, Bold)

Simpulan utama dari penelitian ini disajikan dalam bentuk yang singkat. Bagian simpulan harus dapat mengarahkan pembaca pada hal yang penting dari bagian penelitian. Hal ini juga dapat diikuti oleh saran atau rekomendasi yang berkaitan dengan penelitian lebih lanjut.

Catatan:

Kutipan tidak menggunakan Catatan Kaki. Catatan kaki hanya digunakan untuk memberikan keterangan lanjutan (jika diperlukan. Penulisan Kutipan menggunakan *running notes*

Tata Cara Penulisan kutipan (Menggunakan format APA) :

Struktur Kutipan : (Nama Belakang Penulis, Tahun, hlm.1234)

**Nomor halaman dan paragraf hanya digunakan untuk pengutipan langsung, contoh:

“Well, you’re about to enter the land of the free and the brave. And I don’t know how you got

that stamp on your passport.
The priest must know someone”
(Tóibín, 2009, hlm. 52).

**Jika hanya merujuk pada sumber (tanpa melakukan pengutipan langsung dan parafrasa), maka format nomor halaman atau paragraph tidak perlu digunakan, contoh:

Student teachers who use technology in their lessons tend to continue using technology tools throughout their teaching careers (Kent & Giles, 2017).

**Jika nama penulis telah disertakan dalam paragraf, maka hanya menulis tahun terbitan, contoh:

According to a study done by Kent and Giles (2017), student teachers who use technology in their lessons tend to continue using technology tools throughout their teaching careers.

DAFTAR PUSTAKA (FONT-12 BOLD, APA Format)**

****Daftar Pustaka Ditulis Berdasarkan Urutan Abjad Dari Nama Belakang**

Contoh penulisan:

1. Buku dengan satu penulis

Dickens, C. (1942). *Great expectations*. New York, NY: Dodd, Mead.

2. Buku dengan dua atau lebih penulis

Goldin, C. D., & Katz, L. F. (2008). *The race between education and technology*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Matthews, G., Smith, Y., & Knowles, G. (2009). *Disaster management in archives, libraries and museums*. Farnham, England: Ashgate.

3. Bab dalam buku dengan editorial

Struktur:

Nama belakang penulis bab, inisial nama depan. (Tahun terbit). Judul Bab. Dalam inisial nama depan editor. Inisial nama belakang editor (Ed). *Judul Buku* (hlm.00). Kota penerbit, Negara: Penerbit.

Contoh:

De Abreu, B.S. (2001). The role of media literacy education within social networking and the library. In D.E. Agosto & J. Abbas (Eds.), *Teens, libraries, and social networking* (hlm. 39-48). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

4. Jurnal Cetak

Struktur:

Nama Belakang Penulis, Inisial Nama depan. (Tahun Terbit). Judul Artikel. *Judul Jurnal, Volume (Seri)*, rentang halaman artikel.

Contoh:

Gleditsch, N. P., Pinker, S., Thayer, B. A., Levy, J. S., & Thompson, W. R. (2013). The forum: The decline of war. *International Studies Review*, 15(3), hlm. 396-419.

5. Jurnal Online dengan DOI

Stuktur:

Nama Belakang Penulis, Inisial Nama depan. (Tahun Terbit). Judul Artikel. *Judul Jurnal, Volume (edisi)*, rentang halaman artikel. <http://dx.doi.org/xxxxx>

Contoh:

Sahin, N. T., Pinker, S., Cash, S. S., Schomer, D., & Halgren, E. (2009). Sequential processing of lexical, grammatical, and phonological information within Broca's area. *Science*, 326(5951), hlm. 445-449. <http://dx.doi.org/xxxxx>

6. Media Cetak

Struktur:

Nama belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan Tanggal). Judul Artikel. *Judul Koran*, Rentang halaman.

Contoh :

Alair, C.H. (2017, September 14). Demokrasi Indonesia. *Kompas*, hlm. 3-4.

7. Media Online

Struktur:

Nama belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan Tanggal). *Judul Artikel*. Judul Koran. Diakses dari <http://xxxxxxxxxxxx>

Contoh:

Whiteside, K. (2004, August 31). College athletes want cut of action. *USA Today*. Diakses dari <http://www.usatoday.com>

8. Majalah Cetak

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan). Judul Artikel. *Judul Majalah, Volume(edisi)*, rentang halaman.

Contoh:

Hasanah, R.U. (2016, Mei). Progres Pembangunan Indonesia. *Tempo*, 4-10 Mei 2016. hlm. 23-25.

9. Websites

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan tanggal). Judul Artikel. Diakses dari <http://xxx>

Contoh:

Austerlitz, S. (2015, March 3). How long can a spinoff like 'Better Call Saul' last? Diakses dari <http://fivethirtyeight.com/features/how-long-can-a-spinoff-like-better-call-saul-last/>

10. Blogs

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun, Bulan tanggal). Judul Artikel dalam blog [Blog post]. Diakses dari <http://xxx>

Contoh:

McClintock Miller, S. (2014, January 28). Easy Bib joins the Rainbow Loom project as we dive into research with the third graders [Blog post]. Diakses dari <http://vanmeterlibraryvoice.blogspot.com>

11. Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Struktur:

Nama Belakang, Inisial Nama Depan. (Tahun). *Judul Skripsi/Tesis/Disertasi* (Skripsi/Tesis/Disertasi). Kota, Fakultas, Universitas.

Contoh:

Idris, K. (2013). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Orde Baru* (Disertasi). Depok, FISIP, Universitas Indonesia.

12. YouTube

Struktur:

Nama Belakang penulis, Inisial Nama depan. [YouTube Username]. (Tahun, Bulan, Tanggal Unggah). *Judul Video* [Video file]. Diakses dari <https://youtu.be/xxxxxxx>

Contoh:

Damien, M. [Marcelo Damien]. (2014, April 10). *Tiesto @Ultra Buenos Aires 2014 (full set)* [Video file]. Retrieved from <https://youtu.be/mr4TDnROScM>