



Catatan Awal Tahun Perludem: Refleksi 2020, Teropong 2021 Pelaksanaan Demokrasi di Tengah Pandemi dan Arah Demokrasi ke Depan

TIM PERLUDEM

Kata Pengantar

Sebagaimana biasa, Perludem merilis catatan awal tahun sebagai upaya untuk merefleksikan tahun yang sudah berlalu, sekaligus melihat proyeksi demokrasi dan pemilu di tahun yang baru berjalan. Oleh sebab itulah di dalam catatan awal tahun 2021 ini, Kami memberi tajuk **“Refleksi 2020, Meneropong 2021: Pelaksanaan Demokrasi di tengah Pandemi, dan Arah Demokrasi ke Depan.”** Sebagai lembaga yang bekerja di isu demokrasi dan pemilu, Kami memiliki banyak catatan bagaimana daya tahan demokrasi betul-betul diuji sepanjang tahun 2021.

Indonesia sebagai salah satu negara yang nekat menyelenggarakan Pilkada 2020 ditengah pandemi, memiliki banyak sekali catatan yang mesti jadi pelajaran ke depannya. Ada beberapa negara di dunia juga yang tetap melaksanakan demokrasi pemilunya di tengah kondisi pandemic, tetapi dengan beberapa prakondisi yang sebetulnya jauh lebih memadai dari kondisi di Indonesia. Oleh sebab itulah, salah satu bagian awal dari catatan awal tahun kami ini, membahas pelaksanaan Pilkada 2020 di tengah kondisi pandemic.

Selain itu, di dalam tahun 2021, Indonesia juga masih akan berkuat dengan tantangan yang tidak mudah. Kerangka hukum pemilu akan diubah dan prosesnya saat ini sedang berjalan di DPR. Proses legislasi ditengah kondisi pandemic akan membuat kerja pengawalan untuk mewujudkan legislasi yang inklusif dan demokratis menjadi tidak akan mudah. Apalagi, Kita tahu betul, kepentingan politik praktis pada pembentuk undang-undang selalu beberapa langkah lebih di depan, jika dibandingkan kepentingan untuk memastikan kerangka hukum pemilu di Indonesia lebih demokratis, berkeadilan, dan bisa memiliki daya laku yang panjang. Pada bagian kedua di dalam catatan ini, Kami menuliskan beberapa aspek krusial di dalam proses pembahasan RUU Pemilu yang sedang berjalan.

Selain itu, Perludem dalam 2 tahun terakhir melaksanakan program dengan nama Asia-Pacific Regional Support for Elections and Political Transitions (RESPECT). Program kolaboratif untuk tingkat penguatan demokrasi electoral di kawasan asia pasifik. Di dalam pelaksanaan program ini, terdapat bagaimana catatan penting terhadap persoalan demokrasi di negara kawasan, termasuk juga pengaruh pandemic terhadap demokrasi electoral di beberap negara.

Semoga catatan ini dapat menjadi bagian kecil pembelajaran Kita untuk terus berupaya menguatkan demokrasi kedepannya. Semuanya pasti tidak akan mudah. Tetapi inisiatif kecil yang Kita lakukan, semoga terus memberikan dampak untuk tumbuhnya demokrasi Kita ke depan.

Jakarta, Januari 2021

Khoirunnisa Agustyati
Direktur Eksekutif Perludem

Daftar Isi

| | |
|--|-----|
| Kata Pengantar | ii |
| Daftar Isi | iii |
| Refleksi Pilkada 2020 | 1 |
| I. Pemaksaan dan Klaim Sukses Pilkada 2020 | 1 |
| II. Debat Kusir Masa Tunggu Mantan Koruptor Menjadi Calon Kepala Daerah | 3 |
| III. Paslon Tunggul di Pilkada di Masa Pandemi | 3 |
| IV. Kampanye di Media Sosial | 5 |
| V. Jalan Terjal Pemimpin Muda Terpilih Hasil Pilkada 2020 | 7 |
| VI. Penggunaan Sirekap di Pilkada di tengah Pandemi | 8 |
| Jalan Berliku Penyusunan RUU Pemilu | 10 |
| I. Waktu Pembahasan RUU Pemilu | 10 |
| II. Variable Krusial Sistem Pemilu | 11 |
| III. Pengaturan Teknologi Pemilu | 15 |
| Pelaksanaan Pemilu dan Penurunan Kualitas Demokrasi di Negara Kawasan Asia Pasifik | 17 |
| I. Penegakan Protokol Covid-19 di Indonesia dan Myanmar | 17 |
| II. Belajar dari Pemilu Korea Selatan | 18 |
| III. Pencabutan Jutaan Suara Minoritas di Pemilu Myanmar | 19 |
| IV. Sikap Represif Terhadap Jurnalis | 19 |
| V. Penguatan Kerangka Hukum Keuangan Politik | 20 |
| Penutup | 25 |

Refleksi Pilkada 2020

I. PEMAKSAN DAN KLAIM SUKSES PILKADA 2020

Pada pertengahan 2020, The International Initiative Design Electoral Assistance (IDEA) menyerukan kepada masyarakat dunia untuk mempertahankan demokrasi pada kekuasaan negara dalam pandemi Covid-19. Dalam menyikapi wabah, sejumlah pemerintahan negara menggunakan hukum dan kebijakan yang sewenang-wenang atas nama keamanan dan stabilitas. Dalam batas tertentu, individu dan kelompok warga yang terlibat dalam rekomendasi dan protes mengalami pengabaian

Dalam penyelenggaraan Pilkada 2020, Indonesia termasuk yang memiliki catatan serius. Pertama, pemerintah Indonesia terus memaksakan penyelenggaraan pilkada pada 2020 tanpa revisi UU Pilkada untuk konteks pandemi. Kedua, pemerintah Indonesia mengedepankan hukum pidana dalam Perppu dan KUHP untuk mengatasi pandemi, termasuk untuk pilkada. Ketiga, pemerintah Indonesia mengabaikan aspirasi semua pihak dan lapisan masyarakat sipil untuk menunda pilkada dalam pandemi. Berdasar pertemuan 21 September 2020, Kementerian Dalam Negeri, DPR, dan penyelenggara pemilu mengedepankan sejumlah sikap yang tidak berdasar pada fungsi negara untuk melindungi dan melayani hak dalam penyelenggaraan pilkada.

Pemerintah mengabaikan wabah Covid-19 di Indonesia yang terus meningkat signifikan dengan pernyataan keadaan aman dan bisa dikendalikan. Padahal, Perppu Pilkada Pandemi yang menjadi UU Pilkada 6/2020 bertuliskan, pemungutan suara serentak pada bulan Desember 2020 dapat ditunda dan dijadwalkan kembali apabila tidak dapat dilaksanakan karena bencana nasional pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) belum berakhir. Pada 2020, Covid-19 bukan saja belum berakhir di Indonesia tapi juga makin tinggi dan sulit dikendalikan. Presiden dan DPR melanggar hukum yang dibuatnya sendiri.

Pemberitaan dan hasil survei menggambarkan mayoritas warga menginginkan pilkada ditunda pada 2021. Jajak Pendapat Kompas pada Juni 2020 saat kasus Covid-19 menembus 29.521: 66% menginginkan pilkada ditunda ke 2021; 67,7% mengkhawatirkan pilkada dalam pandemi; dan 28,1% tidak akan mencoblos jika pilkada tetap pada Desember 2020. Survei nasional INDIKATOR pada Juli 2020, ada 63,1 yang menginginkan pilkada ditunda ke 2021.

Masalah “sukses” Pilkada 2020

Selesai penyelenggaraan Pilkada 2020, Pemerintah lalu menyatakan pesta demokrasi 270 daerah sukses tanpa penyebaran Covid-19 klaster pilkada. Padahal, ada empat calon Pilkada 2020 yang meninggal karena Covid-19. Ada satu anggota KPU kabupaten/kota penyelenggara pilkada yang meninggal karena Covid-19. Puluhan anggota KPU dan Bawaslu penyelenggara pilkada positif Covid-19.

Lalu, kasus Covid-19 meningkat signifikan dari akhir November 2020 ke pertengahan Desember 2020. Pada 29 November 2020, kasus terinfeksi Covid-19 ada di angka 534.266 dengan kematian 16.815. Pada 19 November 2020 kasus terinfeksi Covid-19 menjadi 650.197 dengan kematian 19.514. Data dari covid19.go.id ini memang perlu dirincikan tiap daerah di 270 daerah yang berpilkada. Dan data ini pun merupakan hasil dari kemampuan

tes Indonesia yang amat rendah, tidak representatif dengan jumlah penduduk yang amat banyak.

Selesai penyelenggaraan Pilkada 2020, Pemerintah lalu menyatakan pesta demokrasi 270 daerah sukses dengan persentase pengguna hak pilih yang tinggi (rata-rata 76,13%). Padahal, jika angka ini dikritisi akan mengungkap permasalahan pemilu dan demokrasi Indonesia.

Angka itu ternyata punya selisih lebih kecil jika hanya merujuk Pilkada Kota 2020. Dari 44 daerah yang menyelenggarakan pemilihan walikota-wakil wali kota, rata-rata persentase pengguna hak pilihnya ada di angka 69,6% atau selisih 6,5% dari rata-rata nasional. Pilkada Kota Medan jadi kota terendah pengguna pilihannya di angka 47,6%.

Persentase pengguna hak pilih yang rendah di Pilkada Kota 2020 bisa jadi pertanda kritik pemaksaan pemerintah yang tetap menyelenggarakan pilkada. Warga kota bisa jadi tak banyak memilih karena lebih sadar risiko Covid-19 yang bisa jadi akan memilih jika layanan memilih yang melindungi sehat/nyawa dipenuhi (melalui e-voting, pos, email, *drive thru*, *early voting*, dll).

Bisa jadi rendahnya persentase pengguna hak pilih itu tanda masalah laten demokrasi Indonesia. Kualitas peserta kurang menarik karena syarat pencalonan jalur partai dan perseorangan yang amat membatasi menyerta kualitas partai yang tak membaik. Juga bisa saja ada kebosanan pemilu di setiap tahun (dari 2017, 2018, 2019 & 2020) dengan hasil pemerintahan yang kurang berdampak baik.

Rataan nasional 76,13% pun ternyata ditopang dari daerah-daerah yang petahanannya mencalonkan lagi di Pilkada 2020. Lebih spesifik, dari 29 daerah yang petahanannya pecah kongsi dalam kepesertaan pilkada, rata-rata pengguna hak pilihnya ada di angka 80,9% atau selisih 4,8% lebih banyak dari rata-rata nasional. Angka ini menghadirkan pertanyaan mengenai permasalahan tentang korupsi politik, politisasi Bansos daerah dan bantuan bencana pandemi, juga mobilisasi ASN, yang jadi masalah laten pemilu Indonesia ditambah makin lemahnya pemantauan pada konteks Covid-19.

Klaim “sukses” Pilkada 2020 tanpa kluster pilkada dan persentase pengguna hak pilih tinggi ini menarik jika kita bandingkan dengan negara sukses berpemilu pada konteks Covid-19. Korea Selatan dan Amerika Serikat misalnya, punya faktor-faktor sukses penyelenggaraan pemilu dalam pandemi. Di antaranya: 1. Antusiasme politik; 2. Perubahan UU Pemilu untuk konteks pandemi (perlindungan hak, kampanye, penegakan hukum, dll); 3. Perbanyak cara pemungutan suara; 4. Perpanjang waktu pemungutan suara; dan 5. Optimalisasi internet dalam kampanye, sosialisasi, dan pemantauan.

Semua faktor-faktor sukses pemilu Korsel dan AS tersebut, tidak ada di Indonesia. Tapi, negara kepulauan yang terus mengalami penurunan indeks demokrasi ini tetap memaksakan pilkada dengan klaim kesuksesan.

Pemaksaan penyelenggaraan Pilkada 2020 dan klaim suksesnya, mengingatkan watak pemerintahan Orde Baru. Kita tahu, pemerintahan Orde Baru dibentuk berdasar hukum yang memaksa penyelenggaraan pemilu dengan klaim sukses pengguna hak pilih yang dimobilisasi. Pemilu tetap ada, persentase pengguna hak pilih tinggi, dan pemerintahan terus berjalan, tapi semuanya, semu.

II. DEBAT KUSIR MASA TUNGGU MANTAN KORUPTOR MENJADI CALON KEPALA DAERAH

Proses pencalonan di beberapa daerah mengalami perdebatan terkait dengan masa tunggu dari mantan koruptor yang hendak maju menjadi calon kepala daerah. Pemahaman berbeda dan perdebatan ini bahkan terjadi di kalangan penyelenggara pemilu baik KPU dan Bawaslu daerah. Padahal terkait dengan syarat calon kepala daerah yang berstatus sebagai mantan terpidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih sudah diputus oleh MK.

Putusan MK secara eksplisit mengatakan bahwa bagi mantan terpidana dengan ancaman hukuman lima tahun atau lebih, terdapat masa tunggu selama 5 tahun bagi yang bersangkutan untuk bisa mencalonkan kembali sebagai kepala daerah, setelah statusnya sebagai mantan terpidana selesai. Oleh sebab itu, harusnya putusan ini dilaksanakan dengan itikad baik oleh semua pihak, terutama penyelenggara pemilu dan partai politik.

III. PASLON TUNGGAL DI PILKADA DI MASA PANDEMI, MINIM PERLAWANAN DARI GERAKAN SIPIL

Ada 25 paslon yang maju di Pilkada di masa pandemi tanpa kompetitor alias paslon tunggal. Jumlah ini bertambah dari tiga gelombang Pilkada sebelumnya, yakni 3 di Pilkada Serentak 2015, 9 di Pilkada Serentak 2017, dan 16 di Pilkada Serentak 2018.

Jumlah 25 paslon tunggal juga merupakan pengurangan. Sebab awalnya, di Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Bintan, dan Kota Sungai Penuh juga hanya ada satu paslon. Koalisi partai-partai pendukung kemudian berubah sehingga ada paslon lain yang maju lewat partai.

Belum ada kajian yang mengaitkan antara banyaknya jumlah paslon tunggal dengan pandemi. Namun, jika menganalisis latar belakang para petarung tunggal di Pilkada Serentak 2020, mayoritas atau paslon merupakan petahana, memiliki dinasti politik, dan atau kader dari partai atau organisasi yang memiliki basis massa kuat di daerah tersebut.

Dari hasil kajian Perludem, terdapat 11 paslon petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah yang maju di Pilkada paslon tunggal. Artinya, petahana kepala daerah berpasangan kembali dengan petahana wakil kepala daerahnya. Dari 11 paslon tersebut, 4 calon terkait dengan dinasti politik atau memiliki kekerabatan dengan elit politik di daerah.

Pecah kongsi petahana juga terjadi di Pilkada paslon tunggal. 4 petahana kepala daerah dan 3 petahana wakil kepala daerah maju di Pilkada Serentak 2020.

Mantan aparatur sipil negara (ASN), mantan anggota TNI, dan politisi parlemen daerah pun diusung sebagai calon tunggal. Di Pilkada Wonosobo, Ketua dan Wakil Ketua DPRD Wonosobo periode 2019-2024 berpasangan, didukung oleh 7 partai.

HASIL PILKADA CALON TUNGGAL

Di 24 daerah calon tunggal¹, seluruh paslon tunggal mengalahkan kolom kosong. Kabupaten Pegunungan Arfak merupakan daerah paslon tunggal dengan tingkat partisipasi pemilih tertinggi, yakni 99,25 persen. Tertinggi kedua, Kabupaten Manokwari Selatan dengan 98,74 persen pemilih menggunakan hak pilih. Di kedua daerah ini, paslon petahana bupati dan wakil bupati didukung hampir oleh semua partai politik di DPRD. Hanya 6,9 persen suara untuk kolom kosong di Pilkada Manokwari Selatan.

¹ Hasil Pilkada Pegunungan Arfak belum dapat diketahui di pilkada2020.kpu.go.id hingga 29 Desember 2020, pukul 12.27 WIB.

Sementara itu, Di Kutai Kartanegara, daerah paslon tunggal petahana-anggota DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara dengan tingkat partisipasi pemilih paling rendah, yakni 56,67 persen, suara untuk paslon tunggal adalah 73,8 persen atau 199.880 suara. 26,2 persen pemilih atau 70.851 orang memilih kolom kosong. Jumlah perolehan suara untuk paslon tunggal di Kutai Kartanegara lebih sedikit dari jumlah pemilih golput sebesar 211.474 pemilih. Total pemilih di DPT yakni 488.055 orang.

Adapun perolehan suara terbesar untuk kolom kosong terdapat di Pilkada Humbang Hasundutan. 47,5 persen dari 78 persen pemilih memilih melawan petahana bupati yang berpasangan dengan mantan anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI). Humbang Hasundutan bukanlah daerah basis massa partai politik tertentu, dan tak semua partai parlemen daerah mengusung paslon tunggal. Jika persentase suara untuk kolom kosong dijumlahkan dengan persentase pemilih yang golput, maka sebesar 58,47 persen suara tak diperuntukkan bagi paslon tunggal.

Persentase terbesar kedua untuk kolom kosong ada di Pilkada Kebumen. 39,2 persen pemilih memilih kolom kosong dibandingkan petahana wakil bupati yang didukung oleh seratus persen partai di parlemen. Total persentase suara untuk kolom kosong dan pemilih golput yaitu 60,55 persen.

Kemenangan paslon tunggal paling telak terjadi di Pilkada Ogan Komering Ulu (OKU) Selatan. Paslon petahana bupati dan wakil bupati Popo Ali Martopo-Sholehien Abuasir yang diusung oleh seluruh partai parlemen daerah dipilih oleh 96,2 persen pemilih. Tingkat partisipasi pemilih di OKU Selatan ialah 85 persen.

Dari 9 daerah paslon tunggal yang melibatkan dinasti politik, baik di level nasional maupun daerah, Pilkada Kota Balikpapan merupakan daerah dengan tingkat partisipasi pemilih dan perolehan suara untuk paslon tunggal paling rendah. 62,4 persen atau 160.741 pemilih memilih calon tunggal petahana, sementara 37,6 persen atau 96.669 pemilih memilih kolom kosong. Karena tingkat partisipasi pemilih di Kota Balikpapan hanya 60 persen, maka 177.297 pemilih tidak menggunakan hak pilihnya. Jumlah ini lebih besar dari jumlah pemilih yang mencoblos untuk paslon tunggal.

Selain faktor petahana, paslon tunggal juga terjadi lantaran suatu daerah merupakan daerah basis massa partai tertentu. Dari 25 daerah paslon tunggal, 7 daerah merupakan daerah basis massa Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), 1 daerah basis massa PDIP dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 3 daerah basis massa Partai Golongan Karya (Golkar), dan 1 daerah basis massa Partai Demokrat.

Dari 12 daerah tersebut, tingkat partisipasi pemilih tertinggi terdapat di Pilkada Raja Ampat, yakni 93,92 persen. Raja Ampat merupakan basis massa Partai Demokrat. Petahana bupati Raja Ampat adalah Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Raja Ampat. Suara untuk paslon tunggal di Raja Ampat yakni 66,6 persen dan untuk kolom kosong 33,4 persen.

Daerah basis massa partai dengan tingkat partisipasi tertinggi kedua yakni Boyolali, sebesar 89,53 persen. Meski paslon tunggal petahana-Direktur Utama Perusahaan Umum Daerah Air Minum Boyolali hanya diusung oleh satu partai, yakni PDIP, namun paslon tunggal menang telak 95,5 persen dari kolom kosong. Boyolali merupakan basis massa PDIP. Pada Pemilihan Legislatif 2019, PDIP mendapatkan 35 dari 45 kursi DPRD Kabupaten Boyolali.

REKOMENDASI

Paslon tunggal pada faktanya merupakan langkah untuk memastikan kemenangan sejak awal, baik dengan adanya suara penentangan dari masyarakat sipil terhadap paslon tunggal secara organik, maupun penentangan yang digerakkan oleh partai politik atau calon yang tak dapat mencalonkan diri karena tak terpenuhinya syarat untuk menjadi calon.

Kemenangan paslon tunggal disebabkan oleh setidaknya tiga faktor. Pertama, latar belakang paslon tunggal sebagai pasangan petahana, petahana, berasal dari dinasti politik, atau pejabat tinggi daerah yang memiliki sumber daya politik dan sosial. Kedua, mobilisasi dukungan untuk paslon tunggal dilakukan oleh mayoritas partai parlemen daerah yang memang memiliki konstituen di daerah tersebut. Ketiga, tak ada cukup kekuatan tandingan untuk berkampanye melawan paslon tunggal. Apalagi, kolom kosong tak dapat difasilitasi oleh negara.

Dengan demikian, rekomendasi kebijakan yang perlu dilakukan yakni, menghapus persyaratan 20 persen kursi DPRD untuk mencalonkan paslon dan memberlakukan ambang batas pencalonan 0 persen. Kedua, menerapkan kebijakan yang ekuivalen untuk paslon tunggal dan kolom. Negara dapat memfasilitasi kolom kosong dengan iklan kampanye dan alat peraga kampanye (APK).

IV. KAMPANYE DI MEDIA SOSIAL: TANTANGAN MUTAKHIR YANG BUTUH REGULASI MUTAKHIR

Pilkada 2020 di tengah pandemi Covid-19 lalu dilakukan dengan penyesuaian di beberapa tahapan. Salah satu tahapan yang mengalami penyesuaian adalah kampanye. Kampanye virtual di platform digital khususnya media sosial menjadi model kampanye normal baru menggantikan kampanye rapat akbar di tengah kerumunan massa dan tatap muka langsung yang dibatasi untuk meminimalisasi penyebaran Covid-19.

Transformasi kampanye ke digital ini bukan tanpa catatan. Anjuran untuk berpindah ke digital tidak dibarengi dengan penyiapan kerangka hukum yang kuat agar platform digital khususnya media sosial ini menjadi ruang yang setara—bagi kandidat untuk berkampanye dan bagi pemilih untuk mendapatkan informasi.

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bersama dengan masyarakat sipil lain yang tergabung dalam Koalisi untuk Etika Media Sosial mencatat ada sembilan risiko paling rentan. Pemetaan ini dilandaskan pada ketersediaan regulasi yang mampu memitigasi risiko dan juga dampak pada jalannya pemilu dan demokrasi dari beberapa pengalaman pemilu sebelumnya.

Sembilan risiko itu adalah, pertama, hoaks, berita palsu, dan disinformasi. Pada risiko ini, materi sengaja dibuat-buat dan disamarkan sebagai kebenaran yang bertujuan untuk menurunkan integritas dan kredibilitas pemilu. Kedua, misinformasi atau informasi keliru yang tidak dimaksudkan untuk menyesatkan. Ketiga perilaku nonautentik terkoordinasi (*coordinated inauthentic behavior*) dimana sejumlah akun terkoordinasi mencoba menyesatkan pengguna platform melalui penyebaran konten dengan menggunakan metode klikbait maupun dengan bantuan buzzers.

Keempat, kampanye hitam terkoordinasi yang bertujuan untuk merusak reputasi lawan/oposisi menggunakan tuduhan palsu, isu yang belum terbukti, atau melalui hal-hal yang tidak relevan dengan kinerja dan profesionalitasnya sebagai kandidat. Kelima, penggunaan bot algoritma dan otomatisasi atau sistem yang mensimulasikan manusia untuk mengarahkan

topik yang sedang tren atau mendorong topik isu tertentu agar populer bahkan memanipulasi opini publik terhadap isu atau topik tertentu. Keenam, penggunaan *influencers* maupun *buzzers* yang mendorong topik/isu tertentu agar menjadi informasi yang viral atau diperbincangkan.

Ketujuh, aliran dana kampanye yang tidak transparan, khususnya terkait dengan belanja iklan di media sosial yang memungkinkan penargetan mikro (*micro-targeting*) dan melalui *micro-targeting* ini pemilih berpotensi menerima informasi yang bias. Kedelapan, promosi "atmosfer polarisasi" yang mendorong politik identitas. Atmosfer polarisasi atau munculnya dua kutub ekstrem yang berseberangan pada dasarnya menjadi konsekuensi atas berbagai risiko sebelumnya. Kesembilan, penggunaan akun palsu/anonim untuk melakukan berbagai mobilisasi isu dan topik. Penggunaan akun palsu atau anonim menjadikan pelacakan terhadap hoaks dan berita palsu menjadi sulit dan makin kompleks.

Pada Pilkada 2020, risiko-risiko ini terjadi di beberapa daerah yang melaksanakan Pilkada. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) mencatat terdapat 45 isu hoaks, total 105 iklan kampanye yang aktif selama masa kampanye, 220 jumlah URL yang di minya untuk *take down*. Terdapat 193 URL yang melanggar pasal 69 huruf c UU Pilkada mengenai "menghasut, memfitnah, mengadu domba artai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat"; 10 URL melanggar pasal 62 PKPU 13/2020 perihal kampanye di luar jadwal; 15 URL yang melanggar pasal 69 huruf b UU Pilkada mengenai penghinaan seseorang berlandaskan agama, suku, ras, golongan, paslon dan/atau partai politik; dan terakhir, 2 URL melanggar pasal 28 UU ITE tentang penyebaran berita bohong.

Sementara Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (MAFINDO) menemukan ada 47 hoaks dari sejumlah artikel periksa fakta dalam rentang waktu 27 April 2020 sampai dengan 2 Desember 2020. Hoaks tersebut didominasi oleh konten palsu atau sesuatu yang diada-adakan sebanyak 34 persen, konten yang dimanipulasi 23.4 persen, konten yang menyesatkan 21.3 persen, konten yang salah 17 persen, konten tiruan 2.1 persen, serta konten satire 2.1 persen (<https://bit.ly/33L4Jx6>).

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menemukan beberapa pelanggaran soal iklan kampanye di media sosial seperti penayangan iklan di luar jadwal dari bulan Oktober, iklan tanpa penafian (*disclaimer*) mengenai siapa yang membayar iklan tersebut, dan iklan kandidat politik yang dilakukan oleh media online.

Soal iklan kampanye di media sosial, Perludem menemukan dugaan pelanggaran seperti iklan kampanye yang dilakukan di luar jadwal, penggunaan ragam kategori akun di luar yang sudah ditentukan untuk iklan kampanye berbayar, serta realita belanja iklan yang tidak sinkron dengan laporan dana kampanye kandidat. Perludem juga mencatat transparansi iklan kampanye oleh platform media sosial yang perlu ditingkatkan.

Beberapa iklan kampanye berbayar telah secara transparan menampilkan nama pembayar iklan, nomor telepon, email, situs web, dan alamat. Namun, masih banyak iklan yang hanya menampilkan nama saja. Hal tersebut menyulitkan penelusuran tentang afiliasi pembayar iklan dengan kandidat serta kecocokan dengan laporan dana kampanye resmi yang diserahkan ke KPU. Platform media sosial juga masih meloloskan iklan kampanye berbayar yang tidak memuat informasi penafian "iklan dibiayai oleh."

Risiko-risiko yang terjadi ini bisa sangat berbahaya bagi demokrasi. Risiko-risiko atau temuan-temuan ini menjadi panggilan darurat bagi pembuat kebijakan agar menyiapkan aturan yang

jelas yang bisa memitigasi risiko-risiko yang terjadi di media sosial. Temuan ini diharapkan menjadi pemantik untuk pengaturan media sosial, terutama yang digunakan pada saat kampanye, bukan untuk membatasi kebebasan berekspresi tapi menjadikan media sosial itu ruang yang sehat bagi pemilih mengakses atau mendapatkan informasi yang setara dan juga clear tentang penyelenggaraan pemilu maupun kandidat-kandidat yang akan mereka pilih—atau bahkan menjadi ruang dialog—agar demokrasi ke depan juga tetap sehat.

V. JALAN TERJAL PEMIMPIN MUDA TERPILIH HASIL PILKADA 2020

Pilkada 2020 lalu diikuti oleh euforia keterpilihan calon kepala daerah berusia muda. Keterpilihan mereka dianggap akan membawa angin segar terhadap jalannya pemerintahan lokal. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mencatat ada setidaknya 20 kepala daerah terpilih dan 17 wakil kepala daerah terpilih yang berusia kurang dari 34 tahun. Itu artinya, 13,7 persen daerah yang melaksanakan Pilkada 2020 akan dipimpin oleh kepala daerah berusia muda.

Banyak harapan disematkan pada kepemimpinan kepala daerah muda. Namun, harapan akan jalannya pemerintahan yang ideal tidak akan terwujud jika pemimpin muda ini tidak mampu menghadapi tantangan atau hambatan yang akan muncul dalam masa pemerintahannya.

DINASTI

Pemimpin muda ini dibayang-bayangi politik kekerabatan. Sebanyak 23 dari 37 (62.16 persen) calon kepala dan wakil kepala daerah terpilih berusia 34 tahun mempunyai hubungan kekerabatan dengan elite politik. Ada 13 dari 20 (65.00 persen) calon kepala daerah terpilih berusia muda yang merupakan anak, istri, atau menantu dari elite politik di daerah masing-masing. Sementara itu, 10 dari 17 (58.82 persen) calon wakil kepala daerah terpilih berusia muda adalah anak dari elite politik di daerah masing-masing.

Politik kekerabatan ini berbahaya karena bisa memicu perilaku koruptif. Beberapa kasus korupsi yang menjerat kepala daerah seperti di Bangkalan, Kutai Kartanegara, Malang, Klaten, Banten, dan daerah lain sangat erat berkaitan dengan latar belakang kepala daerah yang berasal dari politik dinasti. Calon terpilih yang punya hubungan kekerabatan dengan elite politik ini rawan ditunggangi kepentingan politik atau bisnis keluarga.

FRAGMENTASI PARTAI DI PARLEMEN

Pemimpin muda juga akan menghadapi dinamika fragmentasi partai di parlemen yang tinggi. Rata-rata terdapat lebih dari enam atau tujuh partai politik relevan di parlemen yang memiliki pengaruh untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan. Mereka harus berkomunikasi atau melobi partai-partai itu dalam mengimplementasikan visi-misinya melalui pembuatan kebijakan.

Dalam presidensialisme yang dianut Indonesia hingga ke level daerah, keputusan dan kebijakan yang diambil adalah hasil dari kesepakatan eksekutif dan legislatif. Keberhasilan kepala daerah muda melahirkan kebijakan yang baik tentu dipengaruhi relasi hubungan antara pemerintah daerah—dalam hal ini kepala daerah dan wakil kepala daerah—dengan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Tingkat fragmentasi parlemen tinggi ini akan menyulitkan visi, misi, dan program yang diusung pemimpin muda diimplementasikan menjadi kebijakan.

VI. PENGGUNAAN SIREKAP DI PILKADA DI TENGAH PANDEMI

Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap) sebagai sistem rekapitulasi suara elektronik mulai dikembangkan oleh KPU sejak awal tahun 2020. Dalam *timeline* hampir satu tahun, yakni Januari hingga awal Desember, Perludem mencatat uji coba dan simulasi Sirekap dilakukan sedikitnya sebanyak tujuh kali. Jumlah tersebut tak termasuk bimtek yang diberikan kepada petugas penyelenggara pemilu adhoc oleh KPU.

Hingga 11 November atau H-29 pemungutan suara, Sirekap masih diposisikan sebagai sistem rekap yang utama. Sehingga, KPU tidak menyiapkan logistik Form C1 Hologram. Namun, dengan diputuskannya Sirekap sebagai alat bantu rekapitulasi manual berjenjang oleh Pemerintah dan DPR pada rapat dengar pendapat tanggal 12 Desember, KPU mesti mengubah rancangan PKPU tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil. Alhasil, masalah ketersediaan logistik Form C1 Hologram di TPS secara tepat waktu menjadi salah satu isu yang disoroti oleh para penyelenggara pemilu jelang hari pemungutan suara.

Penerapan Sirekap secara resmi oleh KPU pada Pilkada Serentak 2020 memang banyak ditentang oleh organisasi yang bergiat di isu pemilu seperti Perludem, Netgrit, dan Netfid. Empat aspek yang menjadi kekhawatiran Perludem, yakni ketidakcukupan regulasi, kurang memadainya infrastruktur teknologi, ketidaksiapan sumber daya manusia (SDM), dan kurangnya penerimaan para pemangku kepentingan karena penerapannya yang untuk pertama kali dilakukan di masa pandemi.

Masalah waktu yang sempit untuk uji coba, tes sistem dan tes keamanan siber, sertifikasi dan audit, bimtek komprehensif kepada seluruh petugas yang akan menjalankan Sirekap, serta sosialisasi juga menjadi pertimbangan. Oleh karena itu, Perludem mengapresiasi keputusan untuk menjadikan Sirekap sebagai alat bantu rekapitulasi manual berjenjang di 270 daerah Pilkada.

Mengadopsi suatu teknologi pemilu baru bukanlah perkara mudah. Proses uji coba, penyusunan regulasi, dan hasil audit dan sertifikasi mesti dibuka kepada publik. Tak mudah berpartisipasi memantau uji coba teknologi pemilu baru di tengah pandemi.

Performa Sirekap pada hari penghitungan suara menunjukkan bahwa Sirekap sebagai alat bantu merupakan keputusan tepat. 13 hari setelah penghitungan suara selesai dilaksanakan, masih ada 5 dari 9 daerah yang melaksanakan Pemilihan Gubernur yang datanya belum masuk seratus persen di website pilkada2020.kpu.go.id. 5 provinsi tersebut yaitu Bengkulu 99,98 persen, Kepulauan Riau 97,17 persen, Kalimantan Selatan 98,64 persen, Kalimantan Utara 89,76 persen, dan Sulawesi Tengah 99,98 persen.

Di tingkat Pemilihan Bupati/Wali Kota, 65 kabupaten/kota di 17 provinsi belum selesai seratus persen. Di Papua, suara masuk dari Yahukimo, Pegunungan Bintang, Asmat, Yalimo, dan Mamberamo Raya masih 0 persen. Sementara daerah lain di Provinsi Papua yang menyelenggarakan Pilkada, suara masuk berkisar antara 38 hingga 55 persen.

Di Provinsi Papua Barat, publikasi rekapitulasi suara di Pegunungan Arfak juga masih 0 persen dan Fak Fak 3 persen.

Dari hasil pemantauan Perludem bersama Netgrit, KoDe Inisiatif, Netfid, JPPR, Rumah Kebangsaan, dan Komite Independen Sadar Pemilu (KISP) pada hari pemungutan suara, ada daerah . Ada pula laporan dari pemantau bahwa aplikasi Sirekap tak bisa diakses dan fitur kamera yang tak bisa digunakan.

Pada saat kegiatan bimtek KPPS pun, Perludem menemukan banyak curhatan petugas KPPS di media sosial yang kesulitan melakukan aktivasi akun Sirekap, Sirekap yang sulit diakses, serta spesifikasi perangkat yang dibutuhkan untuk mengunduh dan mengoperasikan Sirekap yang terlalu tinggi.

Jika Sirekap merupakan mekanisme resmi, maka di daerah yang hasil rekapitulasinya lambat akan terjadi ketidakpastian hukum. Konflik horizontal juga berpotensi terjadi, dan pengajuan sengketa hasil di Mahkamah Konstitusi bergantung pada waktu proses rekapitulasi suara elektronik lewat Sirekap.

REKOMENDASI

Berdasarkan pengalaman penggunaan Sirekap pada Pilkada Serentak 2020, ada empat hal yang mesti dipersiapkan agar Sirekap dapat diterapkan secara resmi dan berjalan dengan baik pada Pilkada atau Pemilu yang akan datang.

Pertama, regulasi yang memadai. Norma yang gamblang di dalam revisi UU Pemilu dan UU Pilkada bahwa rekapitulasi dapat dilakukan secara elektronik adalah penting. Norma lain yang perlu diatur yakni, prinsip penggunaan teknologi dalam pemilu. “Buku Panduan Teknologi Pungut Hitung untuk Indonesia” yang dipublikasi oleh Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dan Perludem (2019) memuat 7 prinsip adopsi teknologi pemilu, yakni transparan, partisipatif, akurat, akuntabel, aman, kemudahan, dan efisien.

Aspek lain yang perlu diatur dalam revisi UU Pemilu ialah keterlibatan lembaga lain untuk melakukan sertifikasi, pengawasan, dan audit sistem teknologi informasi yang digunakan pada tahapan pemilu.

Kedua, infrastruktur teknologi yang mendukung. Infrastruktur yang dimaksud yaitu sistem aplikasi atau web yang mudah digunakan, dilengkapi dengan sistem keamanan siber, kapasitas server yang cukup, tenaga IT yang cukup kuantitas dan kualitas, jaringan internet yang merata di seluruh daerah yang akan diterapkan Sirekap, serta sistem yang telah tersertifikasi dan diuji coba dengan layak dan memadai.

Ketiga, SDM yang terampil. Singkat dan dekatnya waktu bimtek bagi KPPS dengan hari pemungutan suara sebagaimana yang terjadi di Pilkada Serentak 2020 menunjukkan bahwa waktu yang cukup untuk melatih petugas Sirekap amatlah penting. Bimtek semestinya tak hanya sampai proses aktivasi akun Sirekap, melainkan hingga hasil pembacaan Form C Hasil KWK berhasil terkirim.

Keempat, sosialisasi Sirekap untuk menumbuhkan kepercayaan dan dukungan dari seluruh pihak terhadap Sirekap. Perlu adanya kesinambungan kerja antara Tim IT Sirekap dengan Humas KPU untuk mensosialisasikan sekaligus mengedukasi publik tentang Sirekap. Media sosial KPU mesti diisi oleh konten-konten kreatif yang mampu menyampaikan kepada publik tentang pentingnya Sirekap dan cara kerja Sirekap.

Jalan Berliku Penyusunan RUU Pemilu

Pasca Pemilu Serentak 2019 diselenggarakan untuk pertama kalinya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memasukan UU 7/2017 tentang Pemilu kedalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Revisi UU Pemilu memang bukanlah hal baru, hampir lima tahun sekali pasca penyelenggaraan pemilu terjadi agenda rutin lima tahunan untuk merevisi UU Pemilu. Bedanya, revisi UU Pemilu kali ini tampaknya jauh lebih berat karena UU 7/2017 merupakan kodifikasi dari tiga undang-undang pemilu (undang-undang tentang penyelenggara pemilu, undang-undang pemilu legislatif, dan undang-undang pemilu presiden) dan jika merujuk pada naskah draft RUU Pemilu yang beredar dipublik, UU 10/2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah masuk kedalam satu paket kodifikasi RUU Pemilu yang akan dibahas.

I. WAKTU PEMBAHASAN RUU PEMILU

DPR kurang lebih memiliki waktu satu tahun untuk menyelesaikan RUU Pemilu ini. Sekalipun pemilu berikutnya baru akan diselenggarakan di tahun 2024, akan tetapi idealnya regulasi pemilu paling tidak harus selesai minimal dua tahun sebelumnya tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai. Selain membangun kepastian hukum, tujuan utamanya agar penyelenggara pemilu memiliki cukup waktu untuk mempersiapkan teknis tata kelola penyelenggaraan pemilu, termasuk regulasi turunan dari UU Pemilu (Peraturan KPU dan Peraturan Bawaslu). Begitu juga bagi peserta pemilu dan pemilih yang dapat mengetahui sejak awal desain sistem pemilu termasuk tata kelola penyelenggaraan pemilu yang akan diselenggarakan di Pemilu 2024.

Persoalannya, pembahasan revisi undang-undang pemilu selalu memakan waktu yang cukup lama dengan intensitas perdebatan fraksi antar partai politik utamanya menyangkut desain sistem pemilu. UU 7/2017 misalnya diundangkan pada 16 Agustus 2017 sedangkan tahapan pemilu harus sudah dimulai 20 bulan sebelum hari pemungutan di 17 April 2019. Sehingga pasca disahkannya UU Pemilu di Agustus, KPU langsung menyelenggarakan tahapan Pemilu 2019. Dampaknya, terdapat beberapa peraturan penyelenggara pemilu yang terlambat dibentuk dan disahkan akibat dari berlarutnya pembahasan dan pengesahan UU Pemilu. Pada sisi lain, keterlambatan ini sedikit banyak merugikan partai peserta pemilu juga utamanya dalam memahami desain kontestasi yang termuat dalam UU Pemilu tersebut.

Pengalaman ini perlu diperhatikan secara serius oleh pembuat undang-undang dalam membahas RUU Pemilu mendatang. Memang tidak mudah membahas undang-undang yang menyangkut arena perebutan kuasa partai politik dimana setiap partai politik memiliki kepentingan untuk memenangkan pemilu. Namun demikian, dalam rangka meminimalisir keterlambatan pengesahan UU Pemilu yang berpotensi berdampak pada persiapan dan pelaksanaan tahapan pemilu, paling tidak terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan oleh pembuat undang-undang dalam membahas RUU Pemilu: Pertama, memulai pembahasan UU Pemilu dengan memasukan beberapa substansi pengaturan yang menyangkut UU Pemilu berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Tidak sedikit UU 7/2017 dan UU 10/2016 yang dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Tidak sedikit juga uji materi tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk diatur dalam UU Pemilu. Mengingat putusan Mahkamah bersifat *final and banding* maka setiap perundang-undangan yang hasil uji materinya dikabulkan perlu memasukan ketentuan substansi perubahan dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Untuk itu, idealnya berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut UU Pemilu dapat diatur terlebih dahulu dalam RUU Pemilu.

Kedua, pembahsan RUU Pemilu dapat dimulai dari isu-isu lain di luar sistem pemilu. Tujuan utamanya agar keseluruhan pembahasan RUU Pemilu tidak tersita oleh perdebatan akibat perbedaan pandangan antar fraksi partai politik mengenai sistem pemilu. Isu penegakan hukum pemilu, aktor-aktor pemilu (lembaga penyelenggara pemilu, pemilih, dan peserta pemilu), dan tahapan penyelenggaraan pemilu dapat menjadi isu pembahasan yang didahulukan.

II. VARIABEL KRUSIAL SISTEM PEMILU

Sistem pemilu selalu menjadi isu krusial yang menuai perdebatan panjang antar fraksi partai politik di DPR. Hal ini tidak terlepas dari fungsi utama sistem pemilu untuk mengkonversi suara ke kursi yang berpengaruh terhadap sedikit atau banyaknya kursi yang diperoleh partai politik. Namun sering kali perdebatan mengenai sistem pemilu lebih banyak diwarnai kepentingan untuk memenangkan pemilu atau membatasi lawan politik yang cenderung mengenyampingkan persoalan-persoalan yang ditimbulkan dalam sistem pemilu. Paling tidak terdapat beberapa variabel sistem pemilu yang perlu diperhatikan dalam pembahasan RUU Pemilu diantaranya:

1. WAKTU PENYELENGGARAAN PEMILU

Pasal 5 draft RUU Pemilu menjelaskan penyelenggaraan pemilu terbagi dalam dua bentuk yakni pemilu nasional dan pemilu daerah dengan jeda waktu pemilu nasional diselenggarakan dua tahun setelah pemilu daerah, dan pemilu daerah diselenggarakan tiga tahun setelah pemilu nasional. Namun di Bab II Pasal 201 menyebutkan "*Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemungutan suara Pemilu Anggota DPR, Pemilu Anggota DPD, Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota*", atau serupa dengan desain waktu penyelenggaraan pemilu serentak lima surat suara di 2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Nomor 55/PUU-XVII/2019 menegaskan dua tujuan utama dibalik pemilu serentak yang hendak dicapai yakni: efisiensi yang diukur dari kemudahan tata kelola penyelenggaraan pemilu dan kemudahan pemilih dalam memberikan pilihannya, serta penegasan dan efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 secara eksplisit menjelaskan terdapat enam model desain waktu pemilu serentak yang dapat diterapkan dan diadopsi dalam RUU Pemilu diantaranya:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;

4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Pilihan terhadap desain waktu keserentakan sepenuhnya menjadi *open legal policy* pembuat undang-undang. Akan tetapi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menjelaskan, dalam menentukan model mana yang akan dipilih pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan enam hal: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum.

Implikasi teknis terhadap efisiensi tata kelola penyelenggaraan pemilu dan implikasi substantif terhadap efektivitas sistem pemerintahan presidensial di Indonesia merupakan dua variabel utama yang perlu dipertimbangkan. Pemilu Serentak 2019 dengan desain lima surat suara perlu dijadikan rujukan evaluasi dalam memilih model keserentak. Pemilu serentak lima surat suara berdampak pada kompleksitas tata kelola pemilu dan sulitnya pemilih memberikan suaranya yang terbukti dengan tingginya surat suara tidak sah di pemilu legislatif. Pada sisi lain, efektivitas sistem pemerintahan presidensial yang diukur dari *coattail effect* dan pergeseran sistem kepartaian dari *extreme pluralism* (multipartai ekstrim) ke *limited pluralism* (multipartai sederhana) tidak mampu dicapai dengan desain pemilu serentak lima surat suara. Pada sisi lain, pemilu serentak lima surat suara tidak mampu memberikan insentif kepada efektivitas pemerintahan daerah utamanya relasi antara eksekutif dan legislatif. Pemilu serentak nasional (pemilu presiden, DPR, dan DPD) dan pemilu serentak daerah (pemilu kepala daerah dan DPRD) merupakan model waktu keserentakan yang mampu memberikan insentif terhadap efisiensi tata kelola pemilu dan efektivitas pemerintahan presidensial.

TABEL. 1
MATRIKS PERTIMBANGAN PILIHAN MODEL KESERENTAKAN PEMILU

| Model Keserentakan | Efisiensi | | Efektivitas Pemerintahan | |
|--|--------------------|-------------------|--------------------------|---------|
| | Tata Kelola Pemilu | Pemilih | Nasional | Daerah |
| DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, & DPRD; | Beban kerja tinggi | Sulit/kebingungan | Moderat | Rendah |
| DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota | Beban kerja tinggi | Sulit/kebingungan | Moderat | Rendah |
| DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota | Beban kerja tinggi | Sulit/kebingungan | Moderat | Moderat |
| Nasional (Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD) & Lokal (DPRD, Gubernur, Bupati/Walikota) | Beban kerja rendah | Mudah | Tinggi | Tinggi |
| Nasional (Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD), Provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur & DPRD Provinsi), Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota & DPRD Kabupaten/Kota) | Beban kerja rendah | Mudah | Tinggi | Tinggi |

2. PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN PEMILU LEGISLATIF

Salah satu persoalan mendasar dari besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan di pemilu legislatif di Indonesia ialah tidak berimbangnya antara jumlah kursi dalam satu daerah pemilihan dengan jumlah penduduk di daerah pemilihan tersebut. Sebagai negara yang mengantuti sistem pemilu legislatif proporsional, keberimbangan alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan sangatlah penting. Selain bertujuan untuk menjamin keberimbangan perwakilan, proporsionalitas alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan berpengaruh terhadap harga satu kursi dalam satu daerah pemilihan.

Bentuk daerah pemilihan dan besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan untuk DPR dan DPRD Provinsi di Pemilu 2019 sudah diatur dalam lampiran UU 7/2017. Dampaknya, terdapat beberapa provinsi yang mengalami *under represented* dan *over represented* atau tidak proporsional antar jumlah kursi yang diperoleh dengan jumlah penduduk di satu provinsi untuk Pemilu DPR. Jika merujuk pada draft RUU Pemilu, Pasal 7 menyebutkan “*Penetapan daerah pemilihan Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan paling lambat 12 (dua belas) bulan setelah hasil sensus penduduk diumumkan dan di konsultasikan dengan DPR dan Pemerintah Daerah*”. Artinya, besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan dihitung ulang dan ditentukan secara proposional sesuai dengan jumlah penduduk.

Namun, Pasal 208 Ayat (5) draft RUU Pemilu masih mengatur bahwa daerah pemilihan untuk DPR merupakan bagian dari lampiran UU Pemilu. Begitu pula dengan penentuan daerah pemilihan untuk pemilu DPRD Provinsi yang juga bagian dari lampiran UU Pemilu. Sedangkan ketentuan untuk pembentukan daerah pemilihan untuk DPRD Kabupaten/Kota diserahkan ke KPU untuk dibentuk secara proposional. Ketentuan ini tentunya memiliki standar ganda dan belum mampu menjawab persoalan mengenai disproportionalitas alokasi kursi dalam pembentukan daerah pemilihan. Untuk itu idealnya, UU Pemilu hanya mengatur prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan tanpa harus menjadikan daerah pemilihan sebagai lampiran dari UU Pemilu.

3. AMBANG BATAS PARLEMEN

Parliamentary Threshold (PT) atau ambang batas parlemen adalah salah satu variabel sistem pemilu yang selalu memicu perdebatan berkepanjangan dalam pembahasan RUU Pemilu. Biasanya partai politik terbagi kedalam dua kelompok dalam penentuan besaran PT yakni kelompok partai politik yang ingin besaran PT tetap dan partai politik yang ingin menaikan besaran PT. Kecil atau besarnya PT akan sangat berpengaruh terhadap dikonversi atau tidaknya perolehan suara partai politik ke kursi legislatif. PT menjadi syarat persentase minimal perolehan suara yang harus dilalui oleh partai politik untuk mendapatkan kursi legislatif.

Draft RUU Pemilu mengatur tiga besaran PT untuk tiga level pemilu legislatif yang berbeda-beda. Untuk Pemilu DPR besaran PT yang tecantum adalah 5%, Pemilu DPRD Provinsi besaran PT 4%, sedangkan untuk DPRD Kabupaten/Kota besaran PT 3%. Salah satu latar belakang utama dibalik peningkatan besaran PT adalah untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Meskipun jika merujuk pada Pemilu 2019 dengan besaran PT 4% yang semula 3,5% di Pemilu 2014 tidak terjadi penyederhanaan sistem kepartaian yang signifikan. Persoalan lainnya ialah pemberlakuan PT berdampak pada terbuangnya suara pemilih dan perolehan suara secara percuma utamanya bagi partai-partai politik yang tidak melampaui besaran PT yang sudah ditentukan. Untuk itu, idealnya penentuan besaran PT diatur secara proporsional dengan mempertimbangkan aspek proporsionalitas hasil pemilu.

4. KUOTA PENCALONAN PEREMPUAN

Kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota pencalonan perempuan minimal 30% dalam daftar calon anggota legislatif di draft RUU tidak berubah dengan pengaturan di UU Pemilu sebelumnya. Draft RUU Pemilu masih mengatur pencalonan minimal 30% perempuan dalam daftar calon dan setiap tiga orang bakal calon terdapat paling sedikit satu orang perempuan bakal calon. Sejak diberlakukan di Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2019 lalu, ketentuan kuota pencalonan perempuan ini belum memiliki dampak yang signifikan terhadap peningkatan angka keterwakilan perempuan di kursi legislatif. Salah satunya disebabkan sebagian besar partai politik menempatkan ketentuan ini hanya sebatas untuk pemenuhan syarat administratif belaka. Hal ini terbukti sangat sedikit sekali perempuan ditempatkan di nomor urut satu, padahal sejak Pemilu 2009 hingga 2019 lalu, mayoritas anggota legislatif yang terpilih ialah mereka calon anggota legislatif yang menduduki nomor urut satu dalam daftar calon. Untuk itu, UU Pemilu kedepan sebaiknya menerapkan sistem *zipper* murni dengan mekanisme kuota 50% perempuan dalam daftar calon dengan mekanisme penentuan nomor urut secara selang-seling antara laki-laki dan perempuan.

III. PENGATURAN TEKNOLOGI PEMILU

Membandingkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilu edisi 26 November dengan RUU Pemilu edisi 6 Mei, terdapat dua perubahan yang dilakukan di revisi per 26 November. Pertama, rekapitulasi elektronik telah dimungkinkan untuk dilakukan, baik di Pilkada maupun di Pilpres dan Pileg² (Pasal 481 ayat 2a). Kedua, pemungutan suara elektronik tak lagi hanya dapat dilakukan di Pilpres dan Pileg, tetapi juga dapat dilakukan di Pilkada (Pasal 481 ayat 2a).

Berikut bunyi Pasal 481 ayat 2a:

“Pemberian suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui pemungutan suara dan rekapitulasi perhitungan suara secara elektronik.”

Namun dengan demikian, norma tersebut tak memungkinkan diterapkannya penghitungan suara secara elektronik atau e-counting.

E-counting memungkinkan dilakukan jika mengacu pada Pasal 18 huruf m. Pasal 18 huruf m menyatakan bahwa KPU bertugas “Membuat aplikasi sistem hitung (Situng) cepat berbasis data setelah hasil sertifikat hasil rekapitulasi Pemilu yang sama dengan saksi peserta Pemilu dan Bawaslu maksimal 3 (tiga) hari, hal ini diatur dalam peraturan KPU.” Situng dalam norma tersebut dapat dimaknai dengan e-counting dan atau e-recap.

Mengenai e-recap, di dalam RUU Pemilu, kata “rekapitulasi elektronik” disebutkan sebanyak lima kali, yaitu di Pasal 76 (tugas KPPSLN), Pasal 72 (tugas PPLN), Pasal 68 (tugas KPPS), Pasal 64 (tugas PPS), dan Pasal 59 (tugas PPK). Kata “rekapitulasi elektronik” tak disebutkan di bagian tugas KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi. Penerapan e-recap juga dinyatakan harus memperhatikan ketersediaan infrastruktur dan fasilitas perangkat teknologi.

Sementara untuk e-voting, ada dua prinsip yang dinyatakan di dalam RUU Pemilu, yakni efisien dan mudah, dengan mempertimbangkan kesiapan Pemerintah Daerah. Rumusan tersebut sama persis dengan norma Pasal 85 UU No.10/2016.

Selain e-voting dan e-recap, juga ruang untuk e-counting, RUU Pemilu juga memungkinkan digunakannya perangkat teknologi yang tersambung dengan jaringan internet untuk memfasilitasi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang berhalangan hadir secara fisik untuk mengikuti rapat pleno. Aturan tersebut merupakan terobosan hukum yang sebelumnya tak ada di UU Pemilu dan UU Pilkada sebelumnya.

Langkah DPR yang menormakan rekapitulasi elektronik di RUU Pemilu secara terang-benderang perlu diapersiasi. Hal tersebut sejalan dengan masukan yang Perludem sampaikan dalam rapat dengar pendapat umum (RDPU) pada pertengahan tahun 2020 di Komisi II DPR RI. Dalam hal teknologi pemilu, Perludem memang mendorong adanya regulasi di dalam UU terkait e-recap. Oleh karena itu, untuk melengkapi aturan yang telah dinormakan, kami turut merekomendasikan agar tiga norma lain diatur di dalam RUU Pemilu.

Satu, prinsip transparan, partisipatif, akurat, akuntabel, dan aman, melengkapi dua prinsip yang ada, yaitu efisien dan mudah. Hal tersebut sejalan dengan 7 prinsip pemilu yang perlu diadopsi berdasarkan “Buku Panduan Teknologi Pungut Hitung untuk Indonesia” yang dipublikasi oleh Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dan Perludem (2019).

² Di RUU Pemilu edisi 6 Mei, rekapitulasi elektronik tak diatur.

Dua, lembaga lain yang diberikan wewenang untuk melakukan sertifikasi, pengawasan, dan audit sistem teknologi informasi yang digunakan pada tahapan pemilu. Sebagai contoh, di Filipina, pembentukan Komite Evaluasi Teknologi disebutkan di dalam UU Pemilu. Komite terdiri atas lembaga penyelenggara pemilu, Komisi Teknologi Informasi dan Komunikasi, dan Departemen Sains dan Teknologi. Komite bertugas mensertifikasi sistem pemilihanelektromatisasi, termasuk komponen perangkat keras dan lunaknya.

Tiga, jenis-jenis pelanggaran khusus terhadap teknologi pungut hitung beserta sanksinya. Masalah legalitas tanda tangan dan dokumen digital sebagai konsekuensi penggunaan e-recap juga baik untuk diatur di dalam RUU Pemilu. Konsekuensi hukum dari penggunaan e-recap harus dipikirkan oleh pembuat UU, sebab penerapan e-recap memerlukan kebijakan dengan logika digital, bukan analog.

Perludem juga meminta agar usulan e-voting dalam pemilu dipertimbangkan ulang karena:

1. Tahapan pemungutan dan penghitungan suara di level TPS nyaris tidak ada persoalan yang cukup berarti. Lebih jauh, pemungutan dan penghitungan suara manual di TPS di sebut-sebut sebagai tahapan paling demokratis yang mendorong transparansi dan akuntabilitas pemilu. Adanya mekanisme penghitungan suara terbuka dengan cara dibuka surat suara satu per-satu yang disaksikan oleh banyak pihak termasuk pemilih, secara tidak langsung menghadirkan pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh pemilih. Ketika e-voting diberlakukan dapat menghilangkan transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan partisipatif di pemungutan dan penghitungan suara di TPS;
2. E-voting dalam praktiknya menyisakan persoalan. Banyak negara telah meninggalkan penggunaan e-voting dan kembali ke pemungutan suara manual. Jerman misalnya, Mahkamah Konstitusi Jerman pada 2009 memutuskan agar e-voting tidak lagi digunakan karena bertentangan dengan prinsip pemilu terutama transparansi proses penghitungan suara. Di Belanda, pada 2007, muncul gelombang protes dan kampanye "we don't trust the machine" yang mempertanyakan penggunaan e-voting. Begitu juga di Prancis, beberapa bulan menjelang penyelenggaraan Pemilu 2017, Pemerintah memutuskan untuk tidak menggunakan e-voting bagi pemilih di luar negeri akibat adanya ancaman peretasan³.
3. Pilihan penggunaan teknologi informasi harus mengedepankan prinsip pemilu jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia dalam rangka menciptakan pemilu yang berintegritas. Pemilihan terbaik bukanlah pemilihan dengan teknologi yang paling canggih, melainkan pemilihan yang memenuhi prinsip-prinsip pemilu, disepakati oleh semua pihak sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah pemilu, dan dipahami dengan baik oleh semua pihak. Banyaknya masalah pada tahap rekapitulasi suara menunjukkan urgensi diterapkannya e-recap, bukan e-voting.
4. Dibandingkan dengan e-voting, penggunaan teknologi informasi dalam bentuk rekapitulasi elektronik atau e-recap lebih relevan digunakan di Indonesia karena selain tetap membuka ruang pengawasan partisipatif dari publik, rekapitulasi elektronik dapat menghadirkan efisiensi dan mempercepat proses rekapitulasi.

³ Lihat <https://www.reuters.com/article/us-france-election-cyber/france-drops-electronic-voting-for-citizens-abroad-over-cybersecurity-fears-idUSKBN16D233>

Pelaksanaan Pemilu dan Penurunan Kualitas Demokrasi di Negara Kawasan Asia Pasifik

Perludem dalam 2 tahun terakhir. Melaksanakan program dengan nama Asia-Pacific Regional Support for Elections and Political Transitions (RESPECT). Banyak aktifitas yang dilakukan di dalam program ini. Salah satunya adalah melakukan berbagai liputan untuk menyoroti pelaksanaan pemilu saat pandemi korona di berbagai negara Asia Pasifik. Kegiatan ini dilaksanakan oleh mitra Perludem, yaitu Tim redaksi Jaring.id, newsroom dari PPMN (Perhimpunan Pengembangan Media Nusantara). Berdasarkan hasil liputan tersebut ditemukan bahwa beberapa negara menghadapi kemelut dalam melaksanakan pemilu dan menjalankan demokrasi selama pandemi. Kemelut tersebut berupa ketidaksiapan teknis dalam mengelut pemilu, tidak adanya kepastian hukum mengenai pelaksanaan pemilu di masa pandemi, hingga diskriminasi yang berbuntut tercabutnya jutaan suara minoritas telah terjadi. Kualitas berdemokrasi juga menurun selama masa pandemi di berbagai negara ditandai dengan berbagai sikap represif oleh negara terhadap jurnalis.

Untuk merespon situasi pandemi, beberapa negara menimbang ulang waktu pelaksanaan dan menyesuaikan regulasi pelaksanaan pemilu. Merujuk data International IDEA, pandemi korona menyebabkan 10 negara di Asia menunda pelaksanaan pemilu. Di antaranya adalah Bangladesh, India, Indonesia, Iran, Maldives, Kyrgystan, Oman, Pakistan, Sri Lanka dan Syria. Sekalipun beberapa negara sempat menunda, berbagai negara di Asia Pasifik akhirnya tetap menjalankan pemilu di masa pandemi, beberapa di antaranya adalah Indonesia, Myanmar, Korea Selatan dan Srilanka. Pilihan sulit itu akhirnya diambil.

I. PENEKAKAN PROTOKOL COVID-19 DI INDONESIA DAN MYANMAR

Myanmar dan Indonesia menyesuaikan aturan pemilunya untuk menekan laju penularan virus Covid-19. Aturan di kedua negara ini sangat berdampak pada tata cara melaksanakan kampanye dan pengambilan suara di tempat pemungutan suara . Di Myanmar, beberapa daerah yang dianggap zona merah penularan membatasi kehadiran kampanye tatap muka. Kampanye tatap muka hanya bisa dihadiri oleh maksimal 50 orang saja dengan protocol Kesehatan yang ketat, seperti mejaga jarak sepanjang 1.8 meter dengan ventilasi udara yang cukup. Aturan ini sayangnya dikeluarkan oleh kementerian Kesehatan dan olah raga Myanmar hanya sehari sebelum pelaksanaan kampanye dimulai.

Menurut Seng Nu Pan, kandidat dari Kachin State People's Party (KSP) kepada tim Jaring.id, mereka hanya diizinkan untuk bertemu dengan 10.000 orang dalam sebulan. Mereka juga tidak diizinkan berkampanye di kamp pengungsi yang ditutup karena pembatasan covid-19. Dengan waktu kampanye yang hanya 60 hari, hal ini menyebabkan kandidat dari partai baru sulit untuk meraih dukungan dari calon pemilih dan menguntungkan partai-partai besar yang sudah lebih dikenal.

Pembatasan kampanye karena pandemic Covid-19 juga dilakukan di Indonesia. Peserta kampanye juga dibatasi sebanyak 50 orang saja pada tiap kampanye tatap muka untuk Pilkada 2020. Namun berbeda dengan Myanmar, politisi di Indonesia tidak banyak mengeluhkan akibat tidak bisa bertemu dengan pendukungnya namun malah ramai-ramai melanggar aturan ini. Menurut Bawaslu, sudah terjadi pelanggaran protocol kesehatan sebanyak 237 kasus pada 10 hari pertama masa kampanye. Hanya 28 diantaranya yang ditindak dengan pembubaran.

Salah satu pelanggaran terhadap protokol kesehatan yang ramai disoroti oleh media adalah pelanggaran yang dilakukan oleh pasangan calon walikota Solo, Gibran Rakabuming Raka-Teguh Prakosa. Gibran yang juga merupakan anak dari Presiden Joko Widodo tersebut, ditengarai telah melanggar protokol covid-19 saat melakukan pendaftaran sebagai bakal calon wali kota dan wakil wali kota untuk Pilkada Solo. Seiring berjalan waktu kasus pelanggaran protokol Kesehatan oleh politisi di Indonesia tidak menyusut. Pada 10 hari kedua dan ketiga kasusnya mencapai 681 kasus dengan 60 kali tindakan pembubaran. Meski demikian, pemerintah mengklaim kepatuhan pemilih terhadap protokol Kesehatan cukup tinggi.

Menurut keterangan pers di Kantor Presiden pada 10 Desember 2020 yang disampaikan oleh Prof. Wiku Adisasmito Juru Bicara Satgas Penanganan Covid-19 rata-rata kepatuhan individu memakai masker di area TPS sebesar 95,96%. Sedangkan rata-rata kepatuhan menjaga jarak dan menjauhi kerumunan sebesar 90,71%. Dalam keadaan lain, menurut pantauan Jaring.id dan Suara.com, kepatuhan institusi dan kesediaan fasilitas penunjang saat pemungutan suara justru terbilang rendah. Keperluan protokol Kesehatan seperti penyediaan tempat cuci tangan dan cairan disinfektan, serta ketaatan petugas pengawas penerapan protokol Kesehatan di tempat pemungutan suara kerap diabaikan. Petugas juga terkesan masih bingung dan abai dalam menjemput suara pasien Covid-19 dengan alasan prosedur tersebut tidak jelas di dalam peraturan.

II. BELAJAR DARI PEMILU KOREA SELATAN

Berbeda dengan beberapa negara lain yang tetap melaksanakan pemilu di masa pandemi, Korea selatan dianggap sukses dalam menjalankan pemilu di tengah pandemi dengan prosedur covid 19. Kesiapan melaksanakan pemilu Korea Selatan di tengah pandemi nampaknya juga tidak hanya klaim sepihak pemerintah akan tetapi kesiapan tersebut juga ada pada masyarakatnya. Ketua Divisi Jaringan Masyarakat Sipil Internasional Korean Democratic Foundation (KDF) Kim Chanho menyampaikan bahwa pemerintah dan masyarakat sipil tidak pernah membahas penundaan pemilu di tengah pandemi. Pembahasan lebih banyak dilakukan terhadap tata cara melangsungkan pemilu yang aman. Dari pernyataan itu juga menggambarkan bahwa walaupun dalam keadaan pandemi, komunikasi antara pemerintah dan masyarakat sipil tetap berjalan dengan efektif.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa kesiapan infrastruktur teknologi Korea Selatan menunjang keberhasilan mereka dalam melaksanakan pemilu di tengah pandemi. Selain itu seperti yang disampaikan oleh Direktur Eksekutif National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL) Damaso G. Magbul bahwa pemilu di masa pandemi tetap bisa dilaksanakan dengan perencanaan dan persiapan rinci menyangkut pencegahan, mitigasi transmisi, dan kontaminasi. Di sisi lain kesenjangan ekonomi dan teknologi antar negara-negara di Asia juga harus dipertimbangkan. Mengikuti langkah Korea Selatan untuk tetap melaksanakan pemilu di tengah pandemi juga mesti disesuaikan dengan tujuan dan sumber daya di negara masing-masing.

III. PENCABUTAN JUTAAN SUARA MINORITAS DI PEMILU MYANMAR

Pemilu Myanmar 2020 tidak menunjukkan penghargaan terhadap hak asasi manusia atau perlindungan terhadap hak pilih kelompok minoritas. Sebagaimana diberitakan oleh media-media internasional dan lokal Myanmar, KPU Myanmar membatalkan pemilihan di 50 kota dan desa yang didominasi oleh kelompok minoritas dengan alasan keamanan. Sebab di daerah-daerah tersebut tengah terjadi pertempuran antara tentara Myanmar dengan milisi kelompok yang menuntut otonomi, KPU Myanmar meyakini pemilihan yang jujur dan adil tak dapat dilaksanakan. Akibat pembatalan pemilu di wilayah konflik, hampir 2 juta pemilih tak dapat menggunakan hak suara. Keputusan tersebut tentu menimbulkan kontroversi dan tak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemilu internasional, yakni inklusif dan partisipatif. Terlebih, keputusan diambil KPU Myanmar tanpa meminta pertimbangan partai-partai peserta pemilu.

Tak heran, tak diikutsertakannya wilayah-wilayah kantong suara partai etnis minoritas di Myanmar mengundang protes dari partai-partai etnis. Partai-partai ini memandang kebijakan KPU Myanmar yang ditunjuk oleh pemerintahan NLD sebagai langkah untuk memastikan kemenangan kembali partai. Cara tersebut tentu menimbulkan kecurigaan partai politik dan mempertaruhkan kredibilitas penyelenggaraan pemilu.

Terkait partai peserta pemilu, menurut Direktur PACE, Sai Ye Kyaw Swar Myint, Pemilu Myanmar 2020 berbeda dengan Pemilu 2015 karena ada lebih dari 80 partai politik yang berpartisipasi sebagai peserta pemilu. , termasuk partai berbasis etnis. . Hal itulah yang menyebabkan Pemilu Myanmar 2020 sarat dengan kompetisi. Penolakan terhadap prosedur pemilu lainnya juga terjadi kala KPU Myanmar mengadakan penandatanganan kode etik kampanye. 26 partai politik tidak ikut dalam penandatanganan. Bahkan, 6 partai politik lainnya menyatakan tak akan berkampanye di televisi milik negara akibat aturan sensor materi kampanye.

Penyelenggaraan pemilu di masa pandemi di Myanmar memang mengubah banyak aturan umum pemilu. Pembatasan kampanye tak menguntungkan partai non penguasa, terlebih partai etnis yang hanya memiliki konstituen terbatas. Pemilih di wilayah konflik pun mengalami kerugian ganda akibat keputusan KPU Myanmar yang membatalkan pemilihan di wilayah konflik. Pada akhirnya, kelompok minoritas Rohingya menjadi kelompok yang paling terkucil lantaran tak ada satu pun materi kampanye yang menyinggung masalah mereka, dan hilangnya kesempatan untuk memilih wakil yang menghargai kehadiran etnis Rohingya di Myanmar.

IV. SIKAP REPRESIF TERHADAP JURNALIS

Kesehatan Jurnalisisme juga menjadi instrumen yang penting untuk menjaga demokrasi. Selama pandemi covid-19, penurunan kualitas demokrasi juga ditandai dengan sikap represif negara terhadap jurnalis. Di Indonesia, menurut Aliansi Jurnalis Independen (AJI) mencatat ada 26 kasus yang dilakukan oleh anggota kepolisian hingga Agustus 2019. Kekerasan juga terjadi terhadap jurnalis yang melakukan peliputan unjukrasa 23-24 September lalu. Bentuk kekerasan tersebut berupa intimidasi dan pemukulan, serta perampasan alat kerja dan penghapusan rekaman.

Sementara itu, menurut jurnalis Pravit Rojanaphruk, di Thailand, kebebasan pers masih terhambat oleh peraturan yang dikenal dengan Lese Majeste alias pasal pelindung keluarga kerajaan. Dengan peraturan ini, kerajaan bisa memberlakukan sanksi pidana terhadap siapa

saja, termasuk jurnalis maupun media massa yang dianggap telah menghina keluarga kerajaan.

Prof. Cherian George dari Hong Kong Baptist University menilai bahwa sistem demokrasi di Asia Tenggara saat ini dalam kondisi kritis. Hal ini akan menjadi bencana apabila media massa di negara setempat tidak ikut berperan dalam peliputan pemilu. Peran peliputan terhadap pemilu seharusnya tidak hanya sebatas mengabarkan siapa yang pemenang dan kalah, namun juga membongkar latar belakang dibalik itu.

Penyelenggaraan pemilu bagaimanapun perlu tetap berjalan dengan demi memelihara Kesehatan demokrasi dan HAM, namun pelaksanaan pemilu saat bencana seperti pandemi covid-19 membutuhkan penilaian dan persiapan yang ketat. Terbukti bahwa, selama pandemi covid-19 di beberapa negara kualitas demokrasi turun dengan semakin seringnya sikap otoriter terutama dalam membuat maupun menjalankan kebijakan baik berkaitan dengan pemilu ataupun kebebasan berpendapat. Ke depan, pengalaman dalam melaksanakan pemilu di tengah pandemi oleh sejumlah negara perlu menjadi pelajaran berharga bagi pelaksanaan pemilu selanjutnya terutama saat terjadi bencana. Hal ini penting agar pemilu tidak hanya menjadi sarana pergantian pemimpin akan tetapi juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, mewujudkan hak asasi politik untuk menegakkan demokrasi.

V. PENGUATAN KERANGKA HUKUM KEUANGAN POLITIK UNTUK INDONESIA, MALAYSIA, FILIPINA, DAN TIMOR LESTE

Membangun iklim demokrasi politik yang sehat, tidak melulu seputar *electoral treshold* atau pengaturan sistem pemilu. Tetapi juga bagaimana setiap partai politik dapat berkompetisi secara sehat melalui platform yang ditawarkannya, bukan karena memiliki akses atas sumber daya (uang) yang lebih besar.

Masalah terkait dana partai politik bersifat universal. Kampanye politik -- terutama saat-saat mendekati pemilu sangat mahal, dan semakin mahal di manapun. Untuk mengontrol hal tersebut salah satu caranya adalah menguatkan kerangka hukum yang mengaturnya serta adanya mekanisme dan penegakan hukum yang kuat.

Di beberapa negara kawasan Asia Tenggara, regulasi dan implementasi sistem keuangan politik masih bervariasi secara signifikan. Sampai dengan tahun 2020, empat (4) negara di kawasan Asia Tenggara - Indonesia; Malaysia, Philipina, dan Timor Leste, masih berjuang untuk memperkuat kerangka hukum pengelolaan keuangan partai politik maupun kandidat dalam kompetisi elektoral.

Untuk pengawasan penggunaan dana kampanye, di Asia Tenggara belum ada satupun negara yang memiliki lembaga berwenang untuk mengawasi penyalahgunaan sumber daya negara oleh partai politik yang berkuasa.

MALAYSIA

Saat ini tidak ada aturan hukum resmi yang mengatur pendanaan politik di Malaysia, sehingga tidak ada mekanisme untuk mengawasi dan penegakan hukum partai-partai politik dalam bertanggung jawab untuk pendanaan operasional dan kegiatan-kegiatan mereka. Satu kasus yang mencuat sebagai konsekuensi dari kurang kuatnya peraturan dan pengawasan adalah kasus 1MDB (1Malaysia Development Berhad) yang melibatkan mantan Perdana Menteri Malaysia Najib Razak. 1MDB adalah dana investasi negara yang diluncurkan mantan PM Najib Razak pada tahun 2009, tak lama setelah menjabat sebagai perdana menteri. Penggunaan dana ini tidak diawasi lembaga khusus, namun langsung dipantau oleh Najib

Razak yang juga merupakan Presiden UMNO sampai kemudian ditemukan dokumen dokumen bahwa Najib menerima RM 2,6 milyar pembayaran ke rekening bank pribadinya.

Politisi dan partai politik di Malaysia memperoleh pendanaan melalui beberapa sumber, antara lain dari perusahaan-perusahaan dimana Pemerintah Federal memiliki saham mayoritas; bisnis yang dijalankan oleh Partai Politik yang bersangkutan; sumbangan termasuk donasi dari pihak/Lembaga asing; dan dukungan pendanaan untuk politisi yang duduk di parlemen (dana konstituen).

Malaysia merasa perlu untuk melakukan reformasi pemilu dilakukan untuk mengubah sistem secara fundamental, termasuk salah satunya terhadap dana politik. Pada awal 2020 Komite Reformasi Pemilu (KRP) dibentuk oleh Perdana Menteri Mahathir Muhamad, telah menjaring masukan dari berbagai kelompok dalam rangka proses penyusunan laporan berisi usulan reformasi pemilu. Sepanjang tahun 2020 koalisi ini juga memperkenalkan Undang-Undang Pengendalian Keuangan Politik yang akan mengatur berbagai prinsip akuntabilitas dan transparansi dana politik, termasuk bantuan dana dari negara, sumber pendanaan yang dapat diidentifikasi, rekening dana politik yang dapat diaudit, larangan agar partai tidak memiliki aset di atas RM 1 miliar, dan larangan bagi badan usaha milik negara (BUMN) atau anak perusahaan BUMN untuk memberikan sumbangan politik.

PHILIPINA

Konstitusi Philipina, secara khusus menyebutkan bahwa negara akan menjamin akses yang sama terhadap bagi layanan publik, dan melarang dinasti politik sebagaimana ditetapkan oleh hukum. Secara umum dapat diartikan bahwa semua kandidat dan partai politik memiliki hak yang sama dalam peluang dan partisipasi dalam pemilu, terlepas dari kapasitas keuangan mereka. Mahkamah Agung Philipina mengakui pentingnya kebijakan ini dan menegaskan bahwa kemampuan untuk menjalankan kantor publik "tanpa memperhatikan tingkat sumber daya keuangan" adalah bagian kepentingan umum, yang harus dijaga oleh negara.

Saat ini, kerangka hukum Pemilu di Philipina telah mengatur mengenai kontribusi politik pendanaan kampanye dan pembelanjanya termasuk juga mengatur para kandidat untuk bertanggungjawab atas sumber pendanaan politik dan penggunaannya. Komisi Pemilihan Umum (Commission on Election/COMELEC) Philipina secara konstitusional dibentuk untuk menegakkan dan melaksanakan semua aturan-aturan dalam Undang-Undang terkait pemilu; mengatur semua dana yang diajukan untuk mempromosikan kandidat serta partai politik; agenda serta kegiatan partai, politik.

Kerangka hukum Pemilu tersebut bertujuan untuk mempromosikan kebebasan, ketertiban, kejujuran, dan kredibilitas dalam memilih pemimpin politik melalui pengambilan keputusan secara kolektif. Pembiayaan kampanye merupakan komponen integral dari sistem pemilihan demokratis yang idealnya didirikan pada integritas dan ketahanan sistem hukum. Namun, dalam praktek, pembiayaan kampanye di Philipina masih terus terganggu oleh defisit demokratis dan kesenjangan pertanggungjawaban.

Dalam kenyataannya selama kurang lebih tiga dekade terakhir, implementasi dari peraturan pembiayaan kampanye telah berfluktuasi antara tidak merata sampai benar-benar tidak memadai di tengah-tengah eksklusivitas kelompok politik dalam arena politik. Saat ini partai-partai politik yang berkuasa sangat tergantung pada personalitas, dinasti serta kekeluargaan politik dibandingkan berfokus pada isu serta platform politik. Partai Politik tidak memiliki agenda dan program tata kelola yang jelas dan sesuai dengan filosofi serta ideologi partai. Para politisi bergabung dengan partai politik dari dinasti tertentu dengan tujuan untuk berbagi

kepentingan sehingga mereka dengan mudah bergabung atau meninggalkan partai politik tersebut, ketika kepentingannya sudah tidak terakomodasi termasuk dalam pendanaan biaya-biaya politik mereka.

Kurangnya subsidi pemerintah untuk partai politik juga berpengaruh pada lingkaran kepentingan ini. Situasi tersebut juga menunjukkan kurangnya komitmen ideologis karena para politisi memilih partai politik berdasarkan kenaikan dan jatuhnya kesempatan. Sebagai kandidat, para politisi juga menggunakan sumber daya pribadi mereka selain menerima bantuan keuangan dari oligarki untuk biaya kampanye. Setelah kandidat terpilih, agenda utama adalah untuk 'mengembalikan' biaya kampanye kepada partai politik pendukungnya. Penggunaan uang dalam politik (Keuangan politik) merupakan tantangan serius bagi kredibilitas pemilihan umum Filipina. Biaya politik para kandidat yang tinggi berpengaruh pada sempitnya pilihan politik publik saat pemilu. Sehingga kemudian ada konsekuensi yang menguatkan dari lingkaran ini yaitu: uang dalam politik menciptakan siklus patronase, korupsi, turunnya kredibilitas pemerintahan dan lebih jauh, kemiskinan.

Dengan demikian, menurut LENTE (**Legal Network for Truthful Elections, sebuah jaringan yang terdiri dari para sukarelawan pengacara, mahasiswa hukum dan paralegal untuk memantau pemilu di Filipina**) saat ini sangatlah diperlukan penguatan pada peraturan partai politik di Philipina khususnya mengenai: (1) ketentuan mengenai pengembangan partai politik yang kuat melalui subsidi negara bagian untuk pengembangan partai dan pengeluaran kampanye. (2) ketentuan dalam proses seleksi kandidat partai politik, yang melalui proses yang adil dan terbuka yang mencerminkan pilihan anggota Partai.

TIMOR LESTE

Sebagai negara merdeka baru di Asia Tenggara, Timor-Leste telah menghadapi pengalaman pahit, seperti penjajahan, pelanggaran hak asasi manusia dan rezim di bawah pendudukan Indonesia. Ketika negara kecil ini meraih kemerdekaannya pada tahun 2002, demokrasi dan prinsip hak asasi manusia diadopsi sebagai mesin inti dalam bentuk sosial dan politik pembangunan negara ini dengan berbagai tantangan dalam rangka stabilisasi demokratis.

Untuk negara-negara yang baru didirikan, membutuhkan beberapa stabilisasi periodisasi atau fase transisi untuk lembaga demokratis dan nilai-nilai. Linz dan Stepan (1996) menegaskan bahwa "pra-transisi rezim dan sifat transisi memiliki konsekuensi langsung untuk alam dan daya tahan". Sebagai negara pasca-konflik, proses demokrasi di Timor-Leste masih rapuh. Untuk kemajuan, itu, memang, membutuhkan komitmen konstan kepada pemerintahan yang baik, akuntabilitas dan transparansi dalam sistem politik.

Delapan pilar karakteristik pemerintahan: "berpartisipasi, berorientasi, akuntabilitas, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan termasuk serta mengikuti aturan hukum", adalah isu-isu kunci dan mesin demokrasi untuk Timor-Leste.

Isu-isu akuntabilitas dan partisipasi oleh warga dalam sistem demokratis penting untuk menghilangkan pelanggaran kekuasaan yang menyebabkan korupsi, impunitas dan ketidaksetaraan. Namun, semua persyaratan ini belum dapat dicapai karena partisipasi politik masih lemah, utamanya karena warga belum dapat sepenuhnya mengontrol dan mengakses informasi terkait tentang proses politik dan keputusan apapun yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Di Timor-Leste, partai-partai politik yang memegang kursi di Parlemen Nasional mendapatkan dana dari anggaran pemerintah. Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk setiap partai politik

didasarkan pada jumlah kursi masing-masing pihak di Parlemen Nasional, dan setiap partai memiliki kebebasan untuk menggunakan dana untuk kebutuhan partai dan kepentingan.

Partai-partai politik yang menerima dana dari pemerintah hanya melaporkan dan akun untuk dana yang diterima dari pemerintah ke CNE (National Commission for Election/Komisi nasional untuk Pemilu). Meskipun seandainya hasil audit politik CNE ini menemukan bahwa penggunaan dana itu tidak pantas, CNE tidak memiliki kompetensi untuk memaksakan sanksi / hukuman pada partai politik.

Selain itu, partai-partai politik juga mendapatkan dana dari pemerintah ketika kampanye politik selama proses pemilihan. Namun, dana yang diperoleh dari pemerintah untuk kampanye partai politik tersebut tidak memiliki laporan akuntabilitas, juga tidak adanya transparansi dari partai politik mengenai sumber dana untuk partai-partai politik selama kampanye dan pemilu serta dukungan biasa bagi partai-partai.

Dalam proses pemilihan, partai-partai politik membutuhkan uang dalam rangka melaksanakan kegiatan kampanye untuk mendapatkan suara. Uang sangat berarti Untuk keberhasilan kampanye karena kampanye tidak akan berjalan tanpa uang. Partai-partai politik juga perlu uang untuk membiayai pendidikan politik, perekrutan politik, untuk agregasi, termasuk pengembangan jaringan dan kerjasama antara partai politik di tingkat nasional dan lokal.

Timor-Leste memiliki Undang-Undang no. 6/2018 yang mengatur tentang keuangan partai politik dan juga memiliki institusi untuk mengawasi keuangan partai politik. Tetapi Undang-Undang tersebut tidak menggambarkan spesifik tentang bagaimana mengalokasikan dan menggunakan anggaran, tidak mengatur tentang anggaran kampanye serta pelaporan, tidak mengatur bahwa partai politik harus membuat dan mengajukan laporan keuangan, juga tidak berbicara tentang sanksi dan tidak menyebutkan detail tentang bagaimana partai politik menggunakan dana.

Secara internal, partai politik sendiri juga memiliki masalah dalam manajemen keuangan dan pelaporannya. Beberapa partai politik belum memiliki prosedur keuangan dan mekanisme; bahkan tidak memiliki manual keuangan dan staf keuangan profesional. Korupsi politik, transparansi, dan pertanggungjawaban dari Pelaporan adalah masalah utama penggunaan uang dalam partai politik.

Oleh karena itu, saat ini sangat penting untuk melakukan peninjauan secara detil peraturan partai politik dan keuangan partai politik serta melakukan advokasi untuk penguatan kerangka hukum keduanya.

INDONESIA

Reformasi sistem keuangan partai politik masih menjadi pekerjaan rumah di Indonesia. Uang memainkan peran penting dalam sistem politik demokratis. Melalui uang, partai politik dapat menjalankan roda organisasinya termasuk fungsi-fungsi kepartaiannya di tiga wajah: *party in grass root*, *party in central office*, dan *party in public office*. Melalui uang juga partai politik dapat menjalankan perannya sebagai *intermediary agent* yang menghubungkan *demos* dengan *state* melalui arena pemilu.

Saat ini, dalam kerangka hukum pemilu Indonesia telah ditentukan sumber pendanaan yang diizinkan untuk partai-partai politik. Sumber-sumber pendanaan ini mencakup a) Biaya Keanggotaan; b) kontribusi hukum; dan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan Negara dan pengeluaran (APBN) / pendapatan Regional dan anggaran pengeluaran (APBD). Selain mengatur kategori sumber pendanaan, Undang-Undang dan Peraturan juga mengatur

jumlah maksimal masing-masing kategori. Sebagai contoh, sumbangan non-anggota individu maksimum Rp. 1,000,000,000 (satu miliar rupiah) dan sumbangan perusahaan maksimal dari Rp. 7,500,000,000. (tujuh milyar lima ratus juta rupiah). Selain itu, untuk memastikan transparansi sumber-sumber pendanaan partai politik, kewajiban untuk melaporkan pendanaan partai politik bagi masyarakat Indonesia bahkan telah diatur.

Hal ini dapat dilihat bahwa lembaga-lembaga hukum untuk pendanaan partai-partai politik di Indonesia telah dirancang dengan sangat baik untuk memastikan transparansi dana partai politik. Namun masih ada beberapa hal yang menjadi celah antara lain memastikan sumber dana yang digunakan, baik dari sumbangan pribadi, sumbangan perusahaan, atau sumbangan partai, bukan dana bersih dan bukan hasil dari kejahatan. Sejauh ini, ambang batas yang digunakan terbatas pada jumlah nominal, bukan sumber dana. Mekanisme pelaporan serta akuntabilitas publik juga menjadi celah yang belum diatur.

Hal lain dalam konteks Indonesia, pengaturan keuangan partai politik terbagi dalam dua kategori waktu yakni diluar tahapan pemilu dan dalam tahapan pemilu yang lebih dikenal dengan dana kampanye. Persoalan utama yang tidak kunjung henti ialah keterkaitan antara praktek korupsi anggota partai politik utamanya yang duduk di kursi legislatif/eksekutif, yang ditujukan untuk memenuhi biaya kebutuhan partai politik. Persoalan ini menjadi salah satu latar belakang pemicu upaya peningkatan besaran dana negara yang diberikan kepada partai politik untuk meminimalisir praktek pencarian dana ilegal.

Pada sisi lain, dalam pemilu difasilitasinya iklan di media cetak dan elektronik bagi peserta pemilu ditujukan untuk menciptakan *equal playing battle field* antar peserta pemilu. Namun, efek samping dari ketentuan ini ternyata terdapat redistribusi pendanaan kampanye untuk melakukan *vote buying* dalam rangka meraih suara terbanyak pemilih. Selain itu absennya aturan besaran maksimal pengeluaran dana kampanye disebut-sebut sebagai salah satu faktor pemicu tingginya biaya kampanye.

Pertanyaannya, berapa sebenarnya kebutuhan partai politik dalam menjalankan organisasinya dan berkampanye di pemilu? Untuk apa saja uang digunakan oleh partai politik? Bagaimana seharusnya tata kelola keuangan partai politik dilakukan untuk menciptakan transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi di internal partai politik? Berangkat dari hal tersebut maka perlu melihat kembali tata kelola keuangan partai politik di Indonesia, utamanya pasca penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dalam hal: memetakan problematika keuangan partai politik dan dana kampanye di Indonesia dari sudut pandang partai politik; serta mengelaborasi jumlah penerimaan dan pengeluaran rill partai politik ketika pemilu dan pasca pemilu.

Penutup

Refleksi atas perjalanan demokrasi di tahun 2020 adalah sebuah bagian yang sangat penting. Sangat mungkin apa yang dilakukan dan terjadi di tahun 2020 akan berdampak di tahun 2021. Penguatan terhadap demokrasi mesti terus dilakukan dengan berbagai upaya ditengah situasi yang tidak menguntungkan. Situasi pandemic Covid-19 juga mengubah banyak hal terhadap perkembangan demokrasi dan daya tahannya. Perjalanan dari 2021 mungkin akan lebih banyak ujian untuk menguji daya tahan demokrasi Kita ke depan.