



PAPER – OPEN ACCESS

Evaluasi Pemilihan Umum Serentak 2019 (Argumentasi Perubahan Desain Pemilu Serentak dan Sistem Pemilu Anggota Parlemen)

Author : Muryanto Amin
DOI : 10.32734/lwsa.v3i3.914
Electronic ISSN : 2654-7066
Print ISSN : 2654-7058

Volume 3 Issue 2 – 2020 TALENTA Conference Series: Local Wisdom, Social, and Arts (LWSA)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Published under licence by TALENTA Publisher, Universitas Sumatera Utara



Evaluasi Pemilihan Umum Serentak 2019 (Argumentasi Perubahan Desain Pemilu Serentak dan Sistem Pemilu Anggota Parlemen)

Muryanto Amin

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia

muryantoain@yahoo.com

Abstrak

Pemilihan umum di Indonesia seyogyanya diharapkan menjadi pemilihan umum yang menjadi bagian daripada pesta demokrasi, walaupun secara umum pemilu terselenggara dengan baik, tetapi dari beberapa aspek tetap memiliki catatan tersendiri, catatan evaluasi tersebut kemudian menjadi kritikan terhadap sistem penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Tulisan ini secara garis besarnya menyoroti sistem pemilihan umum di Indonesia yang harusnya dapat diselenggarakan dengan lebih sempurna, ketika pemilu dilaksanakan secara serentak ternyata hasil yang didapatkan diluar ekspektasi dari para penyelenggara pemilu itu sendiri. evaluasi terhadap kegiatan pemilu menjadi catatan penting agar pemilu selanjutnya dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien. Metode yang digunakan pada tulisan ini adalah studi pustaka yang menitik beratkan pada pembacaan terhadap fenomena politik yang direferensikan melalui jurnal, artikel ataupun buku. Tulisan ini diharapkan mampu menambah khasanah keilmuan khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia agar pemilihan umum selanjutnya dapat terselenggara dengan baik.

Kata kunci : pemilu; sistem pemilu; evaluasi;

1. Pendahuluan

Pemilihan Umum (pemilu) yang diselenggarakan bersamaan dengan Pemilihan Presiden (pilpres) 17 April 2019 lalu telah menghasilkan anggota parlemen dan presiden relatif damai, namun menemui berbagai kendala. Kualitas pemilihan umum menjadi materi diskusi dengan berbagai usulan perbaikannya. Meskipun alasan pelaksanaan pemilihan umum serentak awalnya diasumsikan mengandung sejumlah manfaat bagi peserta, penyelenggara, dan pemilih. Setidaknya pemilu tersebut menjadi lebih efisien dari sisi waktu dan biaya serta presiden dinilai tidak akan tersendera dengan koalisi yang dibangun dalam mencari dukungan saat pencalonan. Asumsi tersebut tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan perkiraan awal yaitu dari sisi waktu terlihat nyata proses perhitungan yang memerlukan perpanjangan waktu, sementara dari sisi biaya anggaran yang dikeluarkan lebih besar 2,07 kali dibanding dengan pemilu 2014. Koalisi parpol yang dibangun saat pencalonan presiden berlangsung sangat “keras” dan menimbulkan pembelahan masyarakat. Akibatnya tidak sedikit masyarakat yang tersandung kasus hukum akibat penggunaan ujaran kebencian di media sosial.

Pelajaran penting dari pelaksanaan pemilu yang disebut serentak itu adalah demokrasi menjadi keniscayaan dalam sebuah proses panjang yang dilakukan secara *trial and error* di Indonesia. Demokratisasi di satu sisi memberikan hak otonom pemilih agar menentukan pilihannya secara rasional. Sementara di sisi lain demokrasi memerlukan desain atau rekayasa yang sengaja disusun untuk memperkecil kesalahan yang berakibat pada merenggangnya hubungan kemanusiaan. Pemilu menjadi salah satu sarana demokrasi yang paling mendasar memberikan pendidikan politik bagi warga negara agar mengerti hak dan kewajibannya. Pemilu menjadi sarana yang kasat mata dapat dilihat proses terselenggaranya sehingga penentuan kualitas pemilu akan berujung pada perbaikan kesejahteraan rakyat. Jika pemilu diselenggarakan dengan cara yang menjauh dari nilai-nilai demokrasi maka ancaman paling dekat adalah mudurnya kepercayaan rakyat tentang demokrasi itu. Makalah ini menguraikan secara ringkas penilaian pelaksanaan pemilu yang dilakukan serentak 17 April 2019 dengan dua usulan yaitu revisi desain pemilu serentak dan peninjauan sistem pemilu legislatif.

2. Desain Pemilu Serentak Nasional dan Daerah

Pelaksanaan pemilu serentak yang menggunakan lima kota suara memberikan sejumlah pelajaran penting untuk perbaikannya berikut. Pertama, asumsi efisiensi anggaran penyelenggaraan pemilu serentak tidak sepenuhnya terbukti. Pemilu 2014 yang dilakukan terpisah antara pemilu legislatif dan eksekutif menggunakan anggaran Rp 24,1 triliun, sementara pemilu serentak lima kotak tahun 2019 menghabiskan anggaran Rp 25,59 triliun (Rp 1,49 triliun lebih besar). Meskipun belum menghitung kenaikan standar biaya dan inflasi selama lima tahun (2014-2019), namun pemilu serentak belum mampu menghasilkan efisiensi biaya penyelenggaraannya.

Jika dihitung secara sederhana menggunakan biaya per DPT (Daftar Pemilih Tetap) yaitu hasil pembagian antara biaya penyelenggaraan pemilu dan jumlah DPT, maka biaya penyelenggaraan pemilu serentak (legislatif dan presiden) tahun 2019 sebesar Rp 132.682,62 (hasil dari Rp 25,59 triliun dibagi DPT Pemilu 2019 sebanyak 192.866.254). Sementara Pemilu 2014 yang dilakukan terpisah antara pemilu legislatif dan presiden hanya Rp 64.075,81 (hasil dari Rp 24,1 triliun dibagi DPT Pemilu 2014 sebanyak 376.116.960). Artinya, biaya penyelenggaraan pemilu serentak 2019 naik 2,07 kali dibanding Pemilu 2014 yang diselenggarakan dua gelombang yaitu pemilu legislatif dan pemilihan presiden. Kenaikan biaya pemilu itu disebabkan karena adanya 19 daerah pemekaran baru (1 provinsi dan 18 kabupaten/kota baru) dan berkonsekuensi pada pembentukan penyelenggara pemilu di daerah baru (PPK, PPS, dan KPPS). Selain itu, beban kerja KPPS lebih berat dari proses penghitungan dan tabulasi suara menjadi lebih lama dan implikasinya juga pada kondisi kesehatan petugas KPPS.

Kedua, memperkecil konflik yang terjadi saat pemilu karena dukungan pencalonan dalam ambang batas parpol di DPR relatif tinggi yaitu sebesar 20%. Koalisi parpol dalam pencalonan presiden menghasilkan Koalisi Indonesia Hebat dan Koalisi Merah Putih (KIH dan KMP). Pemilihan Gubernur DKI Jakarta pada putaran kedua menyebabkan tingginya polarisasi tersebut sebagai awal munculnya pembelahan masyarakat dalam pemilu berikutnya. Menurut riset opini Kompas (23-24 Agustus 2018) menemukan 57,6% responden mengaku adanya dua kubu politik di masyarakat. Walaupun sebanyak 63,9% menganggap biasa dalam setiap pemilu, namun potensi ekses defisit pasca pemilu menjadi resiko pemilu. Artinya, resiko konflik pemilu akan muncul karena kompetisi politik yang tinggi (koalisi dan jumlah pasangan calon) ketimbang frekuensi pemilu.

Ketiga, pemilu serentak diharapkan agar pemilih dapat memilih secara cerdas atas dasar ide dan program calon legislatif dan presiden belum terbukti. Persoalan yang terjadi adalah informasi ide dan gagasan antara pemilihan legislatif dan presiden sangat tidak seimbang atau disparitas informasi. Program calon presiden jauh lebih banyak menyita perhatian publik dan media konvensional maupun media sosial ketimbang calon anggota legislatif. Pilres dianggap lebih menarik karena hanya ada dua calon yang menyampaikan ide dan gagasan program sehingga lebih mudah mengenalinya. Sementara pemilihan calon legislatif terdiri atas empat kategori calon (DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota). Praktik rational ignorance [2],[4],[7] atau memilih ala kadarnya muncul akibat perbedaan cost of information (asimetri, prioritas, dan kemudahan informasi) antara pilpres dan pileg 4 kotak menyebabkan disparitas informasi tersebut.

Keempat, asumsi menjadikan pemilu serentak lebih bersih belum juga terbukti, meskipun belum cukup data dan bukti yang kuat. Temuan politik transaksional yang diduga muncul saat proses pemilu dilihat di media seperti tertangkapnya caleg Partai Golkar oleh KPK menjelang hari pencoblosan dengan barang bukti amplop dengan pecahan ribuan rupiah dalam nominal tertentu, diduga akan digunakan untuk membeli suara pemilih. Temuan serupa juga terjadi di berbagai daerah yaitu gakkumdu daerah menemukan caleg dan timnya membagikan amplop berisi uang kepada para pemilih menjelang hari pencoblosan.

Kelima, asumsi pemilu serentak akan mengurangi kelelahan politik (political fatigue) karena pemilih hanya akan mengalami satu momen saja tidak terbukti dengan pasti. Kelelahan politik justru terjadi karena tingkat kompetisi pemilu yang sangat keras dan bukan karena frekuensi pemilu. Pemilih lebih sering disugahi isu kebencian dan kebohongan ketimbang ide dan gagasan sehingga masyarakat menjadi terbelah dalam dua kubu yang bersaing. Sebagian besar warga mengalami perbedaan politik di sekitar lingkungannya yang sangat tajam atas dukungan yang diberikan terutama kepada calon presiden dan wakil presiden. Perbedaan bukan dianggap sebagai stimulus demokrasi tetapi justru menjadi bibit konflik di sekitar lingkungan keseharian masyarakat.

Keenam, partisipasi pemilih (voters turnout) diasumsikan akan meningkat saat pemilihan umum serentak. Sebanyak 81,97% angka kehadiran pemilih di TPS pada Pemilu 2019 dan lebih baik dari Pemilu 2014 (75,11%). Kehadiran pemilih tersebut diduga lebih disebabkan karena alasan kompetisi yang sangat "keras" ketimbang alasan ideologis atas ide dan gagasan.

Atas dasar penilaian tersebut, usulan yang perlu didiskusikan lebih mendalam adalah pemisahan pemilu serentak nasional dan daerah dengan berbagai kelebihan dan kelemahannya. Gagasan itu disampaikan sebagai usulan potensial untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu berikutnya. Pertama, dari sudut pandang pemilih disebut sebagai individu yang rational ignorance akibat tingginya cost of information. Kapasitas pemilih akan semakin baik jika tersedianya kecukupan informasi yang juga menjadi tantangan penyediaan dalam penyelenggaraan pemilu dari sudut pandang pemilih. Kerumitan pemilih dalam memilih daftar calon dapat diminimalisir dengan memberikan batasan area pemilihan yang berkaibat langsung perbaikan demokrasi dan pembangunan di daerahnya. Sehingga, pemilih mendapatkan informasi yang sangat cukup mengenai ide dan gagasan calon yang akan dipilihnya. Kehadiran pemilih di TPS didorong karena fasilitas pelayanan informasi sehingga secara sadar menyalurkan hak pilihnya.

Kedua, pembedaan pemilu serentak nasional dan daerah diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan dari penyelenggara pemilu karena coverage area yang selaras dengan mitra lembaga negara. Presiden dengan DPR dan kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) dengan DPRD Provinsi atau kabupaten/kota. Kualitas penyelenggaraan pemilu harus memenuhi administrative efficacy[5] dan professionalism of electoral management bodies [5]. Secara prosedural, pemilu harus ditopang oleh kinerja penyelenggara dan penyelenggaraan yang memuaskan pemilih.

Ketiga, pemilu harus memberikan kontribusi peningkatan kualitas demokrasi. Hasil pemilu harus memberikan dampak kemanfaat publik bukan sebaliknya. Pemilih akan merasakan manfaat demokrasi sehingga responsivitasnya akan meningkat terhadap penyelenggaraan pemilu. Pemilih akan memberikan partisipasinya karena ada jaminan peraturan setelah memilih akan mendapatkan manfaat perbaikan bukan karena ada insentif politik berupa transaksi dalam pemilu (patronage).

Tentu saja setiap desain pemilu memiliki kekurangan dan kelebihan. Pemilu serentak nasional dan daerah tidak dapat memenuhi unsur efisiensi anggaran di Indonesia karena banyaknya daerah provinsi dan otonom. Oleh karena itu, rekomendasi penting dari penyelenggaraan pemilu serentak sebagai berikut. Pertama, pentingnya mempertahankan pelaksanaan pemilu serentak legislatif dan eksekutif baik nasional maupun daerah.

Kedua, perlunya mempertimbangkan faktor-faktor non-institusional dalam mendorong angka partisipasi warga. Artinya, perubahan tidak hanya dilakukan pada tataran institusi dan regulasi saja. Para penyelenggara negara, terutama penyelenggara pemilu harus juga mempertimbangkan kesadaran dan insentif bagi pemilih untuk berkenan hadir ke TPS saat hari pemilu. Salah satu langkah yang harus ditempuh adalah mempermudah prosedur pencoblosan surat suara, perbaikan kampanye dan sosialisasi pemilu, dan rekayasa non-institusional lainnya khususnya pendidikan politik terkait demokrasi dan pemilu yang harus dilakukan secara massif.

3. Sistem Pemilihan Umum Anggota Perwakilan (DPD, DPR, dan DPRD)

Pemilihan umum yang dilaksanakan sejak bergulirnya reformasi menegaskan diakuinya hak pemilih secara langsung. Setiap warga negara yang memiliki hak pilih dibebaskan untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan pemilihan umum yang sulit didapat saat Orde Baru. Desain sistem pemilihan umum mengalami perubahan yang hampir terjadi pada setiap pemilihan umum mulai atas dasar sistem perwakilan berimbang (*proportional representation/multi-member constituency*) dan sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*). Sistem pemilu di Indonesia tidak memilih secara ekstrim sistem proporsional murni maupun sistem distrik murni karena adanya beragama perbedaan [3],[8],[9],[10],[12]. Kombinasi dari kedua sistem tersebut menjadi pilihan dengan berbagai variannya dan mempertimbangkan kebaikan serta mengurangi kelemahan masing-masing sistem. Sementara pemilihan kepala pemerintahan (presiden, gubernur, bupati dan walikota) dilakukan secara langsung dan menggunakan suara terbanyak.

Sistem pemilihan yang digunakan dalam Pemilihan Umum 2019 adalah proporsional daftar terbuka yaitu memberikan kebebasan pemilih dalam sistem perwakilan proporsional menentukan pilihan berdasarkan urutan calon partai. Sistem ini berbeda dengan sistem proporsional tertutup yang hanya memberikan kewenangan bagi anggota partai yang aktif, pejabat partai, atau konsultan untuk menentukan urutan calon dan tidak memberikan kebebasan bagi pemilih untuk memengaruhi posisi calon yang akan terpilih. Selain itu, sistem proporsional terbuka mengizinkan pemilih untuk memilih calon sebagai individu daripada partai politik. Pilihan sistem proporsional terbuka sejalan dengan pemilihan presiden dengan menggunakan suara terbanyak. Sehingga, pemilih memiliki kebebasan menyebarkan informasi dari penentuan pilihannya agar dapat memperkirakan peluang terpilihnya calon yang dikehendaki.

Dampak dari penetapan sistem proporsional terbuka di antaranya adalah munculnya kebebasan dari pemilih dan calon untuk bersepakat menetapkan dasar memilih dan dipilih. Bagi pemilih idealis alasan memilih didasarkan atas ide, gagasan program, dan rekam jejak. Sedangkan bagi pemilih pragmatis alasan memilih lebih banyak disebabkan pemberian hadiah, suku, agama, bentuk fisik, dan ajakan. Beragam alasan itu menjadi pertimbangan penting bagi calon untuk memutuskan kesepakatan yang diinginkan pemilih.

Argumen bahwa proporsional terbuka akan mendorong pemilih untuk memilih wakilnya atas dasar preferensi atau pengetahuannya, ternyata tidak terbukti. Sebagian pemilih justru kesulitan dalam menentukan pilihannya karena kurangnya preferensi yang dimiliki sehingga pemilih lebih banyak memilih lambing partai atau calon nomor urut 1. Praktik Pemilu 2019 misalnya, 575 kursi yang diperebutkan, 63% jatuh pada caleg nomor urut 1, nomor urut 2 18,43%, nomor urut 3 5,22%, dan nomor urut 10 hanya 0,35%. Data tersebut menunjukkan bahwa argumentasi proporsional terbuka yang menganggap pemilih memiliki preferensi atas calon, ternyata dalam praktiknya belum terbukti benar. Banyak peristiwa yang terjadi bahwa pemilu tidak mengarahkan preferensi politik pemilih kepada calon seluruhnya, dan pemilih yang memilih lambang partai juga tidak sedikit. Artinya, bila caleg terpilih masih didominasi oleh caleg nomor urut 1 di setiap partai, gagasan pemberlakuan proporsional terbuka menjadi tidak selaras dengan tujuannya.

Argumentasi penerapan proporsional terbuka yang diharapkan dapat mendekatkan pemilih dengan wakilnya atas dasar pengetahuan yang dimiliki dan bukan asal memilih, ternyata belum terjadi sepenuhnya. Sebaliknya, efek proporsional terbuka yang membahayakan adalah maraknya transaksional dalam pemilu yang menyebabkan biaya pemilu menjadi mahal. Praktik transaksi yang disebutkan yaitu calon memberi imbalan kepada pemilih untuk memilihnya secara langsung atau melalui perantara yang disebut sebagai patron atau agen tertentu. Praktik transaksional itu sangat sulit dikontrol akibatnya wakil terpilih merupakan representasi dari orang-orang yang memiliki modal besar [1]. Pemilu kemudian menghasilkan orang-orang yang tidak lagi memiliki kapasitas dan kualitas atau memiliki karakter kepemimpinan tertentu yang dibutuhkan, tetapi orientasi pemilih lebih melihat orang yang populer dan punya modal.

Pembahasan dan praktik sistem proporsional dan variannya telah berlangsung sejak Orde Baru dan setelahnya. Namun, evaluasi atas pelaksanaan sistem proporsional tidak diiringi dengan kriteria yang digunakan berkaitan persoalan pemilu di Indonesia. Relevansi jenis proporsional sangat perlu dikaitkan dengan mengurangi dampak yang paling kompleks dan akut bagi sistem politik di Indonesia. Penulis setidaknya mengusulkan empat kriteria yang harus didiskusikan secara lebih mendalam. *Pertama*, rekayasa penggunaan sistem pemilu dikaitkan dengan sistem pemilihan lainnya yaitu sistem kepartaian dan sistem pilpres. *Kedua*, berkaitan dengan representasi politik yaitu siapa yang diwakili dari proses pemilu yang akan menghasilkan anggota

parlemen terpilih. *Ketiga*, berkaitan dengan praktik penerapan pemilu yaitu mudah atau sulit dan prinsip efisiensi. *Keempat*.

4. Penutup

Evaluasi sistem Pemilu 2019 mengharuskan kita agar secara tepat mengurangi akibat negatif yang ditimbulkan dalam proses pelaksanaan maupun hasilnya. Usulan mengenai evaluasi pemilu yang dilaksanakan serentak dan sistem pemilu menjadi dua hal penting dalam perbaikan pelaksanaan pemilu berikutnya. Pemilu serentak masih dapat dipertahankan dalam bentuk serentak nasional atau serentak daerah. Sementara sistem pemilu proporsional terbuka diharapkan dapat dievaluasi guna mengurangi praktik transaksi yang selalu terjadi selama diterapkan dalam pemilu di Indonesia.

Referensi

- [1] Aspinall, E., Ward B. (2019). *Democracy for sale: elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Itacha: Cornell University Press.
- [2] Caplan, B. (2001). Rational ignorance versus rational irrationality. *Kyklos*, 54(1), 3-26.
- [3] Carey, J.M., Shugart, M.S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies* 14 (4), 417e439.
- [4] Congleton, R. D. (2001). Rational ignorance, rational voter expectations, and public policy: A discrete informational foundation for fiscal illusion. *Public Choice*, 107(1-2), 35-64.
- [5] Elklit, J. & Andrew R. (2005) A framework for the systematic study of election quality, *Democratization*, 12:2, 147-162, DOI: 10.1080/13510340500069204
- [6] Kerr, N. (2013). Popular evaluations of election quality in Africa: Evidence from Nigeria. *Electoral Studies*, 32(4), 819-837.
- [7] Martinelli, C. (2007). Rational ignorance and voting behavior. *International Journal of Game Theory*, 35(3), 315-335.
- [8] Mitchell, P. (2000). Voters and their representatives: electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *Eur. J. Polit. Res.* 37 (3), 335e351.
- [9] Nielson, D.L. (2003). Supplying trade reform: political institutions and liberalization in middle-income presidential democracies. *Am. J. Polit. Sci.* 47 (3), 470e491.
- [10] Shugart, M.S. (2005). Comparative electoral systems research: the maturation of a field and the new challenges Ahead. In: Gallagher, M., Mitchell, P. (Eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford University Press, Oxford, pp. 25e55.
- [11] Ufen, Andreas. (2011). *Political Islam and democratization in Southeast Asia*. In *The Crisis of Democratic Governance in Southeast Asia*, edited by Marco Bünte and Aurel Croissant, 75–92. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- [12] Wallack, J.S., Gaviria, A., Panizza, U., Stein, E. (2003). Particularism around the world. *World Bank Econ. Rev.* 17 (1), 133e143.