

REFORMULASI MODEL PENYUARAAN PASKA PEMILU SERENTAK 2019: STUDI EVALUASI SISTEM PROPORSIONAL DAFTAR TERBUKA

Mokhammad Samsul Arif

Mahasiswa Magister Konsentrasi Tata Kelola Pemilu, FISIP Universitas Airlangga, Surabaya

E-mail: mokhammadsamsularif@gmail.com

ABSTRAK.

Indonesia telah berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak sebagai pesta demokrasi terbesar didunia. Sayangnya, prestasi itu tereduksi oleh tragedi meninggalnya ratusan petugas KPPS. Disisi lain, efisiensi biaya penyelenggaraan Pemilu Serentak sebagai sebuah tujuan belum sepenuhnya tercapai, biaya Pemilu Serentak justru dikalkulasi lebih mahal dibanding Pemilu sebelumnya. Berangkat dari problematika tersebut, peneliti berusaha untuk mendalami fenomena meningkatnya korban jiwa penyelenggara Pemilu dari sisi kajian tata kelola sistem Pemilu. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan basis data yang bersumber dari literatur, observasi dan pengalaman praktis peneliti. Dari hasil analisis data, peneliti menemukan konstruksi alternatif cara untuk memutus rantai kematian KPPS dengan mengubah model penyuaran (*ballotting*) dari daftar terbuka menjadi daftar tertutup. Sistem Proporsional daftar tertutup kompatibel dengan kompleksitas Pemilu serentak dengan entitas lima kotak suara, kombinasinya juga memiliki efek bagi penghematan anggaran Pemilu.

Kata kunci: model penyuaran Pemilu; biaya Pemilu; sistem proporsional representatif; KPPS

REFORMULATION OF ELECTORAL BALLOTING FOR POST-CONCURRENT ELECTIONS 2019: AN EVALUATION STUDY OF PROPORTIONAL REPRESENTATIF SYSTEM (OPEN LIST)

ABSTRACT.

Indonesia has successfully organized concurrent elections as the world's largest democratic feast. Unfortunately, the achievement was reduced by the tragedy of the death of hundreds of polling officials. On the other hand, the efficiency of the concurrent elections cost as a goal has not been fully achieved, the cost of concurrent elections precisely calculated higher than the previous elections. Departing from the problematics, researchers sought to deepen the phenomenon of increasing casualties of the electoral organizers from the research side of the electoral system. This research uses qualitative methods with databases sourced from literature, observation, and practical experience of researchers. From the results of data analysis, researchers found alternative constructions on how to break the polling officials' death chain by changing the balloting model from an open list to a closed list. The proportioning system of the closed list is compatible with the concurrent elections complexity with the five-ballot box entity. Its combination also affects the election budget savings.

Key words: balloting; election costs; proportional representation system; polling officials

PENDAHULUAN

Pemilu Serentak 2019 sebagai pesta demokrasi terbesar didunia telah berhasil dilaksanakan dengan sukses. Sejak Indonesia merdeka, demokrasi dipilih menjadi salah satu pilar penyelenggaraan negara yang diwujudkan melalui sukseksi Pemilu secara periodik. Setidaknya ada sepuluh alasan mengapa demokrasi itu penting bagi suatu sistem politik sebuah negara, salah satunya adalah dibandingkan dengan alternatif lain, demokrasi lebih memungkinkan memberi jaminan terhadap hak-hak asasi bagi warga negara (Surbakti, 2008:8). Relevansi antara Pemilu dan demokrasi dapat dilihat

dari dua konteks yaitu partisipasi publik dan persaingan. Dalam demokrasi terdapat penilaian dan keputusan yang diberikan oleh warga negara terhadap sebuah persaingan memperebutkan suatu jabatan politik.

Konstruksi fundamental sistem Pemilu di Indonesia seperti yang tertuang dalam UUD 1945 adalah demokrasi prosedural. Secara sederhana demokrasi dapat dipahami sebagai persaingan meyakinkan rakyat agar mereka memilih para calon pemimpin politik maupun partai politik (parpol) untuk menduduki jabatan-jabatan dipusat maupun di daerah baik itu dalam legislatif ataupun eksekutif (Surbakti, 2008:11). Persaingan atau kontestasi rezim Pemilu pondasi

aturannya berada pada pasal 22E UUD 1945. Ada dua aturan dasar yang kemudian menjadi landasan penyelenggaraan Pemilu Indonesia, *pertama*, Pemilu yang dilaksanakan secara Luber-Jurdil dan berkala artinya, anggota legislatif, presiden dan wakil presiden serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih setiap lima tahun sekali melalui penyelenggaraan Pemilu, *kedua*, peserta Pemilu adalah partai politik dan perseorangan. Anggota legislatif dipilih dari parpol sedangkan anggota DPD dipilih dari calon perseorangan.

Seperti diketahui bersama, Indonesia telah melaksanakan Pemilu sebanyak dua belas kali. Pemilu pertama dilaksanakan pada tahun 1955, setelah itu berturut-turut dilaksanakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Setelah berakhirnya era Presiden Soeharto, Pemilu kembali dilaksanakan pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014 dan terakhir pada 2019. Pemilu tahun 1955 merupakan pemilihan yang kali pertama diselenggarakan untuk memilih anggota-anggota parlemen (DPR) dan Konstituante (Lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi negara). Pelaksanaannya diatur oleh Undang-Undang (UU) Nomor 7 tahun 1953. Pemilu 1955 menggunakan sistem perwakilan proporsional dengan pembagian Daerah Pemilihan (Dapil). Sebanyak 16 wilayah. Pemilu 1955 dapat dinilai sebagai Pemilu yang hasil dan prosesnya paling bisa diterima oleh berbagai elemen masyarakat, begitu juga dengan Pemilu 1999, meskipun menemui banyak permasalahan lokal tertentu ditengah masa transisi demokrasi, Pemilu 1999 dianggap sebagai Pemilu yang berhasil (Reynolds, 2016:78).

Pada rentang waktu 1971 hingga 1999, Pemilu menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar tertutup untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Cara kerja sistem tersebut adalah pemilih memberikan suaranya hanya dengan mencoblos gambar partai, suara partai untuk kesempatan pertama akan diberikan kepada calon nomor urut teratas. Setelah nomor urut teratas mendapatkan kursi sesuai dengan besaran suara yang dibutuhkan, maka apabila masih terdapat sisa suara parpol, suara tersebut akan diberikan kepada calon nomor berikutnya (Budiardjo, 2008).

Setelah sekian tahun Pemilu dilaksanakan

dengan sistem Proporsional stelsel daftar tertutup, era baru sistem Pemilu dimulai pada 2004, sistem Pemilu pada saat itu mengalami sedikit perubahan dari sistem sebelumnya. Pemilu dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon semi terbuka. Dalam sistem ini, selain disediakan gambar Parpol untuk dipilih, pemilih juga dapat mencoblos nama calon. Perbedaan lainnya adalah, selain untuk memilih Anggota DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota, Pemilu juga dilangsungkan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Meskipun ada perubahan sistem dan model penyuaaran, operasi konversi mengubah suara sah menjadi kursi pada Pemilu 2004 masih sama dengan Pemilu sebelumnya. Selain determinan keterpilihan seorang calon ditentukan oleh nomor urut, calon juga berpeluang secara otomatis mendapatkan kursi apabila suara yang dimilikinya memenuhi atau melebihi nilai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sama halnya dengan Pemilu 1999, tahap konversi untuk menghitung perolehan kursi masing-masing Parpol ditentukan oleh total keseluruhan suara yang diperolehnya, hanya saja pada Pemilu 2004 perolehan parpol merupakan penggabungan dari suara sah Parpol dan calon. Apabila pada tahap awal distribusi kursi tidak terdapat calon yang memenuhi BPP, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Sedangkan untuk Anggota DPD Undang-Undang menetapkan alokasi empat kursi bagi setiap provinsi, pemilihannya dilaksanakan dengan sistem berbasis wilayah (distrik), dimana pemilih mencoblos gambar/ foto calon.

Seiring dengan adanya perubahan Undang-Undang Pemilu, penggunaan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka mulai diaplikasikan pada Pemilu 2009 hingga Pemilu terakhir 2019. Tidak berbeda dengan Pemilu 2004, Pemilu 2009 hingga 2019 dilaksanakan untuk memilih Anggota legislatif mulai dari tingkat kabupaten atau kota hingga nasional, serta juga untuk Anggota DPD. Pada sistem proporsional terbuka Pemilu 2009 dan 2014, pemilih diberikan kebebasan untuk memilih caleg berdasarkan preferensinya. Seorang calon dengan nomor urut mana saja dapat dinyatakan langsung terpilih apabila suara yang diperolehnya sama atau melebihi BPP. Sementara pada Pemilu 2019, metode penghitungan suara

menjadi kursi menggunakan pola *Divisor* dengan metode *Sainte Lague* murni. Pada pola *Divisor* keterpilihan calon ditentukan oleh bilangan pembagi ganjil, atau total suara sah parpol akan dibagi dengan bilangan pembagi ganjil. Salah satu kelebihan sistem ini, adalah meminimalisir suara yang terbuang sehingga suara yang terkonversi menjadi kursi dalam satu dapil mencerminkan proporsi perolehan suara setiap parpol.

Sisi positif yang menjadi tujuan utama sistem proporsional daftar terbuka adalah memberikan peran mutlak kepada pemilih untuk menentukan sendiri secara langsung wakilnya yang akan duduk dilembaga perwakilan. Dengan dipilih secara langsung oleh rakyat, harapannya adalah kemudian terbangun kedekatan hubungan antara anggota legislatif terpilih dengan konstituen dengan basis akuntabilitas. Anggota legislatif bertanggungjawab atas kinerjanya secara personal kepada konstituennya disebuah dapil, kalau kinerjanya baik peluang ia akan terpilih kembali akan sangat besar, begitu juga sebaliknya.

Jalan panjang demokrasi Indonesia melalui penyelenggaraan Pemilu bergerak sangat dinamis. Beberapa model sistem pemilihan, hingga format penyuaan silih berganti dihadirkan untuk mencapai tujuan Undang-Undang. Sebelum adanya penyederhanaan UU Pemilu menjadi satu paket, Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Penyelenggara Pemilu masing-masing diatur secara terpisah oleh tiga Undang-Undang. Penyelenggara Pemilu diatur oleh UU No. 15 Tahun 2011, Pemilu Presiden diatur oleh UU No 42 Tahun 2008, dan Pemilu Legislatif diatur oleh UU No. 8 Tahun 2012. Setelah terbitnya Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/PUU-11/2013 Tentang Pemilihan Umum Serentak barulah kemudian pemerintah bersama DPR mengakomodasi keputusan MK tersebut dengan mengintegrasikan dan menyederhanakan ketiga Undang-Undang tersebut kedalam satu Undang-Undang. Penyederhanaan Undang-Undang Pemilu koheren dengan penyederhanaan penyelenggaraan Pemilu, Pemilu Legislatif yang sebelumnya terpisah dengan Pemilu Presiden, pada 2019 digabung menjadi satu penyelenggaraan dengan istilah Pemilu serentak. Implementasi keputusan Pemilu serentak tidak lain bertujuan untuk menciptakan koalisi strategis

antar partai politik guna mendukung penguatan sistem presidensial untuk kepentingan jangka panjang serta menghemat biaya pelaksanaan Pemilu.

Setiap pelaksanaan Undang-Undang memiliki implikasi atau akibat, baik yang direncanakan maupun tidak yang diharapkan ataupun tidak diharapkan (*intended and unintended consequences*), dan tidak jarang ketentuan itu justru berdampak negatif bagi masyarakat (Surbakti, 2008:2). Pesta demokrasi serentak yang berlangsung pada 17 April 2019 merupakan amanat Undang-Undang No. 7 Tahun 2017. Karena berjalan sukses, *the biggest one day election* tersebut memperoleh penilaian positif dari berbagai kalangan termasuk pemantau dan media asing. Prestasi Pemilu serentak tidak saja sukses secara tahapan, melainkan Pemilu serentak mampu mendongkrak angka partisipasi dari Pemilu sebelumnya, yakni dari angka partisipasi sebesar 72% naik menjadi 81%. Ditengah pesimisme dan isu upaya mendelegitimasi proses dan hasil Pemilu, Pemilu serentak justru mampu membangkitkan antusiasme dan euforia pemilih, sebuah desain Pemilu yang berhasil mengkombinasikan dan menggerakkan pemilih secara optimal datang ke TPS. Namun dibalik kesuksesan tersebut, kombinasi Pemilu serentak dengan sistem proporsional daftar terbuka melahirkan kompleksitas permasalahan baru pada penyelenggaraannya. Kerumitan Pemilu serentak dengan lima kotak suara menuntut penyelenggara Pemilu bekerja ekstra teliti, kompleksitasnya menambah beban kerja terutama bagi petugas yang terlibat dalam kegiatan pemungutan dan penghitungan suara (Nuryanti, 2015:2).

Menurut Fahmi (2011) penggunaan sebuah sistem Pemilu dapat dinilai dari empat kriteria besar, keempat kriteria tersebut adalah: *Pertama*, bagaimana sistem Pemilu yang diadopsi oleh peraturan dan perundang-undangan inklusif dan menjamin kesetaraan bagi setiap warga negara, serta dapat menghasilkan lembaga legislatif yang berkualitas. *Kedua*, akuntabilitas anggota legislatif terpilih. Artinya, sebuah sistem Pemilu yang dikehendaki harus dapat membangun kedekatan hubungan antara anggota legislatif terpilih dengan konstituen dengan basis akuntabilitas atau pertanggungjawaban kinerja. *Ketiga*, sistem Pemilu yang diadopsi oleh peraturan dan perundang-undangan dapat menghasilkan

lembaga eksekutif dan legislatif yang berkualitas efektif dalam bekerja. *Keempat*, sistem yang diadopsi oleh peraturan dan perundang-undangan merupakan sistem yang sederhana dan mudah dipahami pemilih dari segi teknis pelaksanaannya. Keempat kriteria tersebut dapat dijadikan pintu masuk untuk mengevaluasi bagaimana hasil kerja sebuah sistem Pemilu bagi peserta, pemilih, penyelenggara dan *stakeholder*.

Dalam konteks penyelenggaraan jika dikaitkan pada kriteria keempat, maka dapat dijelaskan bahwa Pemilu atau lebih spesifiknya pilihan sistem Pemilu, harus bisa menyediakan kemudahan akses melalui kesederhanaan desain sistem pemilihan serta dapat menjadi sarana bagi pemilih untuk mengekspresikan pilihan mereka secara akurat, dengan cara yang cukup sederhana dan dipahami oleh semua pemilih dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta kaum difabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa). Meskipun pada aspek pembiayaan, tidak jarang pelaksanaannya menelan “ongkos” yang cukup besar, baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk partai politik yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung) (Fahmi, 2011).

Pertimbangan lain dalam memilih sebuah sistem Pemilu menurut *International IDEA* (2016) salah satunya adalah dengan mengacu pada standar internasional. Salah satu standar itu misalnya adalah berkaitan dengan isu Hak Asasi Manusia (HAM) (Reynolds, 2016). Walaupun HAM yang disebutkan lebih merujuk pada jaminan hak memberi suara universal, akan tetapi aplikasinya juga meliputi aspek keadilan. Sehingga dalam konteks penyelenggaraan ditingkat bawah, Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) berhak atas perlakuan adil dan proporsional.

Kajian UGM dalam laporan Bawaslu (2019) menunjukkan baik pemilih dan petugas KPPS mengalami kerumitan. Kesulitan yang dihadapi KPPS antara lain adalah karena administrasi yang rumit, perhitungan suara, dan pengetahuan petugas yang minim. Selain itu dalam kajian tersebut juga menyatakan bahwa banyak petugas pemungutan dan penghitungan suara mengalami kelelahan saat bertugas.

Dari sekian banyak problematika yang menyertai Pemilu serentak dengan kombinasi sistem proporsional daftar terbuka. Salah satu persoalan besar yang memerlukan kajian

mendalam untuk dicarikan solusi praktisnya adalah masalah teknis pemungutan dan perhitungan surat suara yang mengakibatkan korban jiwa dari unsur penyelenggara. Jumlahnya meningkat dari Pemilu sebelumnya, menurut data Kemenkes hingga tanggal 15 Mei 2019 saja tercatat 527 orang petugas meninggal dan 11.239 menderita sakit. Sedangkan pada refleksi Pemilu 2019 pada awal tahun 2020, KPU menyebutkan total ada 894 petugas yang meninggal dunia dan 5.175 petugas mengalami sakit (Mashabi, 2020). Jika pada Pemilu 2014 menurut data Perludem terdapat korban jiwa sebanyak 157, maka pada Pemilu 2019 terdapat peningkatan 570% jumlah korban meninggal. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Universitas Gadjah Mada (UGM) di 400 TPS yang tersebar di Daerah Istimewa Yogyakarta, dapat diungkap bahwa penyebab sebagian besar petugas KPPS meninggal atau sakit murni karena natural atau alamiah, dimana para petugas tersebut memiliki riwayat penyakit kardiovaskular seperti penyakit jantung, stroke atau gabungan keduanya, penyebab lain adalah intensitas kegiatan selama dan sesudah hari pemilihan memberikan beban kerja yang sangat tinggi bagi petugas KPPS (Paat, 2019). Lain halnya dengan hasil temuan UGM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menilai bahwa penyebab kematian petugas KPPS bukan persoalan fisik semata, melainkan juga berkaitan dengan masalah psikologis. Situasi dan kondisi sepanjang pelaksanaan Pemilu Serentak menyebabkan tekanan psikologis bagi para petugas KPPS (jppn.com, 2019).

Disamping problem utama di atas ada persoalan lain yang menarik untuk dikaji sekaligus, sebagai satu paket efek dari penyelenggaraan Pemilu serentak dengan model proporsional daftar terbuka, yakni soal anggaran atau biaya Pemilu. Pada penelitian yang berjudul “Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik” (2018) disebutkan bahwa Pemilu Serentak memiliki beberapa tujuan penting antara lain adalah meminimalkan biaya penyelenggaraan Pemilu oleh negara, meminimalisir biaya politik yang tinggi bagi peserta pemilu, meminimalisir praktik politik uang antara peserta dengan pemilih, mencegah penyalahgunaan kekuasaan maupun politisasi birokrasi, dan merampingkan struktur kerja pemerintahan (Solihah, 2018). Dalam konteks anggaran, biaya Pemilu dapat dibagi menjadi

dua kategori besaryaitu, biaya penyelenggaraan Pemilu dan biaya yang dikeluarkan oleh peserta Pemilu. Menurut *Electoral Management Design The International IDEA Handbook* (2006), pendanaan Pemilu berkaitan dengan anggaran Pemilu atau biaya yang harus dikeluarkan suatu negara atas berbagai aktivitas lembaga yang bertujuan untuk mengorganisir dan melaksanakan proses kePemiluan atau secara internasional biasa disebut dengan *Electoral Management Body (EMB)*. Komponen biaya Pemilu tersebut dibagi ke dalam tiga kategori: *pertama*, biaya inti (atau biaya langsung), merupakan biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan proses tahapan Pemilu seperti biaya proses pendaftaran pemilih, biaya cetak suara dan lain-lain; *kedua*, biaya sebaran (atau biaya tidak langsung), merupakan komponen biaya yang diperlukan oleh lembaga-lembaga lain yang mendukung proses tahapan Pemilu contohnya seperti biaya pengamanan oleh Kepolisian; dan *ketiga* adalah biaya integritas, biaya yang digunakan untuk memberikan jaminan keamanan, integritas, netralitas politik, dan kesetaraan arena politik, seperti misalnya biaya pengadaan alat peraga kampanye bagi seluruh peserta Pemilu (Wall *et. al*, 2006:176). Secara rinci atribut, contoh biaya inti, biaya sebaran, dan biaya integritas dapat dilihat pada Tabel 1.

Biaya Pemilu berikutnya adalah biaya yang dikeluarkan oleh para peserta Pemilu baik Partai Politik, pasangan calon presiden dan wakil presiden, Calon Perseorangan (DPD), serta biaya-biaya yang dikeluarkan secara individual oleh masing-masing calon anggota legislatif (caleg). Umumnya biaya yang dikeluarkan oleh peserta Pemilu adalah untuk kegiatan pendaftaran caleg kepada partai politik kendati ada juga beberapa parpol yang tidak memungut biaya pendaftaran, biaya sosialisasi dan kampanye, biaya saksi TPS serta komponen biaya lainnya. Putusan MK mengenai penyelenggaraan Pilpres bersamaan dengan Pileg dapat memberikan dampak efisiensi dan penghematan biaya atau anggaran penyelenggaraan Pemilu serta mengurangi gesekan horizontal dimasyarakat (Abhan *et.al*, 2019). Antara KPU dan DPR memiliki klaim yang sama bahwa penyelenggaraan Pemilu secara serentak mampu menghemat anggaran negara meskipun masing-masing punya hitungan sendiri. Alih-alih menghemat anggaran, pelaksanaan Pemilu secara serentak nyatanya tidak berpengaruh banyak pada aspek efisiensi anggaran. Total anggaran Pemilu Serentak tahun 2019 sebesar 24,8 triliun, jumlah tersebut lebih besar dari Pemilu dan Pilpres 2014 yang menghabiskan 24,1 triliun (cnnindonesia.com, 2019).

Tabel 1. Attributes and Examples of Electoral Core, Diffuse and Integrity Costs

	Core Cost	Diffuse Cost	Integrity Cost
Attributes	- Covers the basic costs of electoral tasks - Usually identifiable in the budget of the EMB or other authorities responsible for electoral tasks - May be difficult to quantify and malgamate if split between several agencies	- Costs of support services for electoral events provided by other agencies - May not be possible to separate electionrelated costs - May be difficult to quantify as often contained within the general budgets of several agencies	- Additional costs to ensure the integrity of fragile electoral processes - Usually identifiable in the budget of EMBs or other authorities responsible for electoral tasks - May be difficult to quantify if split between several agencies Particularly relevant in post-conflict or emerging democracies
Examples	Basic costs of voter registration, voter information, printing of ballot papers, voting, counting, and transmission of results	- Security services provided by police - Voter data provided by civil registration agencies - Logistical support by governments, such as provision of transport or premises - Statistical IT system services - Salaries for teachers seconded as polling officials	- High-integrity voting security measures such as the use of indelible ink and tamper-proof containers, external processing of electoral registers, and special security paper for printing ballot papers - Election-related costs of international peacekeeping missions - Political equity costs such as funding of party campaigns, media monitoring

Sumber: IDEA - *Electoral Management Design*

Fenomena meningkatnya angka korban jiwa penyelenggara Pemilu dibanding Pemilu sebelumnya, serta capaian semu efisiensi anggaran Pemilu adalah konteks nyata praktik utilitarianisme dibalik euforia demokrasi yang menjamin kesetaraan dan hak asasi manusia. Pencapaian angka partisipasi hingga 81 persen atau sebanyak 158.012.499 pemilih paradoks dengan jumlah penyelenggara yang menderita sakit atau meninggal. Partisipasi pemilih adalah hal yang sangat diperhatikan serius oleh penyelenggara dan dibutuhkan oleh pemerintah. Sebab, salah satu indikator keberhasilan Pemilu ialah tingginya partisipasi pemilih yang menandakan bahwa penyelenggaraan Pemilu mendapat kepercayaan dari masyarakat (Afrimadona, 2019).

Dalam (Gaus, 2012) menyebut bahwa utilitarianisme institusional merupakan kebijakan sebuah lembaga yang memaksimumkan utilitas agregat populasi, artinya, utilitarianisme berpendapat bahwa pilihan yang paling etis adalah yang akan menghasilkan kebaikan terbesar untuk jumlah terbesar dapat definisikan sebagai distribusi yang memaksimumkan kesejahteraan keseluruhan. Seperti prinsip utama utilitarianisme Jeremy Bentham yang menyebut *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar (Kitchener, 2000). Prinsip ini kemudian melegitimasi bahwa segala tindakan pribadi maupun kebijakan pemerintah untuk rakyat dapat diterapkan secara kuantitatif, dan pada gilirannya tindakan atau kebijakan tersebut berwujud menjadi sebuah norma. Pada akhirnya orientasi sebuah kebijakan hanya tertuju pada pentingnya hasil yang baik, tanpa melihat bagaimana prosesnya (Kitchener, 2000). Pendekatan teoritis ini menjadi asumsi dasar bagi peneliti bahwa pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memiliki orientasi utama pada totalitas partisipasi politik warga negara dan efisiensi biaya Pemilu, namun abai terhadap hak hidup penyelenggara Pemilu yang secara populatif jumlahnya jauh lebih kecil dari total penduduk Indonesia.

Hasil dan proses sebuah Pemilu suatu negara sangat ditentukan oleh sistem dan desain penyelenggaraan Pemilu (Wall, 2006). Disisi lain, membahas Pemilu di Indonesia (Pemilu Serentak) tidak hanya bicara pada aspek teknis pelaksanaannya semata, lebih lanjut dari percakapan ini, adalah menguji apakah

desain sistem Pemilu (*electoral engineering*) yang diputuskan oleh MK dan diformulasikan dalam kerangka hukum Pemilu dapat dicapai (Afrimadona *et. al*, 2019). Dari penjabaran fenomenadan problematika penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 di atas, dapat dirumuskan sebuah pertanyaan mengapa sistem Pemilu yang diadopsi dalam Undang-Undang Pemilu Tahun 2017 belum memberikan jaminan hak hidup kepada seluruh penyelenggara serta belum mencapai tujuan efisiensi anggaran secara maksimal.

Penelitian terdahulu terkait evaluasi penyelenggaraan Pemilu Serentak 2017 memang sudah banyak dilakukan oleh berbagai pihak, seperti salah satunya penelitian oleh Kajian Lintas Disiplin Universitas Gadjah Mada Atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2017 (Fisipol.ugm.ac.id, 2019). Dalam hasil survey dan kajian tersebut menunjukkan bahwa beban kerja petugas KPPS memang melebihi batas waktu kerja yang wajar. Kajian UGM juga menunjukkan bahwa KPPS mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya, hal yang membuat sulit antara lain adalah karena administrasi yang rumit, perhitungan suara, dan pengetahuan petugas yang minim. Sedangkan pada penelitian lain yang ditulis oleh Muhtadi (2019) yang berjudul "Politik Uang dan *New Normal* dalam Pemilu Paska-Orde Baru" menyebut ada kelemahan pada sistem proporsional terbuka, sistem tersebut turut bertanggungjawab atas maraknya praktik klientelisme dan mahalnnya ongkos politik. Sistem Pemilu perlu dievaluasi atau paling tidak dimodifikasi untuk mengembalikan daulat rakyat dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (Muhtadi, 2019). Menurut penulis, kedua penelitian tersebut masih belum menjawab sistem Pemilu seperti apa yang kompatibel dengan tujuan Pemilu Serentak, sebuah sistem yang memberikan jaminan hak hidup bagi seluruh penyelenggara Pemilu, efisien, dan yang terpenting sistem tersebut hasil dan prosesnya juga memperoleh legitimasi dari masyarakat.

Berangkat dari penelitian terdahulu dan uraian permasalahan diatas, peneliti berusaha untuk mengkaji kembali evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak dalam perspektif menyederhanakan sistem Pemilu dengan memformulasikan kembali model penyuaaran (*balotting*). Hasil penelitian ini diharapkan dapat

menjadi alternatif mengatasi kekurangan sistem Pemilu Serentak saat ini. Lebih jauh lagi, kajian akan evaluasi sistem dalam Pemilu Serentak sangat diperlukan dalam rangka memberikan masukan ditengah wacana pembahasan revisi Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu oleh Badan Legislatif.

METODE

Sudi evaluasi model penyuaaraan Pemilu 2019 ini menggunakan penelitian kualitatif. Menurut Satori dan Komariah (2010), penelitian kualitatif merupakan proses menyusun kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan dan diperoleh dari situasi yang alamiah, penelitian kualitatif digunakan untuk menggali dan mengungkap situasi sosial tertentu dengan menjelaskan kenyataan secara benar.(Satori & Komariah 2010). Pada penelitian kualitatif juga dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan penelitian baik dari sudut pandang teoritis maupun praktis, sehingga dapat menghasilkan temuan-temuan yang diperoleh melalui proses menjangirng informasi dari keadaan sewajarnya dalam kehidupan suatu obyek.

Teknik pengumpulan data penelitian ini antara lain diperoleh dari observasi/ pegalaman praktis peneliti dan literatur berupa buku, jurnal ilmiah, artikel, berita, serta penelitian yang terdahulu. Untuk memperoleh pembenaran dan persetujuan sehingga validitas data dapat tercapai. Peneliti melakukan triangulasi teknik dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik pengumpulan yang berbeda. Data yang diperoleh dari studi literatur kemudian dilakukan *cross check* dengan observasi/ pegalaman praktis peneliti serta dokumentasi. Penulis memilah dan mengelompokkan data sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji, dan pada tahap akhir, penulis melakukan analisis terhadap data dan fakta penelitian untuk kemudian diinterpretasikan dengan teori dan konsep yang berkaitan dengan desain dan tata kelola Pemilu guna menarik sebuah kesimpulan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kriteria dan Fungsi Sistem Pemilu

Varian sistem Pemilu yang tersebar diberbagai belahan dunia jumlahnya sangatlah banyaksehingga sangat sulit untuk diketahui

secara pasti berapa totalnya. Akan tetapi variasi-variasi tersebut pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua belas sistem Pemilu utama. Dari dua belas sistem Pemilu utama tersebut dibagi lagi ke dalam tiga keluarga besar yaitu Mayoritarian, Proporsional Representatif dan Campuran (Reynolds, 2016:27). Berbagai sistem Pemilu dapat dikelompokkan berdasarkan seberapa dekat sistem-sistem tersebut meng-onversi perolehan suara nasional menjadi kursi legislatif yang dimenangkan, sehingga dari situ kita dapat dengan mudah memahami sebuah sistem. Salah satu keputusan kelembagaan paling krusial disuatu negara demokrasi adalah pilihan terhadap sebuah sistem Pemilu. Mengapa pilihan tersebut begitu penting, hal ini disebabkan karena pilihan atas sistem Pemilu tertentu memiliki pengaruh yang fundamental bagi masa depan kehidupan demokrasi dan politik bagi suatu negara, dan begitu satu sistem politik sudah dipilih, maka sistem tersebut cenderung berjalan sangat konstan mengikuti berbagai kepentingan dan suasana politik dengan jalan merespon insentif-insentif yang ditawarkan sistem tersebut agar sistem tersebut tetap bertahan (Reynolds, 2016:1).

Terdapat beberapa kriteria yang meringkas tujuan yang hendak dicapai, apa yang perlu dihindari dan, dalam arti luas, seperti apa badan legislatif dan eksekutif yang ingin dibentuk atau diperbarui ketika mendesain sebuah sistem Pemilu. Merancang sebuah desain biasanya diawali dengan sebuah daftar kriteria yang berisi tentang apa yang ingin dicapai sebuah sistem. Sebuah sistem Pemilu dirancang dengan menempatkan kriteria yang paling penting dahulu dan kemudian mengkombinasi serta menilai sistem Pemilu, untuk dipilih mana dapat paling memaksimalkan pencapaian tujuan-tujuan dimaksud. Setidaknya ada sepuluh kriteria dalam merancang sebuah sistem Pemilu diantaranya: *Menyediakan Representasi dan keterwakilan; Menjadikan Pemilihan Umum sebagai proses yang mudah diakses dan memiliki makna; Menyediakan ruang bagi penyelesaian sengketa atau perselisihan; Mendorong lembaga eksekutif berjalan dengan stabil dan efisien; Mendorong akuntabilitas lembaga eksekutif; Mendorong akuntabilitas para Anggota Legislatif; Mendorong eksistensi, peran dan fungsi partai-partai politik; Meningkatkan peran oposisi dan fungsi pengawasan lembaga legislatif;*

Menjamin kontinuitas proses Pemilihan Umum; Memperhatikan “Standar Internasional” sebagai acuan (Reynolds, 2016:9-14). Dari sepuluh kriteria yang disebutkan di atas, kriteria *Mendorong akuntabilitas para Anggota Legislatif, Mendorong eksistensi, peran dan fungsi partai-partai politik* merupakan kriteria yang sejalan dengan tujuan dan semangat sistem proporsional daftar terbuka seperti yang terkandung dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Dalam konteks evaluasi pelaksanaan serta pengalaman Pemilu menggunakan sistem proporsional daftar terbuka, kedua kriteria tersebut hingga Pemilu terakhir 2019 bisa dikatakan masih belum menorehkan pencapaian terbaik, dan belakangan yang terjadi malahan sebaliknya. Bukan politisi yang berhak untuk dimintai pertanggungjawaban atas suara yang diberikan pemilih, tapi pemilihlah yang justru dimintai pertanggungjawabannya karena mereka sudah menukar mandat demokratik yang mereka miliki dengan harga yang murah (Muhtadi, 2019).

Apabila kembali pada tujuan dan fungsi Pemilu, maka menurut Surbakti (dalam Pahlevi, 2015) setidaknya terdapat dua fungsi sistem Pemilihan Umum. *Pertama*, sebagai prosedur dan mekanisme mengubah suara pemilih (*votes*) menjadi kursi (*seats*) untuk jabatan dalam institusi legislatif dan/atau eksekutif mulai dari tingkat lokal hingga nasional. *Kedua*, sebagai sebuah perangkat untuk mengkonstruksi sistem politik demokrasi, dengan penggunaan beberapa unsur sistem pemilihan umum yang ditinjau dari berbagai aspek sistem politik demokrasi.

Terdapat Enam unsur yang dibutuhkan dalam membangun Sistem Pemilu. Keenam unsur tersebut kemudian dibagi menjadi dua kelompok, unsur mutlak unsur pilihan. Unsur mutlak terdiri dari Empat komponen, yakni: Besaran Daerah Pemilihan (Dapil) (*District Magnitude*), Peserta Pemilu dan Pola Pencalonannya, Model Penyuaaran (*Balotting*), dan Formula Pemilihan. Keempat unsur tersebut merupakan unsur mutlak dan harus ada dalam sebuah sistem Pemilu. Apabila salah satu unsur dihilangkan atau tidak ada, maka sistem Pemilu akan mengalami kegagalan dalam mengkonversi suara pemilih menjadi kursi. Sedangkan ambang-batas perwakilan dan waktu penyelenggaraan berbagai jenis Pemilu dapat dikategorikan sebagai unsur pilihan (Pahlevi, 2015). Dalam

artikel ini tidak semua unsur akan dikaji secara mendalam, peneliti fokus pada unsur model penyuaaran yang dianggap memiliki keterkaitan dengan permasalahan penelitian.

Sistem Proporsional Daftar Terbuka dan Tertutup

Dalam *Handbook* Desain Sistem Pemilu (2016) menyebutkan bahwa setidaknya-tidaknya ada empat bentuk keterwakilan atau representasi. Pertama, representasi *geografis*, bentuk representasi ini yang menunjukkan bahwa terdapat Anggota-Anggota Badan Legislatif yang dipilih oleh masyarakat yang kemudian bertanggung jawab kepada daerah dimana dia dipilih. Baik daerah itu berupa kota kecil, kota besar, sebuah provinsi maupun bentuk wilayah lainnya. Kedua, pembagian *ideologis*, artinya terdapat partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya yang mewakili masyarakat dalam sebuah lembaga legislatif. Ketiga, dalam suatu negara terdapat partai-partai politik yang bahkan tidak mempunyai sebuah basis ideologis direpresentasikan melalui sebuah badan legislatif yang menggambarkan situasi politis-partai. Sebuah sistem Pemilu dapat dikatakan tidak merepresentasikan kehendak rakyat apabila ada setengah dari jumlah pemilih yang memberikan suaranya untuk satu partai politik tertentu akan tetapi partai tersebut tidak, atau nyaris tidak, memenangkan satu pun kursi di badan legislatif. Keempat, konsep representasi *deskriptif*, konsep ini berpandangan bahwa badan legislatif mestinya memandang, merasakan, berpikir dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan, dan hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa”. Sebuah badan legislatif dianggap cukup deskriptif apabila didalamnya terdapat inklusifitas dan keberagaman, isinya memuat kaum perempuan dan laki-laki, miskin dan kaya, tua dan muda, dan menggambarkan afiliasi keagamaan, komunitas linguistik dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat (Reynolds, 2016:9).

Sistem proporsional representatif dalam Pemilu terbagi menjadi dua model; proporsional dengan daftar calon tertutup (*close list*) dan terbuka (*open list*) (Reynolds, 2016). Sistem proporsional dengan daftar calon tertutup memberikan keleluasaan pada partai dalam proses rekrutmen dan menyusun perwakilan

dilegislatif dan pemilihannya memilih gambar partai saja, sebaliknya, pada sistem proporsional daftar terbuka mulai dari poses rekrutmen hingga penyusunan daftar calon peran partai memiliki porsi yang minimal karena proses pencalonan publikikut dilibatkan, pada sistem ini pemilih disuguhkan daftar nama calon dan secara ideal hanya memilih nama calon. Ada asumsi sekaligus harapan dari sistem proporsional daftar terbuka bahwa pemilih tidak lagi memilih kucing dalam karung, karena pemilih tahu profil sekaligus jejak rekamnya, sehingga ketika terpilih nanti, antara pemilih dan wakil terpilih terjalin hubungan politik yang dapat dipertanggungjawabkan (*accountable political relationship*). Dikarenakan sistem proporsional terbuka berbasis kandidat maka muncul persaingan antar kandidat dalam satu partai, persaingan kandidat antar partai, dan persaingan kandidat antar daerah pemilihan dalam merebut kursi diparlemen yang terbatas (Syafriandre, Zetra, & Amsari, 2019).

Sistem Proporsional Daftar Terbuka, Pemilu Serentak dan Kematian KPPS

Implikasi sebuah sistem pemilihan yang diadopsi dalam Undang-Undang akan membawa konsekuensi pada teknis pelaksanaan setiap tahapan Pemilu baik dari segi persyaratan administrasi, prosedur, waktu, tenaga pelaksana, sarana, anggaran maupun dukungan lembaga lain. Sebuah UU Pemilu dapat dikatakan menjamin proses penyelenggaraan pemilihan yang demokratis apabila memenuhi dua parameter salah satunya adalah adanya kepastian hukum dalam pengaturan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu (*predictable procedures and unpredictable result*) (Surbakti, 2008:4). Dalam konteks lain, kepastian hukum atau prosedur diperlukan tidak saja untuk menjamin agar Pemilu dapat berjalan *free and fair* (jaminan untuk pemilih dan peserta) melainkan juga harus dapat bertransformasi sebagai prosedur yang memberikan jaminan keselamatan kepada tenaga penyelenggaranya. Padahal ada fakta dan pengalaman sebelumnya yang dapat dijadikan pijakan untuk memetakan resiko sebagai dasar untuk membuat sebuah kebijakan atau regulasi yang berfungsi sebagai jaring pengaman bagi

tenaga pelaksana ditingkat bawah.

Hak politik atau hak pilih setiap warga dalam suatu negara pasti memperoleh jaminan dalam berbagai bentuk perangkat hukum termasuk salah satunya tertuang pada Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Declaration of Human Rights*). Namun perlu diingat juga bahwa substansi besar dalam isi deklarasi tersebut juga menyebutkan bahwa penghormatan atas hak untuk hidup (*right to life*) merupakan hak tertinggi (*supreme human rights*) yang dimiliki setiap manusia sejak ia dilahirkan, sehingga, didalam menyusun perangkat regulasi Pemilu, para pembuat Undang-Undang dan aturan teknis harus menyertakan semangat menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia secara holistik. Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diberikan mandat oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai penyelenggara Pemilu tidak saja memiliki kewajiban utama melindungi hak pilih rakyat, melainkan juga memiliki tanggungjawab untuk melindungi hak hidup segenap jajaran penyelenggara yang berada dibawahnya hingga petugas KPPS dan tenaga pengamanan TPS sekalipun.

Secara historis, petugas KPPS mengalami kelelahan luar biasa bukanlah kali pertama terjadi pada Pemilu 2019, berdasarkan observasi dan pengalaman peneliti saat bertugas menjadi anggota KPPS pada Pemilu 2009, petugas pada hari-H pemungutan dan penghitungan suara bekerja hingga 15-18 jam lamanya, begitu juga dengan Pemilu 2014, KPPS bekerja dari pukul 06.00 hingga kurang lebih pukul 24.00 (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Perbandingan Rata-Rata Waktu Yang dibutuhkan Petugas KPPS Saat Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS

Pemilu	Persiapan dan Pemungutan Suara	Penghitungan dan Rekapitulasi Suara
1999	7 jam	3-5 jam
2004	7 jam	5-7 jam
2009	7 jam	8-11 jam
2014	7 jam	8-11 jam
2019	7 jam	16-24 jam

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, Observasi dan Pengalaman Praktis Peneliti

Problemnya, korban jiwa pada saat itu tidak sampai sebanyak Pemilu 2019 Pada Pemilu 2014

tercatat sedikitnya 157 orang meninggal dunia saat menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu (Ramadhan, 2019). Ketidaksetaraan antara ukuran (*measure*) beban dan durasi kerja yang ditanggung oleh penyelenggara dengan persiapan teknis (pengetahuan), psikis dan fisik menyebabkan tenaga pelaksana dibawah terguncang hingga berujung pada kematian. Berdasarkan hasil otopsi verbal dan penelitian lapangan yang dilakukan oleh tim peneliti UGM, dapat dijelaskan bahwa rata-rata penyebab kematian KPPS disebabkan oleh beban tugas yang sangat tinggi, mulai dari menyiapkan TPS hingga puncaknya pada Hari-H pemungutan dan penghitungan suara (Farisa, 2019). Hasil penelitian juga menemukan bahwa petugas KPPS yang mengalami kelelahan yang berujung pada sakit atau bahkan kematian diakibatkan adanya tuntutan dan keterlibatan sangat tinggi dalam penyelesaian tugas-tugasnya.

Pada saat itu terdapat kekosongan aturan baik dalam Undang-Undang Pemilu maupun Peraturan KPU terkait manajemen resiko penyelenggara Pemilu. Para korban baru mendapat santunan setelah KPU mengusulkan kepada pemerintah. Para korban yang berhak mendapatkan santunan terbagi menjadi empat kategori, yaitu meninggal dunia, cacat permanen, luka berat serta luka sedang. Adapun pemberian santunan diatur oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor : S-316/MK.02/2019 Tanggal 25 April 2019. Dalam surat keputusan tersebut besaran santunan untuk korban meninggal sebesar 36 juta, cacat permanen 30,8 juta, luka berat 16,5 juta dan luka sedang 8,25 juta. Dari data yang diurai sebelumnya, diketahui bahwa jumlah korban meninggal sebanyak 894 orang, maka untuk korban meninggal saja negara harus menanggung beban anggaran kurang lebih sebesar 32 milyar lebih.

Terminologi beban kerja, kelelahan bahkan resiko sakit dan kematian tenaga pelaksana ditingkat bawah belum menjadi perhatian serius elit pembuat regulasi Pemilu. Setidaknya ini dapat dilihat pada Pasal 151 UU No. 8 Tahun 2012 yang menetapkan jumlah alokasi pemilih tiap TPS sebanyak 500 pemilih, jumlah ini tidak mengalami perubahan seperti pada Pasal 350 UU No. 7 Tahun 2017, padahal pada Pemilu Serentak 2019 secara kasat mata beban pekerjaan semakin bertambah seiring dengan penggabungan Pileg dan Pilpres. Pengurangan

alokasi jumlah pemilih tiap TPS secara teknis baru dituangkan melalui Peraturan KPU, dimana pada saat Pemilu 2014 jumlah pemilih di tiap TPS sebanyak 400-500 pemilih dengan model 4 surat suara, sedangkan pada Pemilu 2019 berkurang menjadi 300 pemilih pada tiap-tiap TPS. Antisipasi pengurangan jumlah pemilih hingga 300 pemilih di tiap TPS ternyata tidak cukup efektif mengurangi beban kerja yang ditanggung penyelenggara ditingkat bawah. Hal ini terbukti dengan semakin lamanya waktu yang dibutuhkan oleh KPPS menyelesaikan kegiatan penghitungan dan rekapitulasi suara. Pada tahun 2014 KPPS memerlukan kurang lebih 12 jam, sedangkan pada Pemilu 2019 KPPS bisa menghabiskan waktu hingga 16-24 jam.

Apabila keserentakan Pemilu yang di amanatkan oleh Undang-Undang tetap dipertahankan, maka solusi untuk memutus rantai kematian KPPS yang Pertama, adalah dengan memberikan durasi waktu yang lebih lama bagi penyelesaian tugas KPPS sehingga memungkinkan adanya jeda istirahat. Kedua, adalah dengan mengurangi jumlah pemilih secara signifikan pada tiap TPS. Merujuk pada perbandingan beban kerja serta alokasi waktu yang diperlukan KPPS menyelesaikan pekerjaan pada Hari-H pemungutan dan penghitungan suara, maka jumlah pemilih pada setiap TPS yang semula dialokasikan 300 pemilih harus dikurangi cukup 100-150 pemilih saja di tiap TPS. Jika pengurangan ini dilakukan, kegiatan penghitungan dan rekapitulasi ditingkat TPS yang sebelumnya memakan waktu 14 jam atau sampai dengan pukul 03.00 WIB hari berikutnya akan berkurang drastis menjadi setengahnya atau kegiatan KPPS bisa berakhir maksimal pukul 21.00 WIB. Alternatif solusi Ketiga, adalah mengubah model penyuaaraan (*balotting*) dengan hanya memilih parpol. Perubahan model penyuaaraan yang semula dari daftar terbuka menjadi tertutup tidak saja akan mengurangi durasi waktu coblos setiap pemilih dibalik suara melainkan juga memangkas waktu penghitungan dan rekapitulasi hasil suara, karena KPPS hanya menghitung dan mengkalkulasi jumlah perolehan suara parpol. Seperti yang dijelaskan di atas, durasi kegiatan penghitungan dan rekapitulasi suara di TPS rata-rata dimulai pada pukul 13.00 hingga berakhir paling cepat pukul 03.00 WIB pada hari berikutnya. Dengan model surat suara pileg

yang tertutup (hanya memuat gambar parpol) proses penghitungan dan rekapitulasi di TPS tidak akan lagi memerlukan waktu hingga 16-24 jam, melainkan cukup 5 hingga 7,5 jam dengan asumsi proses penghitungan dan rekapitulasi setiap entitas surat suara memakan waktu 1 hingga 1,5 jam. Jika demikian, maka kegiatan penghitungan dan rekapitulasi dapat berakhir maksimal pukul 21.00.

Diluar problem SDM dan mekanisme rekrutmen tenaga pelaksana, ketiga alternatif solusi tersebut adalah jawaban singkatatas dua dampak besar akibatdari kompleksitas penyelenggaraan Pemilu serentak dengan model sistem proporsional daftar terbuka. Namun, tidak ada hasil ideal bisa dicapai oleh sebuah sistem Pemilu, karena sebuah sistem memiliki sifat terbuka sebagai identitas demokrasi itu sendiri. Alternatif solusi pertama dan kedua bisa saja diterapkan, namun kedua solusi ini bertolak belakang dengan asas penyelenggara Pemilu yaitu efektif dan efisien, penambahan durasi waktu penghitungan dan rekapitulasi di TPS memicu kerawanan dan manipulasi hasil Pemilu, sedangkan pengurangan jumlah TPS sudah pasti akan menambah biaya penyelenggaraan Pemilu. Alternatif paling rasional dengan resiko minimal adalah solusi ketiga, yaitu mengubah sistem Pemilu dari proporsional daftar terbuka (*Open List*) menjadi daftar tertutup (*Close List*) atau juga sering disebut dengan istilah daftar gambar partai. Dengan berkurangnya beban kerja yang ditanggung oleh KPPS diharapkan dapat memutus rantai kematian KPPS, dengan target nol korban jiwa pada Pemilu serentak 2024. Apabila terealisasi, APBN tidak lagi terbebani karena harus menanggung santunan korban meninggal akibat kompleksitas penyelenggaraan Pemilu serentak menggunakan sistem proporsional daftar terbuka.

Kelemahan lain dari sistem proporsional daftar terbuka murni yang memiliki kaitan dengan teknis penyelenggaraan Pemilu adalah proses pemberian dan penghitungan suara yang rumit serta berbiaya tinggi. Pada Pemilu 2019 terdapat 575 kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tersebar di 80 dapil seluruh Indonesia, dan tercatat sedikitnya ada 7.968 orang calon anggota legislatif (caleg) yang bertarung yang memperebutkan kursi tersebut. Secara matematis, misalkan dalam satu dapil terdapat 9 kursi DPR RI, maka parpol menyiapkan jumlah

calon maksimal 9 orang, sehingga petugas nantinya harus merekap perolehan suara 16 parpol ditambah 144 calon pada sertifikat hasil perolehan suara, disusul kemudian rekapitulasi perolehan untuk DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang jumlah calonnya tidak kalah banyak dengan caleg DPR RI.

Penyelenggaraan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara yang dilaksanakan secara terbuka di TPS merupakan salah satu *best practice* yang kemudian diadopsi di beberapa negara misalnya Tunisia dan Myanmar, tapi disisi lain tidak membekali persiapan yang baik kepada tenaga pelaksana (KPPS) dalam mengantisipasi beban kerja yang memiliki kompleksitas dibanding Pemilu sebelumnya adalah *bad practice*. Secara teknis, Pemilu Serentak 2019 berbeda dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya, Pemilu 2019 jauh lebih kompleks, mulai dari bertambahnya surat suara, logistik pemilihan dengan model baru seperti kotak suara dan bilik suara dari kardus hingga rumitnya formulir-formulir yang harus diisi oleh petugas KPPS serta membedakan mana yang yang diletakkan diluar kotak dan didalam kotak.

Seperti yang diurai sebelumnya salah satu kriteria sistem Pemilu yang baik adalah sederhana dan mudah dipahami teknis pelaksanaanya. Pemerintah dan DPR seharusnya menempatkan prosedur konversi suara pemilih menjadi kursi sebagai salah satu fokus kajian agar sistem Pemilu yang dihasilkan adalah sistem yang sederhana dan mudah dipahami oleh segala unsur pemilih serta sederhana untuk dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu serta peserta Pemilu tingkat operasional, hal ini penting mengingat komponen tersebut menjadi salah satu persyaratan utama sebuah sistem Pemilu yang baik. Seperti yang diketahui bersama, sejak 2009 Indonesia menerapkan sistem Pemilu proporsional daftar terbuka, dan pada 2019 sistem tersebut dipadukan dengan penyelenggaraan Pemilu Serentak dalam satu hari. Dengan modal persiapan yang minimalis karena KPU sebagai pelaksana Undang-Undang Pemilu harus langsung bekerja setelah UU No. 7 Tahun 2017 disahkan pada 16 Agustus 2017 dan praktis esok harinya tanggal 17 Agustus 2017 Pemilu sudah memasuki tahapan.

Meskipun secara penyelenggaraan Pemilu Serentak telah menuai keberhasilan, namun Pemilu Serentak meninggalkan berbagai masalah

mulai dari masalah teknis hingga kemanusiaan. Semua pekerjaan pada Pemilu Serentak secara teori sekilas terlihat sepele, namun pada prakteknya tidak sedikit KPPS melakukan kesalahan-kesalahan administrasi yang berakhir dengan Pemungutan dan/atau Penghitungan Suara Ulang. Tentu saja kegiatan ekstra ini kembali menambah beban penyelenggara serta beban keuangan negara, pada Pemilu 2019 menurut data KPU setidaknya terdapat 2.767 TPS yang harus melakukan pemungutan suara ulang dan susulan.

Sistem Proporsional dan Efisiensi Anggaran Pemilu

Sebagai salah satu institusi yang mendapatkan anggaran dari pemerintah, lembaga penyelenggara Pemilu (*Electoral Management Body*) memiliki tanggungjawab untuk mengelola secara efektif dan efisien anggaran Pemilu serta sumber daya lainnya. Cara untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran dan sumber daya lainnya salah satu adalah dengan mengaplikasikan pendekatan berbasis hasil (Wall, 2006:189). Kelemahan lain dari sistem proporsional terbuka murni yang memiliki kaitan dengan teknis penyelenggaraan Pemilu adalah proses pemberian dan penghitungan suara yang rumit serta berbiaya tinggi. Pada Pemilu 2019 sebanyak 7.968 orang calon anggota legislatif (caleg) bertarung memperebutkan 575 kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di 80 dapil. Misalkan dalam satu dapil terdapat 9 kursi DPR RI, maka parpol menyiapkan jumlah calon maksimal 9 orang, sehingga petugas nantinya harus merekap perolehan suara 16 papol ditambah 144 calon pada sertifikat hasil perolehan suara, disusul kemudian rekapitulasi perolehan untuk DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Petugas mengerjakan lima jenis formulir C1 dengan isi 20 sampai 30 lembar. Pekerjaan tersebut untuk saksi 16 partai, DPD, ditambah pengawas TPS. Jadi total ada 50 set manual sertifikat hasil Pemilu yang disiapkan dan dikerjakan oleh petugas.

Dari sisi pengadaan logistik surat suara, ukuran kertas surat suara pada Pemilu 2019 lebih besar dari seluruh kertas suara Pemilu yang pernah dilaksanakan di Indonesia, khususnya untuk kertas suara Pemilu legislatif. Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD surat suaranya menggunakan desain *potrait* atau

vertikal dengan ukuran 51 cm × 82 cm. Ukuran tersebut hampir sama dengan satu setengah kali ukuran halaman koran. Sedangkan untuk surat suara Pilpres berukuran 22 cm × 31 cm atau sedikit lebih besar dari ukuran kertas A4 dengan desain *landscape* atau horizontal. Ukuran surat suara yang super besar itu tidak lepas dari banyaknya jumlah partai yang berpartisipasi dalam Pemilu 2019, ukuran kertas tersebut berpotensi menjadi lebih besar lagi apabila pada Pemilu 2024 nanti jumlah partai yang ikut dalam kontestasi lebih dari 16 Parpol. Apabila sistem Pemilu yang semula dengan daftar terbuka diubah menjadi daftar tertutup yaitu hanya dengan memilih gambar parpol saja dengan asumsi peserta Pemilu sebanyak 16 Parpol maka ukuran kertas untuk Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dapat direduksi menjadi sekitar 600%. Sebagai gambaran, bila jumlah pemilih dalam DPT sekitar 190 juta maka jumlah surat suara yang dicetak secara keseluruhan ada 970 milyar lembar termasuk cadangan. Sedangkan anggaran yang digunakan untuk memproduksi surat suara Pemilu 2019 sebesar lebih dari Rp 603,34 miliar. Dengan berubahnya ukuran kertas surat suara Pileg yang kurang lebih seukuran kertas surat suara Pilpres maka biaya pengadaan keseluruhan surat suara Pemilu serentak dapat dihemat sebesar 38%.

Untuk memberikan gambaran terperinci skema penghematan biaya pengadaan surat suara maka pejelasanannya dapat dilihat pada tabel 3. Dari tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa sistem proporsional daftar tertutup berkontribusi pada efisiensi pengadaan surat suara dengan selisih (hemat) sebesar Rp. 407.222.250.000,-. Selain memberikan dampak efisiensi biaya pengadaan surat suara, sistem Pemilu dengan sistem proporsional daftar tertutup juga memberikan kontribusi penghematan pada biaya/ongkos pelipatan surat suara. Dengan berkurangnya ukuran kertas surat suara pileg hingga 600% atau diasumsikan menjadi seukuran kertas surat suara pilpres (ukuran F4), maka dapat memangkas ongkos pelipatan hingga 50%. Sebagaimana diketahui bahwa biaya pelipatan surat suara pilpres adalah sebesar Rp. 50,-, Pileg Rp. 100,- serta DPD sebesar Rp. 75,-. Sehingga kalau disimulasikan, rincian besaran biaya pelipatan surat suara yang bisa dihemat dapat dilihat sebagaimana pada tabel 4. Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sistem proporsional

Tabel 3. Perbandingan Biaya Pengadaan Surat Suara Pemilu Legislatif (*Open list vs Close list*)

No	Jenis Surat Suara	Pemilu Serentak 2019 (<i>open list</i>)			Simulasi Pemilu Serentak (<i>close list</i>)		
		Jumlah Surat Suara	Harga Satuan (Rp.)	Total Biaya	Jumlah Surat Suara	Harga Satuan (Rp.)	Total Biaya
1.	Pilpres	194.750.000	209	40.702.750.000	194.750.000	209	60.177.750.000
2.	Pileg (DPR, DPRD Prov, DPRD Kab/Kota)	584.250.000	906	529.330.500.000	584.250.000	209	122.108.250.000
3.	DPD	194.750.000	785	152.878.750.000	194.750.000	785	152.878.750.000
4.	Total Biaya	722.912..000.000			315.689.750.000		
5.	Selisih	407.222.250.000					

Sumber : KPU, berita dan diolah sendiri

Tabel 4. Perbandingan Biaya Pelipatan Surat Suara Pemilu Legislatif(*Open list vs Close list*)

NO.	Jenis Surat Suara	Pemilu Serentak 2019 (<i>open list</i>)			Simulasi Pemilu Serentak (<i>close list</i>)		
		Jumlah Surat Suara	Ongkos Lipat/ lembar (Rp.)	Total Biaya	Jumlah Surat Suara	Ongkos Lipat/ lembar (Rp.)	Total Biaya
1.	Pilpres	194.750.000	50	9.737.500.000	194.750.000	50	9.737.500.000
2.	Pileg (DPR, DPRD Prov, DPRD Kab/Kota)	584.250.000	100	58.425.000.000	584.250.000	50	29.212.500.000
3.	DPD	194.750.000	75	14.606.250.000	194.750.000	75	14.606.250.000
4.	Total Biaya	82.768.750.000			53.556.250.000		
5.	Selisih	29.212.500.000					

Sumber : KPU, berita dan diolah sendiri

daftar tertutup berkontribusi pada efisiensi biaya pelipatan surat suara dengan selisih (hemat) sebesar Rp. 29.212.500.000,-. Apabila asumsi penghematan kedua item kegiatan logistik tersebut digabungkan yaitu biaya pengadaan dan ongkos pelipatan surat suara maka setidaknya biaya Pemilu dapat dihemat 430 milyar lebih. Hitungan efisiensi ini masih terbatas pada surat suara, belum item kegiatan logistik lainnya seperti pengadaan lembar formulir berita acara, perlengkapan TPS, biaya distribusi logistik dan lain sebagainya yang menurut hemat peneliti juga penting untuk diteliti lebih lanjut.

SIMPULAN

Dari hasil evaluasi Pemilu serentak dengan sistem proporsional daftar terbuka peneliti menemukan setidaknya tiga dampak kontra-

produktif bagi penyelenggara Pemilu serta kelangsungan demokrasi di Indonesia. Pertama, Pemilu Serentak dengan sistem proporsional daftar terbuka menambah beban kerja, waktu dan tekanan psikis yang mengakibatkan meningkatnya korban jiwa penyelenggara Pemilu dibandingkan Pemilu-Pemilu sebelumnya. Kedua, tujuan efisiensi anggaran Pemilu belum tercapai maksimal. Sebaliknya, biayanya lebih tinggi dari Pemilu sebelumnya. Ketiga, model proporsional daftar terbuka mengakibatkan konsentrasi beban biaya politik terfokus pada setiap individu calon anggota legislatif, biaya politik menjadi lebih besar karena adanya pergeseran dari *party candidacy* menjadi *personal candidacy*, Berangkat dari segala kekurangan sistem proporsional daftar terbuka pada Pemilu serentak untuk

menjamin keselamatan jiwa penyelenggara Pemilu, serta semakin meluasnya eksistensi praktik politik uang saat kontestasi Pemilu Legislatif, maka demi mewujudkan tata kelola Pemilu yang baik diperlukan sebuah reformulasi sistem Pemilu. Pilihan realistis reformulasi tersebut adalah dimulai dengan memodifikasi ulang model penyuaaran Pemilu dari model penyuaaran daftar terbuka menjadi model penyuaaran daftar tertutup. Pilihan model penyuaaran daftar tertutup di atas kertas dapat mengurangi beban dan durasi kerja seluruh petugas yang terlibat dalam penyelenggara Pemilu saat melakukan penghitungan dan rekapitulasi perolehan suara Pemilu Legislatif. Model penyuaaran ini tentu saja akan menyederhanakan pilihan konstituen serta memangkas waktu pencoblosan saat berada dibilik suara.

Dari berbagai analisis dalam penelitian ini, penulis pada akhirnya menyimpulkan bahwa perubahan model penyuaaran pada Pemilu legislatif dari model penyuaaran daftar terbuka menjadi tertutup sama sekali tidak menghapus dan mereduksi makna demokrasi, perubahan fundamental tersebut justru memberikeuntungan dan akses yang positif bagi penyelenggara dan efisiensi biaya penyelenggaraan Pemilu serta keberlangsungan demokrasi itu sendiri. Dan ini dapat dibuktikan ketika Indonesia akan menghadapi Pemilu Serentak 2024 dengan wacana penggabungan Pemilihan Kepala Daerah dengan Pemilu Nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Abhan. (2019). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penyelenggara Pemilu* (A. Perdana, Ed.). Jakarta: Bawaslu.
- Afrimadona. (2019). *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 : Perihal Pemungutan Dan Penghitungan Suara* (Masmulyadi, Ed.). Jakarta: Bawaslu.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- cnnindonesia.com. (2019). Pemilu Serentak Bertaruh Nyawa demi Efisiensi Semu. Retrieved February 10, 2020, from <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190423135337-32-388910/pemilu-serentak-bertaruh-nyawa-demi-efisiensi-semu/2>
- Fahmi, K. (2011). *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.
- Farisa, F. C. (2019). Penelitian UGM Ungkap Penyebab Kematian Petugas KPPS Bukan Diracun. Retrieved August 18, 2019, from <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/25/16553651/penelitian-ugm-ungkap-penyebab-kematian-petugas-kpps-bukan-iracun>
- Fisipol.ugm.ac.id. (2019). Hasil Kajian Lintas Disiplin Atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019. Retrieved August 18, 2019, from <https://fisipol.ugm.ac.id/hasil-kajian-lintas-disiplin-%0Aatas-meninggal-dan-sakitnya-petugas-pemilu-2019/>
- Gaus, G. F. (2012). *Handbook Teori Politik*. Bandung: Nusa Media.
- Jppn.com. (2019). Komnas HAM: Pemicu Kematian Petugas KPPS Bukan Hanya karena Kondisi Fisik. Retrieved August 18, 2019, from <https://www.jpnn.com/news/komnas-ham-pemicu-kematian-petugas-kpps-bukan-hanya-karena-kondisi-fisik>
- Kitchener. (2000). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation : Jeremy Bentham 1781*. Batoche Books.
- Mashabi, S. (2020). Refleksi Pemilu 2019, Sebanyak 894 Petugas KPPS Meninggal Dunia. Retrieved January 28, 2020, from <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>
- Muhtadi, B. (2019). Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*. <https://doi.org/10.32697/INTEGRITAS.V5I1.413>
- Nuryanti, S. (2015). Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Penelitian Politik*, 12, 1–14.
- Paat, Y. (2019). Penelitian UGM: KPPS Meninggal Secara Natural, Bukan Karena Diracuni. Retrieved August 18,

- 2019, from <https://www.beritasatu.com/politik/561181/penelitian-ugm-kpps-meninggal-secara-natural-bukan-karena-diracuni>
- Pahlevi, I. (2015). *Sistem Pemilu Di Indonesia Antara Proporsional Dan Mayoritarian*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Ramadhan. (2019). Menengok Kembali Jumlah Petugas yang Gugur dalam Pemilu Sebelumnya. Retrieved August 28, 2019, from <https://www.asumsi.co/post/menengok-lagi-jumlah-petugas-gugur-di-pemilu-sebelumnya>
- Reynolds, A. (2016). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA* (Terjemahan). Stockholm: Perludem.
- Satori & Komariah, A. D. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Solihah, R. (2018). Peluang dan tantangan pemilu serentak 2019 dalam perspektif politik. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. <https://doi.org/10.14710/jiip.v3i1.3234>
- Surbakti, R. (2008). *Perekayasaan sistem pemilu untuk pembangunan tata politik demokratis*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Syafriandre, A., Zetra, A., & Amsari, F. (2019). Malapraktik Dalam Proses Verifikasi Partai Politik di Indonesia: studi Kasus pemilihan Umum 2019. *Jurnal Wacana Politik*.
- Wall, A. (2006). *Electoral Management Design The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.