



## **KAJIAN EVALUATIF KELEMBAGAAN PEMILU DI INDONESIA** ***(Evaluation of Institutional Elections in Indonesia)***

Muh. Iqbal Latief

Departemen Sosiologi, Universitas Hasanuddin, Email: [iqballatief@unhas.ac.id](mailto:iqballatief@unhas.ac.id)

**ABSTRAK:** Proses dan hasil Pemilihan Umum tahun 2019, telah selesai. Semua anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD), telah dilantik, termasuk Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Namun permasalahan mengenai Pemilu serentak 2019, masih menjadi keprihatinan publik. Salah satunya adalah kinerja penyelenggara ad-hoc, terkait dengan kualitas dan integritas penyelenggaraan Pemilu 2019. Tulisan ini, mencoba mengkaji masalah penyelenggara adhoc dalam pelaksanaan Pemilu 2019 yang menggabungkan Pemilihan Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) secara serentak. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif, dan data yang diolah yaitu data sekunder dan data primer. Penelitian ini berawal identifikasi dan perumusan masalah, pengumpulan data, pengolahan dan analisis data meliputi klasifikasi dan reduksi data, penarikan kesimpulan dan verifikasi. Hasil studi menggambarkan, Pemilu serentak 2019 justru menjadi masalah serius bagi penyelenggara adhoc. Masalahnya, antara lain; (1) disain kelembagaan adhoc pada Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, menimbulkan ketidakpastian; (2) Penyiapan sumber daya penyelenggara adhoc yang tidak maksimal; (3) beban kerja dan tanggung jawab yang makin besar, dan; (4) Pola kerja dan penghargaan yang tidak seimbang. Perlu direvisi kebijakan Pemilu, agar lebih berpihak pada penyelenggara adhoc dan perlu dibentuk badan khusus yang berfungsi meningkatkan kompetensi penyelenggara adhoc secara berkala.

**Kata Kunci;** Evaluasi, Kelembagaan, Pemilu, Indonesia.

**ABSTRACT:** *The process and results of the 2019 General Elections have been completed. All legislative members (DPR, DPD, and DPRD), have been appointed, including the elected President and Vice President. However, the issue of simultaneous elections in 2019, remains a public concern. One of them is the performance of ad-hoc organizers, related to the quality and integrity of the 2019 Election. This paper tries to examine the issue of ad hoc organizers in the 2019 Election which combines the Legislative Election (Pileg) and the Election of President and Vice President (Pilpres) simultaneously. The method used is descriptive qualitative, and the data processed are secondary data and primary data. This research begins with the identification and formulation of problems, data collection, data processing and analysis including classification and reduction of data, drawing conclusions and verification. The results of the study illustrate that the 2019 concurrent elections would be a serious problem for the ad hoc organizers. The problem, among others; (1) the adhoc institutional design in Law Number 7 of 2017, creates uncertainty; (2) Preparation of ad hoc organizer resources that are not optimal; (3) greater workload and responsibility, and; (4) Uneven work patterns and rewards. Conclusion/Recommendation, It is recommended that revision of the Election policy needs to be revised, so that it is more pro-adhoc organizers and a special body should be formed that functions to increase the competence of adhoc organizers on a regular basis.*

**Keywords:** *Evaluation, Institutional, Elections, Indonesia*

### **PENDAHULUAN**

Pemilihan Umum (Pemilu) serentak tahun 2019, telah usai dan Komisi Pemilihan Umum

(KPU) telah melaksanakan tugasnya dengan baik.

Ditandai dengan, terpilihnya anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD Provinsi/kabupaten/kota) dan juga Presiden dan Wakil Presiden periode 2019-



2024. Pemilu serentak yang pertama kali dalam sejarah Pemilu di Indonesia, adalah pengejawantahan dari amanat Pasal 22 E Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang kemudian dikuatkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, menetapkan bahwa Pemilihan Umum dilakukan secara serentak dengan menggabungkan Pileg dan Pilpres dan dilaksanakan mulai Pemilu tahun 2019 dan juga menjadi dasar hukum dilaksanakannya Pilkada serentak. Putusan MK ini didasarkan pada pengujian norma Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 terkait penyelenggaraan Pemilu Presiden. Menurut pertimbangan MK, praktek ketatanegaraan yaitu pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Bahkan hasil Pilpres dan Pileg, tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme checks and balances (mengawasi dan mengimbangi), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik.

Pemilihan Umum atau disingkat dengan Pemilu secara konstitusional didefinisikan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pengertian Pemilu

serentak (concurrent elections) menurut Geys, (2006:652), secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem Pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu bersamaan. Jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif pada tingkatan yang dikenal di suatu negara, mulai dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan tingkat lokal. Menurut Anderson, (2011:637), sistem Pemilu serentak sudah diterapkan di banyak negara demokrasi, sistem ini dilaksanakan tidak hanya di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti di Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropah Barat. Melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti di negara-negara Amerika Latin, dan Eropah Timur. Namun di Asia Tenggara, menurut Schraufnagel et.al (2014:22), sistem Pemilu serentak belum banyak dikenal. Dari lima negara yang menerapkan Pemilu meski tidak sepenuhnya demokratis, hanya Philipina yang menerapkan sistem Pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif. Sementara Malaysia, Singapore dan Thailand tidak menggunakan sistem Pemilu serentak. Indonesia nanti pada tahun 2019, baru mulai menerapkan sistem Pemilu serentak. Praktek Pemilu serentak yang banyak digunakan di negara-negara demokrasi adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dan pemilihan anggota legislatif.

Namun pelaksanaan Pemilu serentak di Indonesia tahun 2019 sebagai pengalaman



pertama, masih menyisakan banyak masalah baik dari sisi yuridis maupun teknis pelaksanaan. Dari sisi yuridis, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu 2019 dinilai belum memadai menjawab berbagai masalah Pemilu, baik dalam konteks penyelenggara, penyelenggaraan, penegakan hukum dan penciptaan kondisi Pemilu yang demokratis. Pengaturan tentang penyelenggara khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) justru terkesan mendistorsi struktur, personalia dan tugas pokok dan fungsi KPU secara hierarkis. Begitu juga pengaturan tentang penyelenggaraan mulai dari tahapan pencalonan, pendataan dan pendaftaran pemilih, kampanye, sampai tahapan pemungutan dan perhitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara, masih terdapat kelemahan dari sisi penerapan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017. Dalam konteks penegakan hukum, Pemilu 2019 diwarnai dengan meningkatnya jumlah pelanggaran selama penyelenggaraan Pemilu 2019.

Menurut data BAWASLU RI (per tanggal 22 April 2019), tercatat terjadi 7.132 pelanggaran selama penyelenggaraan Pemilu. Jumlah tersebut diperoleh dari laporan dugaan pelanggaran 903 laporan dan temuan dugaan laporan 6.929 laporan. Menurut Mochamad Afifuddin anggota BAWASLU RI (keterangan tertulis 23 April 2019), dari jumlah tersebut terdapat 343 kasus pelanggaran pidana, 5.167 kasus pelanggaran administratif, 121 kasus pelanggaran kode etik, dan 696 kasus pelanggaran hukum lainnya,

selebihnya 729 kasus lainnya dinyatakan bukan pelanggaran. Belum lagi, dengan adanya tragedi banyaknya KPPS yang meninggal dunia dan yang sakit selama tahapan pemungutan dan perhitungan suara serta rekapitulasi hasil perhitungan suara. Menurut data dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU-RI) per tanggal 7 Mei 2019, jumlah KPPS yang meninggal dunia sebanyak 456 orang dan yang sakit sebanyak 4.310 orang. Apalagi jika dibandingkan dengan Pemilu tahun 2014, jumlah KPPS yang meninggal dunia 144 orang. Hal ini mengindikasikan, adanya peningkatan yang signifikan jumlah KPPS yang meninggal dunia.

Fenomena ini semua, menegaskan bahwa Pemilu tahun 2019 belum mencerminkan sepenuhnya proses Pemilu yang berkualitas dan demokratis. Padahal menurut Mozzafar dan Schelder (2002), kualitas Pemilu merupakan salah satu indikator kesuksesan demokrasi. Kualitas dan integritas Pemilu merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas merupakan syarat mutlak terwujudnya Pemilu berkualitas, dan Pemilu berkualitas dapat dinilai dari proses tata kelola Pemilu. Namun kualitas Pemilu, harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan dan budaya negara setempat.

Terdapat sejumlah indikator Pemilu yang berkualitas, antara lain yang dirumuskan oleh International Institute For Democracy And Electoral Assistance (IDEA, 2001), yang



membangun 15 (lima belas) indikator yaitu menyusun kerangka hukum, sistem pemilihan umum, penetapan batasan, distrik dan definisi batasan Pemilu unit, hak untuk memilih dan dipilih, badan pelaksana Pemilu, pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, akses surat suara bagi partai politik (Parpol) dan kandidat, kampanye Pemilu yang demokratis, akses media dan kebebasan berekspresi, pembiayaan dan pengeluaran kampanye, pemungutan suara, perhitungan dan pantabulasian suara, peranan perwakilan partai dan kandidat, pemantau Pemilu dan kepatuhan terhadap penegakan Undang-Undang Pemilu.

Menurut Eklit dan Reynolds (2005), terdapat 11 indikator kualitas Pemilu yaitu regulasi, kualitas penyelenggara, konstituen, pendidikan pemilih, penyusunan DPT, lokasi TPS, aturan kampanye, partisipasi pemilih, proses penghitungan suara, penyelesaian sengketa, dan audit hasil Pemilu. Sedangkan Lembaga Penelitian Pendidikan Penerangan Ekonomi Sosial (LP3S, 2005), juga menyusun indikator kualitas Pemilu yaitu integritas dan kualitas tim seleksi, komisioner, penyelenggara adhoc, persentase penggunaan hak pemilih, kandidat berkualitas, logistik yang berkualitas dan akurat, daftar pemilih yang lengkap, tepat, dan akurat, kampanye yang adil dan bersih, pemungutan suara yang transparan, akurat, dan bersih, rekapitulasi yang akurat dan penetapan hasil dan penyelesaian sengketa Pemilu.

Walaupun demikian, indikator yang disusun ketiga lembaga tadi menurut Delmana dkk (2019,62), belum mampu untuk merepresentasikan kualitas Pemilu nasional di Indonesia. Karena tidak memiliki indikator yang menampung permasalahan pemenuhan hak politik masyarakat dalam hal ini kaum minoritas dan disabilitas, kualitas dan keamanan logistik, perencanaan dan penganggaran Pemilu.

Sejumlah indikator tersebut, menegaskan bahwa peran penyelenggara sangat penting didalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Dua aspek inilah yang pada akhirnya mewujudkan Pemilu yang demokratis (democratic electoral), yaitu integritas dalam proses penyelenggaraan Pemilu dan integritas hasil Pemilu.

Menurut Asshidiqie (2009:402), dalam suatu negara demokrasi, peranan lembaga penyelenggara Pemilu merupakan salah satu persyaratan penting untuk mencapai Pemilu yang demokratis. Selain itu, diperlukan regulasi lembaga penyelenggara Pemilu yang jelas agar terdapat kepastian hukum dan hubungan checks and balances antar lembaga penyelenggara Pemilu itu sendiri. Namun hubungan yang seimbang antar lembaga penyelenggara Pemilu tidak akan berfungsi dengan baik, apabila terdapat ketidakjelasan pengaturan mengenai lembaga penyelenggara itu sendiri. Jika ini terjadi, implikasinya adalah lemahnya wibawa masing-masing penyelenggara itu sendiri. Oleh karena itu,



efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara salah satunya lembaga penyelenggara Pemilu, sangat menentukan kualitas sistem mekanisme demokrasi yang dikembangkan oleh suatu negara.

Bahkan menurut Fahmi (2013:53), salah satu kunci sukses atau tidaknya penyelenggaraan Pemilu bergantung pada aturan main yang dibuat. Sulit berharap Pemilu dapat berjalan baik jika bibit-bibit persoalan telah ditabur dalam Undang-Undang Pemilu itu sendiri. Dengan sejarah panjang penyelenggara Pemilu, idealnya Indonesia sudah memiliki sebuah regulasi yang tangguh. Dalam artian, memiliki Undang-Undang Pemilu yang dapat digunakan secara berkelanjutan, dimana kepastian dan konsistensi menjiwai seluruh materi muatannya, sehingga terdapat patokan hukum yang jelas.

Namun mewujudkan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas dalam sistem Pemilu serentak (menggabung Pileg dan Pilpres), bukanlah perkara mudah. Studi yang dilakukan lembaga Partnership (Juli 2011) menegaskan bahwa dalam konteks teknis penyelenggaraan, memperlihatkan bahwa jika Pemilu DPD, DPR, DPRD (Provinsi dan kabupaten/kota), pemilihan kepala daerah (Provinsi dan kabupaten/kota serta Pemilu presiden dilakukan secara serentak pada hari yang sama (Pemilu borongan), secara teknis sulit dilakukan. Dari sisi penyelenggara, para penyelenggara Pemilu tidak mungkin bisa menjalankan “Pemilu borongan”, karena jenis

pekerjaan sangat banyak dan volumenya sangat besar. Sementara dari sisi pemilih, mereka harus menghadapi begitu banyak partai politik (parpol), para calon anggota legislatif, serta calon kepala daerah. Dalam situasi yang demikian, pemilih tidak mungkin bersikap rasional. Begitu juga dari sisi peserta pemilu, parpol menghadapi situasi yang tidak terkendali karena harus mengajukan sekian banyak calon anggota legislatif dan calon kepala daerah dalam waktu bersamaan.

Menurut Sorensen (2014:48), demokrasi tidak dikirim dari surga. Demokrasi disebabkan oleh individu dan kelompok. Dalam sebuah demokrasi, tidak ada satu kelompok pun yang yakin bahwa kepentingannya akan menang. Menurut Held (2004:180), suatu kerangka kerja yang adil bagi pengaturan masyarakat adalah kerangka kerja yang dipilih dengan bebas. Jika demokrasi, berarti “pemerintahan oleh rakyat”.

Menurut Gaffar (1992:63), Pemilu dapat dibedakan menjadi dua hal yaitu electoral laws dan electoral process. Aspek dari electoral laws adalah sistem Pemilu, azas-azas Pemilu, dan pengorganisasian. Sedangkan aspek electoral process antara lain pendaftaran pemilih, pencalonan, dan kampanye. Dalam konteks Pemilu di Indonesia yang berkaitan dengan electoral process, penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan adil, dan kelembagaan yang dibutuhkan adalah terkait dengan; (a) kemandirian dan ketidakberpihakan; (b) efisiensi; (c) profesionalisme; (d) penanganan yang cepat



terhadap pertikaian yang ada; (e) stabil, dan; (f) transparansi (IDEA 2000: 312).

Tulisan ini mencoba untuk melakukan evaluasi terhadap proses penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 dari sisi penyelenggara khususnya penyelenggara adhoc KPU dan dikaitkan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu 2019. Karena itu, kajian ini ingin menjawab pertanyaan; (a) bagaimana kinerja penyelenggara adhoc dalam Pemilu 2019 ?, dan; (b) mengapa masih banyak masalah dan ketidakpuasan dalam Pemilu serentak 2019, akibat dari pengaturan UU. Nomor 7 tahun 2017 yang tidak antisipatif?

## **METODE**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menggambarkan evaluasi dari pelaksanaan Pemilu tahun 2019 dari perspektif penyelenggara khususnya penyelenggaraan adhoc KPU dan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu tahun 2019. Apalagi dengan kebijakan Pemilu serentak tahun 2019 yang menggabungkan Pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota) dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, proses pelaksanaan Pemilu lebih rumit dari Pemilu sebelumnya. Karena itu, tipe penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif dengan dasar penelitian adalah studi kasus. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, dimana data primer diperoleh berdasarkan hasil langsung di lapangan sedangkan data sekunder berdasar penelusuran pustaka dan

data-data lain dari instansi serta lembaga yang terkait dengan penelitian ini seperti KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/kota. Selain itu juga sumber data sekunder, dari media massa dan jurnal yang relevan dengan topik. Penelitian ini diawali dengan identifikasi dan perumusan masalah, pengumpulan data, pengolahan dan analisis data meliputi klasifikasi dan reduksi data, penarikan kesimpulan dan verifikasi, pembahasan hasil penelitian dan penyusunan laporan Analisis data dilakukan secara kualitatif. Analisis kualitatif ini tidak hanya mendeskripsikan sebuah fakta atau fenomena, tetapi yang lebih penting adalah menjelaskan makna dan menggambarkan fenomena atau fakta sosial yang muncul.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **a. Penyelenggara Adhoc dalam Pemilu 2019**

Penyelenggara adhoc didalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu 2019 adalah Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang berkedudukan di tingkat kecamatan, Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berkedudukan di tingkat kelurahan/desa, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang berkedudukan di tempat pemungutan suara (TPS). Struktur, tugas, kewenangan dan kewajiban PPK diatur dalam Pasal 51, 52 dan 53. Begitu juga struktur, tugas, kewenangan dan kewajiban PPS diatur dalam Pasal 55, 56, 57 dan 58. Untuk struktur, tugas, kewenangan dan kewajiban KPPS diatur dalam 59, 60, 61 dan 62 pada Undang-



Undang Nomor 7 tahun 2017.

Walaupun PPK, PPS dan KPPS bersifat adhoc (tidak permanen dan masa kerjanya terbatas sesuai dengan tahapan Pemilu), namun memiliki peran yang sangat strategis. Misalnya saja KPPS, Menurut Pandiangan (2019:18), permasalahan yang dialami KPPS sangat berkaitan dengan sumber daya, hal ini dikarenakan pembuat kebijakan kurang memperhatikan sumber daya pada KPPS. Padahal KPPS merupakan “Street-level bureaucracy” bagian penyelenggara Pemilu yang berhadapan langsung dengan masyarakat, sehingga persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan Pemilu dipengaruhi oleh kinerja KPPS. Di sisi lain, KPPS juga diperhadapkan dengan berbagai masalah seperti sumber daya manusia, waktu kerja, informasi, bimbingan teknis, sampai pada masalah pembagian tugas. Akibatnya, sangat banyak ditemukan beban ganda yang dialami anggota KPPS. Beban yang sangat banyak ini menimbulkan tekanan pada anggota KPPS, yang berdampak pada kelelahan dan kurang fokus sehingga menimbulkan terjadinya kesalahan. dan menimbulkan ketidaknyamanan pemilih dalam proses pemungutan suara.

Selain itu, KPPS seringkali juga diabaikan saat dilakukan perubahan kebijakan politik kepemiluan dan perubahan organisasi badan penyelenggara Pemilu. Pemberian tugas, wewenang dan kewajiban KPPS yang demikian berat pada Pemilu tahun 2019 tanpa dibarengi dengan reorganisasi jumlah dan masa bakti

anggota KPPS serta perhatian pada fasilitas (bimbingan teknis dan biaya operasional) dan kesejahteraan (honor), berpotensi menurunkan kinerja optimal KPPS.

Masalah penyelenggara adhoc khususnya KPPS selalu menjadi perhatian dan kajian yang menarik, karena dari seluruh penyelenggara adhoc, KPPS lah yang terbesar jumlahnya. Berdasarkan data KPU (2019), pada Pemilu 2019 jumlah KPPS mencapai 5.672.303 orang (810.329 TPS), PPS sebanyak 250.110 orang (83.370 desa/kelurahan), dan PPK sebanyak 250.110 (7.210 kecamatan). Fakta yang terjadi pada Pemilu 2019, kinerja penyelenggara adhoc mendapat sorotan yang tajam dari publik khususnya parpol, peserta Pemilu dan masyarakat pemilih, karena masih ditemukan banyak masalah, antara lain; (1) jumlah kasus atau pelanggaran yang terjadi pada Pemilu 2019, cenderung meningkat dibanding Pemilu tahun 2014; (2) penerapan regulasi dalam pelaksanaan tugas yang cenderung kurang profesional; (3) beban kerja yang bertambah namun tidak dibarengi dengan kemampuan teknis yang memadai, dan; (4) pola komunikasi dan koordinasi dalam kerangka hierarkis penyelenggara adhoc, kurang efektif.

Secara evaluatif, masalah yang dihadapi oleh penyelenggara adhoc lebih banyak disebabkan oleh tidak dipersiapkannya secara matang pelaksanaan Pemilu 2019 khususnya dari sisi Undang-Undang Nomor tahun 2017. Bahkan terkesan mendistorsi struktur kelembagaan KPU,



karena Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 justru memangkas jumlah anggota KPU Kabupaten/kota dan jumlah anggota PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) dari 5 orang menjadi 3 orang berdasarkan jumlah penduduk di suatu daerah. sehingga motif pengaturan jumlah personalia KPU Kabupaten/kota dan PPK dipertanyakan dan digugat di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh sejumlah kelompok pegiat demokrasi. Putusan MK menegaskan bahwa Pasal 10 ayat (1) UU. Nomor 7 tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 sehingga tidak lagi berkekuatan hukum tetap secara bersyarat. MK menyebutkan bahwa aturan tersebut tidak rasional dan tidak terukur, mengingat beban Pemilu serentak 2019 yang lebih berat dari tiga penyelenggaraan Pemilu sebelumnya. Putusan MK Nomor 31/PUU-XVI/2018 mengembalikan jumlah anggota KPU Kabupaten/kota dari 3 orang menjadi 5 orang. Begitu juga dengan anggota PPK, dikembalikan dari 3 orang menjadi 5 orang

Dalam wacana publik yang berkembang, terkesan bahwa Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 dibuat tergesa-gesa (karena mengejar tenggat waktu dimulainya tahapan Pemilu tahun 2019) dan tidak mempertimbangkan seluruh substansi pengaturan secara matang. Bahkan yang tidak terfikirkan dalam substansi pengaturan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 adalah manajemen risiko yang muncul dari Pemilu serentak khususnya di tingkat penyelenggara

adhoc.

Dengan penggambaran di atas, jelas bahwa Undang-Undang Nomor 7 tahun 2019 tentang Pemilu 2019, masih memiliki sejumlah kelemahan khususnya pengaturan tentang penyelenggara yang terkesan tidak dibahas dan dipersiapkan dengan matang. Karena itu, banyaknya masalah yang muncul dalam Pemilu 2019 dari sisi penyelenggara termasuk ratusan KPPS yang meninggal dunia dan ribuan yang sakit, disebabkan oleh Undang-Undang Pemilu 2019 yang tidak antisipatif, tidak berbasis manajemen risiko, dan tidak memberi reward yang baik khususnya kepada KPU.

#### **b. Penyiapan sumber daya penyelenggara adhoc**

Masih banyaknya masalah yang dihadapi penyelenggara ad-hoc khususnya KPPS terkait dengan kemampuan mengelola Pemilu serentak. Ada sejumlah masalah yang dihadapi dalam penyiapan sumber daya penyelenggara adhoc, antara lain; (1) kurang memadainya persiapan terhadap penyelenggara ad-hoc baik dari sisi proses rekrutmen dan bimbingan teknis (capacity building); (2) Informasi dan komunikasi yang berkaitan dengan aturan teknis yang selalu mengalami pembaharuan, juga menjadi masalah tersendiri khususnya yang berkaitan dengan distribusi informasi dan komunikasi sampai ke tingkat penyelenggara paling bawah. Dalam beberapa kasus, ada informasi terbaru berkaitan dengan aturan teknis namun karena sifatnya



mendadak (*injuri time*) sehingga tidak sesegera mungkin bisa dikomunikasikan kepada penyelenggara paling bawah. Hal ini sangat berpengaruh terhadap efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, dan; (3) meningkatnya jumlah penyelenggara ad-hoc di tingkat bawah (KPPS) yang mencapai 5.672.303 petugas, juga berpotensi munculnya masalah yang berkaitan dengan integritas penyelenggara. Karena itu, kompetensi dan integritas KPPS selalu dipersoalkan oleh peserta Pemilu dan pemilih.

### **c. Beban kerja dan tanggung jawab yang makin besar**

Pemilu tahun 2019, sangat berbeda dibandingkan Pemilu tahun 2014 dan yang sebelumnya. Perbedaan tersebut, dapat dilihat pada sejumlah aspek, antara lain; (a) bentuk pelaksanaan Pemilu tahun 2019 adalah serentak dengan menggabungkan pemungutan suara Pileg dan Pilpres secara bersamaan. Hal ini berbeda dengan Pemilu tahun 2014, yang masih memisahkan pelaksanaan Pileg dengan Pilpres; (b) tahap persiapan pelaksanaan Pemilu tahun 2019 sampai dengan tahap pelaksanaannya, didesain berlangsung selama 22 bulan (mulai Agustus 2017 sampai dengan Juni 2019). Dibandingkan dengan Pemilu tahun 2014 yang masih memisahkan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, berlangsung selama 20 bulan (untuk Pemilu legislatif) dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berlangsung selama 4 bulan. Hal ini menegaskan bahwa dari sisi waktu pelaksanaan seluruh tahapan Pemilu, untuk Pemilu tahun 2019

sedikit lebih pendek waktunya dibanding tahun 2014; (c) jumlah partai politik (parpol) yang disahkan mengikuti Pemilu tahun 2019 lebih banyak dibanding tahun 2014. Pada Pemilu tahun 2019, jumlah parpol mencapai 16 parpol nasional (terdapat 4 Parpol baru) dan 4 partai lokal Aceh. Artinya, terdapat kenaikan jumlah Parpol tahun 2014 sebanyak 12 Parpol dan tahun 2019 mencapai 16 Parpol, yang tentu berimplikasi terhadap pelaksanaan Pemilu tahun 2019; (d) Regulasi yang mengatur Pemilu tahun 2019 menyatukan antara aturan tentang penyelenggara, Pileg dan Pilpres. Ini berbeda dengan Pemilu tahun 2014, yang memisahkan antara aturan tentang penyelenggara, Pileg dan Pilpres; (e) beban kerja penyelenggara Pemilu Tahun 2019 lebih berat dibanding Pemilu sebelumnya, dan beberapa perbedaan teknis lainnya.

Selain beban kerja yang lebih berat, masalah lain yang muncul yaitu tidak terlihat bekerjanya manajemen krisis yang cukup efektif di tingkat bawah. Penyelenggara Pemilu di lapangan tidak cukup mengetahui apa yang harus dilakukan jika terjadi hal-hal di luar perkiraan, termasuk sakitnya petugas. Sebab, beban kerja penyelenggara yang lebih berat dan lebih besar, berimplikasi pada kondisi kesehatan dan psikologis penyelenggara adhoc khususnya KPPS.

### **d. Pola kerja dan penghargaan yang tidak seimbang**

Pola kerja penyelenggara adhoc selama ini



menggunakan aturan yang telah ditetapkan yaitu sepenuh waktu. Dalam konteks ini, pengertian sepenuh waktu itu artinya benar-benar mencurahkan waktunya 24 (dua puluh empat jam) sehari, dan 7 (tujuh) hari dalam seminggu. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 pada Pasal 21 ayat (1) huruf m yang menegaskan bahwa bersedia bekerja penuh waktu. Inilah yang mengatur KPU dan hierarkisnya, begitu juga dengan BAWASLU dengan hierarkisnya. Pemahaman inilah yang kemudian diimplementasikan dalam hari kerja dan jam kerja penyelenggara Pemilu khususnya penyelenggara adhoc.

Karena itu pada setiap perhelatan Pemilu, penyelenggara khususnya adhoc benar-benar mendedikasikan waktunya untuk keperluan Pemilu karena merekalah garda terdepan yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan peserta Pemilu.

Pola kerja seperti ini, walaupun sudah berlangsung lama namun dengan adanya kejadian ratusan KPPS yang meninggal dunia dan ribuan yang sakit, kemudian menimbulkan pembicaraan publik yang serius apalagi jika dikaitkan dengan penghargaan yang diberikan. Sebagaimana yang ditetapkan dalam aturan Pemerintah, honorarium yang diberikan kepada penyelenggara adhoc, diatur dalam keputusan Menteri Keuangan RI. Besaran honorarium tersebut, tergambar dalam tabel dibawah ini :

Tabel 1.

Rincian Honorarium Penyelenggara Adhoc Pemilu

2019

No	Penyelenggara Adhoc	Honor/bulan (Rp)	Keterangan
1	PPK	1.850.000	Ketua
		1.600.000	Anggota
		1.300.000	Sekretaris
		850.000	Staf Admin
2	PPS	900.000	Ketua
		850.000	Anggota
		800.000	Sekretaris
		750.000	Staf Admin
3	KPPS	550.000	Ketua
		500.000	Anggota

Sumber: Surat Kementerian Keuangan Nomor S-118/MK.02/2016 tanggal 19 Februari

Yang lebih ironis lagi adalah beban kerja KPPS yang sangat berat sebagai garda terdepan Pemilu namun penghargaan yang diberikan, sangat tidak memadai. Menurut Benuf (2019:199), banyaknya KPPS yang meninggal dunia pada Pemilu tahun 2019 mengindikasikan adanya ketidakpastian dan ketidakjelasan kedudukan KPPS dalam hukum. Padahal semestinya, pengaturan mengenai tugas, kewenangan dan kewajiban KPPS juga harus diatur dalam hukum ketenagakerjaan di Indonesia dan bukan semata-mata hukum yang terkait kepemiluan. Terutama yang berkaitan dengan kualifikasi KPPS, waktu kerja dan perlindungan hukum bagi anggota KPPS. Sementara tugas, kewenangan dan kewajiban KPPS sebagaimana diatur dalam Pasal 60, 61 dan 62 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, luar biasa banyaknya dan dengan beban kerja yang makin berat.

Karena itu menurut Benuf (2019:213), kasus meninggalnya ratusan KPPS pada Pemilu tahun



2019, secara yuridis disebabkan oleh disharmoni antara Undang-Undang Pemilu serentak dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan. Untuk itu, diperlukan harmonisasi antara Undang-Undang Pemilu serentak dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan, melalui revisi Undang-Undang Pemilu khususnya yang berkaitan dengan aturan jam kerja KPPS, perlindungan hukum KPPS, dan kompetensi KPPS termasuk keterangan berbadan sehat dari rumah sakit nasional, yang disesuaikan dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan di Indonesia.

#### **e. Mempersiapkan Penyelenggara Adhoc di Masa Datang**

Walaupun demikian, satu hal yang patut dicatat sebagai prestasi pada Pemilu tahun 2019 adalah meningkatnya secara signifikan partisipasi pemilih bahkan melampaui dari target yang ingin dicapai. Angka partisipasi pemilih pemilihan presiden pada Pemilu tahun 2019 mencapai 81,97 % melebihi dari target yang ditetapkan KPU sebesar 77,5 %. Bahkan jika dibandingkan dengan Pemilu tahun 2014 khususnya pemilihan legislatif yang mencapai 75,11 % partisipasi pemilih, ada peningkatan hampir mencapai 7 %. Naiknya angka partisipasi pemilih dalam Pemilu tahun 2019, harus dikaji lebih mendalam faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Ini merupakan faktor positif dari Pemilu 2019, namun jika dibandingkan dengan masalah yang dihadapi masih terlalu banyak hal yang perlu dibenahi dalam kaitannya dengan upaya

mewujudkan Pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Salah satu elemen penting dalam Pemilu yang harus dibenahi secara komprehensif adalah penguatan kualifikasi, kompetensi dan akuntabilitas penyelenggara khususnya penyelenggara adhoc. Dari sisi yuridis, perlu diperbaiki pengaturan yang terkait dengan penyelenggara adhoc, karena didalamnya belum tercermin adanya keberpihakan dalam konteks peningkatan kapasitas kompetensi dan independensi penyelenggara adhoc. Secara teknis, perlu ada mekanisme rekrutmen penyelenggara adhoc, hasil kajian lintas disiplin UGM (2019) terkait dengan meninggal dan sakitnya petugas KPPS pada Pemilu 2019, merekomendasikan; (a) melakukan pengecekan kondisi kesehatan, baik kesehatan fisik maupun mental saat proses rekrutmen petugas; (b) selama persiapan proses pemungutan suara, KPU diharapkan memberi pelatihan yang lebih optimal kepada para petugas KPPS, sehingga tidak terjadi kebingungan dalam pelaksanaan tugas yang dapat menjadi tambahan beban kerja bagi para petugas, dan; (c) diperkuatnya manajemen krisis dalam Pemilu di Indonesia. Penyelenggara Pemilu bisa menerapkan hal ini dalam penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2020.

Mempersiapkan penyelenggara adhoc di masa datang, adalah bagian dari upaya mengantisipasi berbagai perubahan yang terjadi baik dalam lingkup kepemiluan maupun politik termasuk lingkungan politik yang setiap saat



berubah. Sebab peranan penyelenggara adhoc, tidak hanya menyelesaikan seluruh tahapan secara professional, tetapi yang lebih penting terkait dengan integritas agar masyarakat dapat berpartisipasi yang lebih maksimal dalam setiap perhelatan politik termasuk Pemilu. Karena itu, perlu dirumuskan kebijakan strategis dan berjangka panjang, untuk penguatan kelembagaan dan personalia penyelenggara adhoc di masa datang.

### **SIMPULAN**

Dari pemaparan dan kajian di atas, diperoleh sejumlah kesimpulan sebagai berikut:

1. Pemilu tahun 2019 sebagai sejarah baru sistem Pemilu di Indonesia, selain memberi harapan baru bagi makin berkembangnya demokrasi yang berkualitas/substantif. Namun sebagai pengalaman pertama, masih menyisakan banyak masalah yang terkait dengan kelembagaan penyelenggara, tahapan penyelenggaraan dan hasil yang dicapai.
2. Sebagai landasan yuridis Pemilu 2019, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tidak mengatur dengan baik pelaksanaan Pemilu tahun 2019. Karena lebih banyak mengatur tentang penyelenggaraan tetapi kurang mengatur penyelenggara. Bahkan terkesan mendistorsi kelembagaan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, indikatornya sentralisasi kewenangan, kuantitas penyelenggara adhoc makin banyak, penyiapan kompetensi dan integritas SDM

penyelenggara adhoc terbatas. Bukan cuma itu, beban kerja bertambah, risiko kerja makin tinggi, fasilitas dan penghargaan malah tidak meningkat. Kelemahan lain dari Undang-Undang Nomor 7 tahun 2019 adalah kurang antisipatif, tidak berbasis manajemen risiko dan kurang mampu mengatur tahapan penyelenggaraan dengan baik dan konsisten.

3. Secara umum, penyelenggara adhoc yang masih memerlukan pembinaan dan penguatan adalah KPPS. Sementara PPK dan PPS relatif sudah cukup baik, mengingat karena umumnya PPK dan PPS sudah memiliki pengalaman yang memadai dan punya kompetensi yang cukup baik dalam mengelola setiap potensi masalah dalam tahapan Pemilu.
4. Kendati pun demikian, prestasi yang patut dicatat dalam Pemilu tahun 2019 yaitu terjadinya peningkatan partisipasi pemilih yang sangat signifikan melebihi dari Pemilu sebelumnya dan melebihi dari target yang ingin dicapai.
5. Untuk memperoleh Pemilu yang berkualitas dan berintegritas di masa datang, perlu dikaji kembali berkaitan dengan; (a) sistem Pemilu serentak di Indonesia dengan alternatif Pemilu Nasional dan Pemilu Lokalnya dipisah atau menggunakan E-Voting untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya, dengan tetap mengedepankan Pemilu yang berintegritas; (b) Kelembagaan penyelenggara Pemilu perlu diatur kembali agar lebih



antisipatif, berbasis manajemen risiko dan pengendalian seluruh tahapan dilakukan secara terstruktur dalam satu sistem; (c) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 perlu segera direvisi untuk memperbaiki pengaturan yang masih lemah, termasuk mengintegrasikannya dengan Undang-Undang yang lain khususnya berkaitan dengan keberpihakan dengan penyelenggara adhoc; (d) perlu dibuat kelembagaan baru di KPU berkaitan dengan proses pendidikan dan pelatihan penyelenggara adhoc, guna peningkatan kapasitas, kompetensi dan integritasnya. Kelembagaan tersebut seperti Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) di kementerian/lembaga nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Andersen, D. J. 2011. Pushing The Limits Of Democracy: Concurrent Elections and Cognitive Limitations of Voters. New Jersey. State University
- Asshiddiqie, J. 2002. Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat. Jakarta, Pusat Studi Hukum Tatanegara UI.
- Eklit, J. & Reynolds, A. 2005. Framework for The Systematic Study of Election Quality Democratization, 12 (2): 147-162
- Gaffar, A. 1992. JavaneseVotes. Jogjakarta, Gadjah Mada University Press
- Held, D. 2004. Democracy and the Global Order;

From the Modern State to Cosmopolitan Governance (terjemahan, cetakan I). Jogjakarta – Pustaka Pelajar

- International, I. 2000. Demokrasi dan Konflik yang Mengakar; Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator. Jakarta, seri buku pegangan International IDEA
- Partnership. 2011. Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal. Jakarta, partnership
- International, I. 2001. Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum. Sweden, Bulls Tryckeri
- Sorensen, G. 2014. Democracy and Democratization; Processes and Prospects in a Changing World (terjemahan, cetakan ke-2). Jogjakarta – Pustaka Pelajar

### Bagian Dalam Buku

- Geys, B. 2006. "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate Level Research, dalam electoral Studies 25.

### Jurnal

- Benuf, K. (2019). Harmonisasi Hukum: Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis Terhadap Kematian KPPS Tahun 2019, dalam *Jurnal Gema Keadilan Vol.6 (2) 2019: 196-216 (ISSN:0852-011)*
- Delmana dkk. (2019). Konstruksi Indikator dan Formula Penilaian Kualitas Pemilihan Umum di Indonesia, dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA, Vol 7 (1) 2019: 60-70*



- Liany, L. (2016). Desain Hubungan Kelembagaan Penyelenggara Pemilihan Umum, dalam *Jurnal Cita Hukum Vol.4 (1) 2016: 51-72 (ISSN:2356-1440)*
- Mozaffar, S. & Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction, dalam *International Political Science Review. 23 (1): 5-27*
- Pandiangan, A. (2018). Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) Pemilu 2019: Tanggungjawab dan Beban Kerja, dalam *The Journal of Society and Media Vol.3 (1) 2018: 17-34*  
<https://journal.ac.id//index.php/jsm/index>
- Schaufnagel, et.al (2014). Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries, dalam *Taiwan Journal of Democracy 10 (1) 2014: 1-22*
- Artikel Online**
- Armanto, J. 2019. Menyingkap Kecurangan Pemilu 2019. Diakses 23 April 2019, dari: <https://indopos.co.id>
- BBC, I. 2019. Pemilu 2019 'banyak masalah', pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah. Diakses 22 April 2019, dari: <https://www.bbc.com/indonesia>
- CNN, I. 2019. Penyebab KPPS Banyak Yang Meninggal. Diakses 13 Mei 2019, dari: <https://www.cnnindonesia.com>
- Farisa, F. 2019. KPU Sebut Partisipasi Pemilih Pada Pemilu 2019 Capai 81 Persen. Diakses 27 Mei 2019, dari: <https://nasional.kompas.com>
- Gatra, S. 2019. Data Kemeskes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 orang Sakit. Diakses 16 Mei 2019, dari: <https://nasional.kompas.com>
- Pradana, R. P. 2018. Putusan MK, Anggota PPK dan KPU Dikembalikan Menjadi 5 orang. Diakses 24 Juli 2018, dari: <https://pontianak.tribunnews.com>
- UGM. 2019. Kajian Lintas Disiplin Atas Meninggal dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019. Diakses 6 Mei 2019, dari: <http://ugm.id/risetkajianlintasdisiplinUGM>
- Peraturan Perundangan**
- \_\_\_\_\_. "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen". Jakarta, Sinar Grafika
- \_\_\_\_\_. "Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum". Jakarta, Bhuana Ilmu Populer (kelompok Gramedia)
- \_\_\_\_\_. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden". Jakarta, MK
- \_\_\_\_\_. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7



tahun 2017 tentang Pemilihan Umum  
Presiden dan Wakil Presiden". Jakarta, MK