

**KEADILAN PEMILU DAN PERGESERAN  
DEMOKRASI, SEBUAH ANALISA ATAS  
PELAKSANAAN PEMILU 2019 DAN MASA DEPAN  
PEMILU**

Oleh

**Kaka Suminta**

*Sekretaris jenderal KIPP Indonesia*

**Abstrak**

Demokrasi hanya bertahan jika menghasilkan pemerintahan yang efektif, untuk itu dibutuhkan tiga kondisi yang saling terhubung, Pertama, adanya kesepakatan mayoritas mengenai arah utama kebijakan menuju keamanan, pertumbuhan dan kesejahteraan. Kedua, bersifat konstitusional dan membatasi kekuatan mayoritas. Dan Ketiga, seluruh proses politik harus ditopang oleh kesetiaan yang tersebar luas terhadap nilai-nilai demokrasi dan kesinambungan proses demokrasi itu sendiri.

***Abstract***

*Democracy only survive if they provide effective government, that require three connected condition, First there be a relative majority agreement on main direction of policy toward security, growth and walfare. Second, is constitutional and limit the power of majority. And Third, the whole p[olitical process must be underpinned by the wide spread loyalty to democratic values and the continukity the democratic process itself.*



## **GARIS FINIS PEMILU SERENTAK PERDANA**

Pemilu serentak tahun 2019 telah usai, dari sisi tahapan pemilu mulai dari pembentukan daftar pemilih, sampai dengan penyelesaian sengketa di lembaga peradilan maupun kuasi peradilan yang tersedia, sesuai dengan regulasi yang mengatur tentang sistem penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu (*election dispute resolution sistem*)<sup>1</sup>. Secara umum kita telah mendengar berbagai tanggapan dari banyak pihak tentang pemilu serentak 2019 tersebut. Pemilu 2019 menggabungkan antara pemilihan presiden dengan pemilihan anggota legislatif, DPR, DPD dan DPRD, dalam sebuah pemilu, yang pemungutan suaranya dilaksanakan pada tanggal 17

<sup>1</sup> IDEA, Electoral justice, The International IDEA Handbook, Stocholm 2010

April 2019 lalu. Kita semua sudah mahfum partai mana saja yang menjadi pemenang dalam pemilu ini, siapa saja kandidat legislatif yang terpilih, dari pusat sampai daerah, serta terpilihnya kembali Presiden Joko Widodo, untuk kedua kalinya, yang saat ini berpasangan dengan calon wakil presiden terpilih Ma'ruf Amin, yang sebelumnya adalah ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Dari berbagai tanggapan tadi kita bisa memilah dalam beberapa kelompok, baik kelompok dari sisi penangap maupun kelompok dari sisi pandangan, namun satu hal pasti, bahwa sistem pemilu yang ada dengan semua hasil yang telah kita ketahui dari pelaksanaan pemilu ini, pada akhirnya dapat diterima secara umum baik oleh masyarakat



pemilih maupun para kandidat dari parpol dan kandidat capres salah satu simbolnya dengan terjadi pertemuan dan pengakuan tentang telah berakhirnya proses pemilu di antara kedua calon presiden.

Bahkan jika kita telusuri apa yang tersaji dalam perbincangan dan diskusi termasuk di media masa, maka dapat kita katakan bahwa isu publik kini bergeser kepada isu tentang fenomena pasca pemilu, misalnya soal rumor komposisi kabinet pembantu presiden, terkait “jatah parpol” dan kepentingan politik presiden sendiri, kemudian juga isu soal komposisi di DPR dan MPR, sebagai lembaga tinggi legislatif, sampai adanya yang memunculkan usulan perubahan konstitusi dan menghidupkan kembali GBHN, oleh beberapa aktor politik, yang menandakan

bergesernya isu dari ketidakpuasan sebagaimana masyarakat atas pelaksanaan dan hasil pemilu serentak 2019, menuju diskusi hasil pemilu dan usulan untuk melakukan perubahan, bukan hanya soal regulasi dan pelaksanaan pemilu bahkan sampai pada upaya untuk mengubah konstitusi.

### **MASALAH-MASALAH DALAM PELAKSANAAN PEMILU 2019**

Sebenarnya masalah pemilu dan masalah dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia sudah ada dan dibahas pasca pemilu 1999<sup>2</sup>. Dalam laporannya, KIPP Indonesia menemukan berbagai pelanggaran dan kecurangan serta kekerasan yang terjadi pada pemilu pertama pasca

---

<sup>2</sup> Mulyana W Kusuma dkk, Dokumen KIPP, Jakarta, *Politik Uang dan kekerasan dalam Pemilu*, 1999

jatuhnya rezim Orde bari tersebut. Jika kita kaitkan fenomena tersebut dengan kondisi saat ini, maka sebenarnya tidak terlalu banyak capaian yang diraih oleh Indonesia dalam melaksanakan pemilu demokrasi, setelah dua dekade berjalan. Misalnya masalah yang dihadapi dari soal registrasi pemilih, sampai dengan soal politik uang dan kecurangan yang dalam sidang di MK menyajikan adanya dugaan kecurangan yang juga melibatkan penyelenggara pemilu, masih terjadi, hal ini merupakan gambaran kondisi yang tidak memperlihatkan kemajuan. Satu hal yang dianggap sebagai prestasi adalah masih adanya komitmen untuk setia pada demokrasi, yang saat ini dan setiap saat menghadapi tantangan dan

gangguan dari para pihak yang sebenarnya anti demokrasi.

Pembahasan tentang masalah – masalah yang dihadapi dalam pemilu 2019, akan difokuskan ada dua hal, yakni terkait dengan keadilan pemilu dan pelajaran yang bisa kita ambil untuk memperkuat keadilan pemilu tadi, sehingga hal ini akan menjadi pembelajaran untuk pelaksanaan pemilu mendatang. Terlebih adanya berbagai pandangan tentang bagaimana pemilu demokrasi bisa diselenggarakan untuk menghasilkan pemerintahan yang demokratis, namun secara universal ada standar-standar demokrasi, yang secara umum dipahami dan setidaknya memiliki beberapa elemen, salah satunya adalah soal keadilan pemilu dan system penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu.

IDEA sebagai salah satu lembaga yang cukup rajin melakukan kajian dan membukukannya sebagai bahan pembelajaran untuk banyak pihak, terutama negara dan lembaga negara yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pemilu demokratis. Idea menyebutkan bahwa: *”Electral justice is the corner stone of democracy, in thant safeguard both the legality of electoral process and the political righ of citizen”*<sup>3</sup> (Keadilan electral adalah batu penjuru demokrasi, dalam hal ini menjaga baik legalitas proses pemilihan maupun hak politik warga negara).

Sebagaimana disebutkan terdahulu bahwa pembahasan ini akan lebih menitik beratkan pada keadilan pemilu, hal ini tidak terlepas dari kesimpulan

<sup>3</sup> IDEA, hal iii

penulis tentang pelaksanaan pemilu di Indonesia dan negara-negara berkembang, yang nampak berbeda polanya dengan penerapan pemilu di negara maju, khususnya yang sistem hukum dan penegakkan hukumnya sudah dianggap mapan. Itu pula yang penulis dapatkan dari upaya membandingkan pemilu dan demokrasi di beberapa negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin, satu hal yang menjadi eksamaan di negara-negara tersebut adalah rentannya pemilu dan demokrasi dari ancaman kekuatan anti demokrasi, sehingga begitu mudah dan seringkali terjadi sebuah proses pemiulu dan demokratisasi terjerembab ke dalam pemerintahan yang otoritarian.

Tulisan ini tidak akan membahas perbandingan demokrasi dan pelkasanaan

pemilu di negara-negara berkembang dan negara maju, namun untuk sebuah latar pemikiran dapatlah disebutkan bahwa ada kebutuhan khusus untuk proses demokratisasi dan pemilu demokratis untuk negara berkembang dengan sistem hukum dan penegakan hukum yang belum mapan, yakni melakukan dan menyediakan sarana khusus untuk keadilan pemilu. Bahkan hal ini bisa dilakukan sampai pada tahap pelembagaan dan kelembagaan keadilan pemilu, untuk memastikan bahwa pelaksanaan pemilu terjamin dengan hadirnya atau terintegrasinya sebuah sistem keadilan pemilu untuk mendapatkan legitimasi dan menjamin hak-hak warga negara tadi.

Bukan sebuah kebetulan jika keadilan pemilu di Indonesia mendapatkan porsi

yang cukup besar untuk memastikan keadilan pemilu tadi, khususnya terkait dengan keberadaan badan pengawas pemilu (Bawaslu). Dalam perjalanannya Bawaslu mendapat dukungan kuat dari pembuat regulasi pemilu, salah satunya adalah dengan diberikannya kewenangan untuk menangani dan memutus sengketa proses pemilu. Dengan kewenangan tersebut, serta bagaimana Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilu 2019, kita bisa melihat bagaimana Bawaslu diberi ruang yang memadai untuk menjadi lembaga yang menangani sengketa proses pemilu. Dalam sidang-sidang MK tadi, Bawaslu selalu ditanya tentang beberapa keberatan dan argument pemohon, terkait dengan sengketa proses pemilu, dan

selalu menganggap masalahnya sudah selesai jika sudah ditangani oleh Bawaslu.

Sebagai perbandingan, keberadaan Bawaslu sebagai lembaga yang menjaga keadilan pemilu sangat berbeda dengan penerapan di beberapa negara berkembang, seperti di negara Asia lainnya, mislanya di Myanmar atau Srilangka.

Di negara-negara tadi, penanganan laporan dan ketidakpuasan masyarakat atas proses pemilu ditangani oleh lembaga penyelenggara pemilu seperti KPU, yakni dengan membentuk sebuah tim yang terdiri dari penyelenggara pemilu dan lembaga penegak hukum lainnya, seperti dari lembaga kepolisian, kajaksaan atau lembaga peradilan. Fenomena yang bisa kita petik sebagai perbandingan dari dua perbedaan tadi, yakni kemandirian dan luasnya

kewenangan Bawaslu di Indonesia, dengan sistem penyelesaian sengketa pemilu di beberapa negara berkembang lain adalah dari jumlah pengaduan masyarakat, Bawaslu dari laporan pemilu 2019 melaporkan ribuan laporan dan temuan dibandingkan dengan sengketa kasus pemilu di negara-negara lain yang sangat minim.

Jumlah angka yang besar mencapai 15.052 kasus sebagaimana yang dilaporkan oleh bawaslu, tentu tak bisa dikonversi menjadi jaminan akan keadilan pemilu sebagaimana yang dirumuskan sebagai tandar pemilu universal. Untuk menjadikan angka yang besar tadi sebagai sebuah cerminan dari sebuah keadilan pemilu, maka kita perlu mengukur sejauh mana kasus-kasus yang terdaftar tadi mendapatkan penanganan, baik

dalam hal pelanggaran administrasi maupun untuk pelanggaran pidana pemilu. Salah satu yang bisa kita kemukakan untuk menyatakan bahwa masih perlu upaya yang lebih kuat lagi untuk mengadirkan keadilan pemilu, misalnya dengan melihat jumlah penanganan kasus politik uang, yang dalam laporan Bawaslu menjelang pemungutan suara. Bawaslu hanya menyebutkan 25 kasus, padahal publik dalam berbagai forum dan diskusi meyakini bahwa soal politik uang dalam pemilu 2019, khususnya dalam pemilihan legislatif sangat masif, sementara itu jumlah bawaslu daerah saja lebih dari 500 daerah, artinya hanya satu kasus untuk setiap 20 Bawaslu daerah, sebuah kondisi yang tak menggambarkan pelang-

garan politik uang yang sebenarnya terjadi<sup>4</sup>.

Politik uang hanya merupakan salah satu pelanggaran pemilu yang diyakini terjadi dan mendistorsi pilihan politik pemilih, sementara itu dugaan pelanggaran atau iregularitas lainnya masih terjadi, seperti soal registrasi pemilih, ketidaknetralan aparaturnegara, TNI dan Polri bahkan penyelenggara pemilu sendiri. Pelanggaran kampanye seperti soal ketidak patuhan pada larangan kampanye, yang paling marak adalah soal pemasangan alat peraga kampanye, pelanggaran dan ketidak patuhan pada dana kampanye dan pelaporan dana kampanye, sampai dugaan kecurangan di TPS dan proses rekapitulasi hasil pemilu,

<sup>4</sup> Laporan Pemantauan KIPPIndonesia dalam pemilu 2019



setidaknya menghiasi media masa dan perbincangan publik sepanjang dan setelah pelaksanaan pemilu 2019.

Seperti wabah demam yang melanda dunia politik internasional, setelah kekecewaan besar masyarakat atas terpilihnya Donald Trump di Amerika Serikat dalam pemilu 2016 dan kasus Brexit, dengan keluarnya Inggris dari Uni Eropa, keduanya dilakukan melalui pemilu atau jajak pendapat, yang kemudian disusul dengan sebuah teriakan bernada rasa frustrasi danemosional dalam sebuah judul dan tajuk diskusi publik, “*Why a Election fail*”<sup>5</sup>. Isu ini mempertanyakan pemilu sebagai sebuah proses pengambilan keputusan public yang diabdikan untuk kepentingan warga negara,

<sup>5</sup> Pippa Norris, *Why election fail*, 2017

ternyata dianggap gagal melaksanakan fungsinya.

Jika kita lanjutkan anak kalimat dari tesis IDEA tentang keadilan pemilu. Maka kita akan mendapati bahwa pada intinya keadilan pemilu harus menjadi jaminan dan inheren dalam pelaksanaan pemilu. “*It (Electoral justice) has fundamental role in the continual process of democratization and catalyses transition from the uses of violence as a means for resolving political conflict to the use of lawful means to arrive at a fair solution*”<sup>6</sup>. Hal Ini (keadilan Pemilu) memiliki peran mendasar dalam proses demokrasi dan proses transisi yang berkelanjutan dari penggunaan kekerasan sebagai cara untuk menyelesaikan konflik politik menjadi penggunaan cara yang sesuai

<sup>6</sup> IDEA



hukum untuk mencapai solusi yang adil.

Bagaimana kita mendapatkan jawaban atas “gagal fungsi” demokrasi electoral tersebut yang digambarkan sebagai pemilu yang tak mampu mencapai standar pemilu universal.

*“What triggers these problems? In this second volume of her trilogy on electoral integrity, Pippa Norris compares structural, international, and institutional accounts as alternative perspectives to explain why elections fail to meet international standard”<sup>7</sup>* (Apa yang memicu masalah (kegagalan) ini? Dalam volume kedua dari triloginya tentang integritas pemilu, Pippa Norris membandingkan soal struktural, internasional, dan

institusional sebagai perspektif alternatif untuk menjelaskan mengapa pemilu gagal memenuhi standar internasional.

Apa yang dianggap sebagai faktor yang dialami secara internasional atau merupakan akibat dari hubungan internasional yang cukup mengemuka dalam pemilu 2019, adalah soal hadirnya politik identitas, yang dalam kajian Hebert Feith dan Lance Castle dalam Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965, merupakan kelompok nasionalis radikal atau kelompok kanan, yang juga bisa datang dari kelompok keagamaan<sup>8</sup>. Jadi apa yang menjadi tesis Pippa Norris tentang kegagalan fungsi pemilu salah satunya oleh primordialisme dan hubungan

<sup>7</sup> The Review of Trilogy integrity of election, Pippa Norris, 2017

<sup>8</sup> Pemikiran Politik Indonesia, Herbert Felth dan Lance Castle, LP3ES, 1988



internasional memang memiliki akar dalam sejarah politik Indonesia sendiri, sehingga tesis soal adanya politik aliran yang hadir kembali dalam politik era reformasi, bisa jadi merupakan bagian dari politik aliran sebagai mana yang disinyalir oleh Felth tadi.

Kehadiran politik identitas, yang bercampur dengan beredarnya ujaran kebencian, berita bohong dan maraknya social media, merupakan fenomena yang semakin kuat dalam pemilu 2019 lalu. Saling lempar tuduhan bahwa pihak lawanlah yang melakukan itu, setidaknya di dalam pemilihan presiden, dimana fenomena itu diwarnai dengan kehadiran capres yang juga petahana dan calon presiden saingannya, sehingga menimbulkan fenomena yang juga menyeret

pemerintah sebagai penguasa. Ada sebagian orang yang mengganggapnya hal itu sebagai fenomena post truth, yang mengacu kepada tidak ajegnya apa yang disebut dengan kebenaran, termasuk soal kebenaran informasi yang terlepas dari kebenaran substansinya.

## **KONKLUSI UNTUK KEADILAN PEMILU**

Di antara proses akhir penyelenggaraan pemilu serentak 2019 dan tahapan pelantikan para kandidat terpilih baik pasangan capres cawapres maupun anggota legislatif terpilih, kita disuguhi dengan sebuah letupan politik di Papua, yang cukup menyita energy dan perhatian pemerintah dan pihak-pihak lain. Insiden Papua dipicu oleh beredarnya berita tentang sikap dan tindakan rasisme oleh

sekelompok orang di Surabaya dan Malang, Jawa Timur. Berita yang beredar tadi kemudian menimbulkan eskalasi perkembangan yang menjurus ke arah anarkisme sekelompok orang di berbagai kota di Papua dan Papua Barat. Alasannya soal ketersinggungan yang jika dikaji sebenarnya hal ini berakar pada proses panjang yang menjadi pekerjaan rumah kita sebagai bangsa.

Penulis tidak akan mengkaji peristiwa ini secara panjang lebar dari sisi sosial politik atau social ekonomi atau sosiologi, tetapi lebih sebagai jembatan untuk memberikan gambaran tentang penyelenggaraan pemilu, termasuk pemilu serentak 2019 yang baru saja dilaksanakan. Walaupun tidak berpretensi untuk menjadi gambaran keseluruhan dalam hubungan rakyat dan kekuasaan, tetapi

setidaknya hal ini dapat menjadi gambaran tentang kemungkinan dari salah satu akibat dari gagal fungsi pemilu demokratis atau demokrasi *electoral*. Hemat penulis, seyogyanya proses pemilu merupakan pembaharuan dan koreksi atas relasi rakyat dengan pemerintah, yang kemudian memberikan peta jalan bagi penyelenggaraan pemerintah setidaknya untuk 5 tahun ke depan, sehingga jika hal ini terjadi maka insiden Papua juga menjadi sebuah tanda tanya besar, mengapa hal itu terjadi.

Seyogyanya proses pemilu, sejak pendaftaran pemilih, kemudian diikuti oleh kandidasi dan kampanye serta pemungutan suara dan hasilnya, merupakan proses dialogis yang menjamin hak setiap warga negara untuk memilih dan dipilih. Sebagai

pemilih, maka hak-hak untuk mendapatkan kepastian hak pilihnya tidak hilang atau disalah gunakan menjadi sangat penting. Demikian juga hak untuk mendapatkan dan memberikan informasi dan aspirasi dalam sebuah dialog yang setara, bahkan dalam hal tertentu rakyat harus lebih didengar dan diutamakan, karena dalam proses pemungutan suara pada intinya adalah saat rakyat memberikan mandatnya kepada para calon wakilnya di eksekutif dan legislatif dari pusat sampai daerah.

Apa yang terjadi di Papua dan juga kemungkinan besar di daerah-daerah lain di Indonesia, menandakan bahwa hal ideal seperti di atas kemungkinan tidak terjadi, dari pemantauan KIPP Indonesia tentang hal ini, misalnya mendapatkan bahwa para calon

anggota DPR hanya beberapa kali datang ke daerah pemilihan dari waktu yang mencapai 8 bulan masa kampanye. Jika dari frekuensi kehadiran para calon anggota parlemen saja begitu minim, maka kita tidak bisa mengharapkan akan dapat membangun sebuah komunikasi yang intensif, apalagi jika mengharapkan adanya komunikasi dialogis atau penyerapan aspirasi pemilih yang disampaikan oleh calon pemilih kepada kandidat yang akan dipilihnya, sehingga sulit bagi kita untuk dapat diyakinkan bahwa aspirasi seperti soal ketidakadilan sosial dan ketidakadilan politik yang dirasakan warga negara akan dapat ditangkap dengan jernih oleh para elit politik melalui komunikasi politik tadi, sehingga apa yang kemudian mencuat dalam insiden di Papua adalah

sesuatu yang bisa terjadi kapanpun, tinggal menunggu trigger yang memicu peristiwa tadi.

Penulis menyandingkan antara kelangkaan komunikasi dialogis dalam pemilu dengan hasil pemilu yang belum mampu mencerminkan fungsi keterwakilan representasi pemilih dalam cabang-cabang kekuasaan yang dipilih melalui pemilu, karena hal ini tergambar dengan jelas dalam proses pemilu dan insiden keresahan sosial di Papua yang terjadi tak lama setelah pelaksanaan pemilu 2019, yang bagi penulis hal ini merupakan sebuah ironi. Di sisi lain, sebagian besar pelanggaran dan kecurangan pemilu juga terkait fenomena yang disampaikan di atas, seperti maraknya politik uang, penyalahgunaan sumber daya negara dan ketidak netralan

aparatur negara, sampai pada keterlibatan penyelenggara pemilu dalam tindak kecurangan pemilu. Kedua fenomena itu merupakan dua sisi dari mata uang yang sama, yakni buruknya keadilan pemilu.

Jika dikerucutkan lagi apa yang mlatarbelakangi semua hal yang bertentangan dengan integritas pemilu tadi, tak lepas dari soal keberadaan dan kiprah partai politik, karena tak ada satupun urusan publik di negeri ini tanpa melibatkan partai politik, termasuk soal pemilu, mulai dari pembentukan undang-undang, pencalonan kandidat capres dan caleg, sampai kepada dugaan kecurangan dan pelanggaran pemilu tidak terlepas dari peran partai politik. Juga kegaduhan yang tidak perlu terkait soal politik identitas, berita bohong dan

ujaran kebencian, tidak bisa dilepaskan dari keberadaan dan sepak terjang partai politik, setidaknya mereka lah penyumbang terbesar atas kegaduhan dan buruknya integritas pemilu.

Di akhir tulisan ini saya sepakat dengan Plato, yang menyatakan bahwa “keadilan merupakan kebajikan utama, sedemikian utamanya, sehingga dalam keadilan terkandung semua kebajikan.

- a. Yang diteruskan oleh Aristoteles  
“Keadilan merupakan kebajikan yang lengkap, dalam arti seutuhnya, karena keadilan bukanlah nilai yang harus berhenti, pada taraf memilikinya bagi diri sendiri, tetapi juga merupakan pelaksanaan aktif, dalam arti harus diwujudkan

dalam relasi dengan orang lain”

- b. a dan b) Kedua kalimat tersebut tertera dalam jilid belakang buku Teori Keadilan karya John Rawl

**DAFTAR PUSTAKA**

- Herbert Felth dan Lance Castle  
Pemikiran Politik  
Indonesia. LP3ES. 1988
- IDEA. 2010. *Electoral justice*.  
Stocholm : The  
International IDEA  
Handbook.
- , Politic Meet  
Politic, IDEA  
Publication, Stocholm,  
2006
- KIPP Indonesia, Laporan  
Pemantauan dalam  
pemilu 2019
- Kusuma, Mulyana W dkk.  
1999. Dokumen KIPP  
Politik Uang dan  
kekerasan dalam Pemilu.  
Jakarta.
- . 1999. *Menata  
Politik Pasca reformasi*.  
Jakarta : Pustaka KIPP.
- Pippa Norris. Why a election  
fail. 2017
- Pippan Norris. The Review of  
Trilogy integrity of  
election. 2017
- Rawl, John. 2011. *Teori  
keadilan terjemahan*.  
Jakarta : Pustaka Pelajar.
- WW Rostos. 1971. *Politic and  
the Stage of Growth*.  
Cambrige University  
Press.P 271