



Editor: Luky Sandra Amalia

# DINAMIKA SOSIAL POLITIK

*Pemilu Serentak 2019*



Buku ini tidak diperjualbelikan.

**DINAMIKA**  
**SOSIAL POLITIK**  
*Pemilu Serentak 2019*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Editor: Luky Sandra Amalia

**DINAMIKA**  
**SOSIAL POLITIK**  
*Pemilu Serentak 2019*

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2021 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Dinamika Sosial Politik Pemilu Serentak 2019/Luky Sandra Amalia. Jakarta: LIPI Press, 2021

xii hlm. + 244 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-602-496-188-6 (cetak)  
978-602-496-189-3 (e-book)

1. Pemilihan umum
2. Sosial
3. Politik

324.6

*Copy editor* : Heru Sulistiyana dan Martinus Helmiawan  
*Proofreader* : Martinus Helmiawan  
*Penata isi* : Siti Qomariyah dan Rahma Hilma Taslima  
*Desainer sampul* : Dhevi E.I.R. Mahelingga

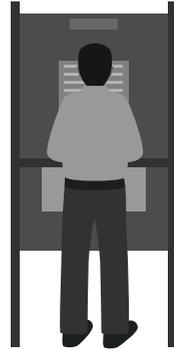
Cetakan pertama : Maret 2021



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710  
Telp.: (021) 573 3465  
*e-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
*website*: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id)  
 LIPI Press  
 @lipi\_press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# DAFTAR ISI

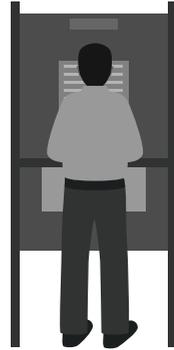


Daftar Gambar .....	vii
Pengantar Penerbit .....	ix
Prakata .....	xi
<b>Bab I</b> Politik Menjelang Pemilu Serentak 2019.....	1
<i>Luky Sandra Amalia</i>	
<b>Bab II</b> Problematik dan Penyelenggaraan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019.....	29
<i>Luky Sandra Amalia</i>	
<b>Bab III</b> Problem Hukum Menjelang Pemilu 2019.....	57
<i>Devi Darmawan</i>	
<b>Bab IV</b> Ekonomi Indonesia Menjelang Pemilu Serentak 2019.....	105
<i>Sri Nuryanti dan Agus Eko Nugroho</i>	
<b>Bab V</b> Politik Identitas Pemilu 2019 dan Masa Depan Demokrasi .....	141
<i>Lili Romli</i>	

<b>Bab VI</b>	Dinamika Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019....	173
	<i>Indriana Kartini</i>	
<b>Bab VII</b>	Dinamika Sosial Politik dan Pengaruhnya terhadap Pemilu Serentak 2019 .....	203
	<i>Devi Darmawan</i>	
Indeks .....		235
Biografi Penulis.....		241

Buku ini tidak diperjualbelikan.

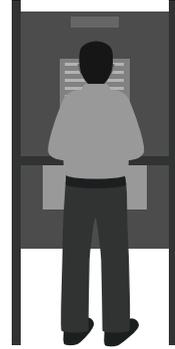
# DAFTAR GAMBAR



Gambar 2.1	Grafik Faktor Penentu Kualitas Pemilu di Indonesia.....	32
Gambar 2.2.	Grafik Masalah yang Berpotensi Muncul dalam Pemilu Serentak 2019.....	48
Gambar 4.1	Grafik Laju Penduduk Indonesia Menurut Kelompok Umur 2018.....	113
Gambar 4.2	Struktur Ketenagakerjaan Indonesia.....	115
Gambar 4.3	Perkembangan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Indonesia .....	115
Gambar 4.6	Jumlah TKA di Indonesia (2010–Maret 2018) .....	121
Gambar 4.7	Fakta dan Data tentang TKA dan TKI.....	122
Gambar 4.8	Grafik Utang Luar Negeri Indonesia (2015–Juli 2018).....	127
Gambar 4.9	Asumsi Dasar Ekonomi Makro APBN 2018.....	132
Gambar 4.10	Proyeksi PDB.....	133
Gambar 4.11	Proyeksi Inflasi.....	134
Gambar 5.1	Kepercayaan Publik Terhadap KH. Ma’ruf Amin Sebagai Cawapres Meredam SARA.....	153
Gambar 5.2	Cawapres KH. Ma’ruf Amin bisa Menekan Politik Sara .....	153
Gambar 5.3	Kekhawatiran Publik terhadap Politik SARA .....	154
Gambar 5.4	Potensi Politik SARA Pilpres 2019 .....	155
Gambar 5.5	Hambatan Kondisi Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu .....	157

Gambar 5.6	Hambatan Kondisi Sosial Budaya Dalam Penyelenggaraan Pemilu.....	157
Gambar 5.7	Pandangan Publik tentang Demokrasi.....	162
Gambar 5.8	Hambatan Kondisi Sosial Budaya tentang Konsolidasi Demokrasi.....	163
Gambar 5.9	Hambatan Kondisi Politik tentang Konsolidasi Demokrasi.....	164
Gambar 6.1	Skor IKP 2019.....	180
Gambar 6.2	Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan (Aspek Ancaman Militer dan Nonmiliter).....	181
Gambar 6.3	Grafik Kondisi Keamanan Nasional.....	183
Gambar 6.4	Grafik Keadaan Keamanan dan Ketertiban Nasional.....	184
Gambar 6.5	Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan yang berpotensi Menghambat Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019.....	184
Gambar 6.6	Grafik Persentase tentang Pemimpin dengan Etnis yang Sama.....	188
Gambar 6.7	Grafik Persentase tentang Pemimpin dengan Agama yang Sama.....	188
Gambar 6.8	Grafik Penilaian terhadap Demokrasi 1.....	196
Gambar 6.9	Grafik Penilaian terhadap Demokrasi 2.....	197
Gambar 6.10	Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan yang berpotensi Menghambat.....	198
Gambar 6.11	Grafik Solusi Kondisi Hankam (Konsolidasi Demokrasi).....	199

# PENGANTAR PENERBIT



Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan terbitan ilmiah yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Bunga rampai ini membahas mengenai Pemilu Serentak 2019, yang merupakan kali pertama bagi Indonesia menyelenggarakan pemilu legislatif bersamaan dengan pemilu presiden-wakil presiden. Banyak persoalan yang muncul dan berpotensi mengancam pelaksanaan pemilu demokratis, sehingga perlu adanya pemetaan kondisi lintas bidang untuk mendukung kesuksesan penyelenggaraan pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Bertolak dari kondisi tersebut, bunga rampai ini mengumpulkan hasil penelitian kualitatif di sembilan kota dan tujuh provinsi terkait pelaksanaan Pemilu Serentak 2019.

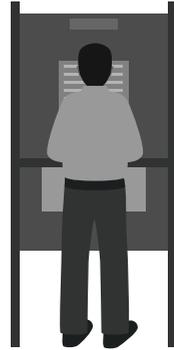
Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan bunga rampai ini.

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# PRAKATA



Pemilu Serentak 2019 merupakan pengalaman pertama bagi bangsa Indonesia. Pelaksanaan pemilu serentak merupakan konsekuensi dari Keputusan Mahkamah Konstitusi yang dibuat pada 2014. Oleh sebab itu, pemangku kepentingan (*stakeholders*) pemilu di negeri ini seharusnya sudah mempersiapkan diri sejak empat tahun yang lalu. Kesiapan tersebut, setidaknya, tecermin pada kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Keberhasilan pemilu sebagai salah satu elemen penting demokrasi tentu tidak dapat dilepaskan dari kondisi menjelang pelaksanaannya tersebut. Bagaimanapun, jika kelima kondisi tersebut baik dan relatif stabil, Pemilu Serentak 2019 juga akan berjalan lancar sesuai dengan prinsip pemilu demokrasi yang menjamin kesetaraan di antara warga negara.

Pemilu Serentak 2019 merupakan pemilu kelima yang dilaksanakan di era transisi demokrasi tetapi masih banyak persoalan yang muncul yang berpotensi mengancam pelaksanaan pemilu demokratis. Oleh karena itu, pemetaan kondisi lintas bidang menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 perlu dilakukan untuk menghasilkan gambaran utuh terkait dengan peta kondisi pemangku kepentingan terkait. Kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan yang relatif baik dan stabil tentu mendukung pelaksanaan pemilu yang demokratis. Bertolak dari kondisi tersebut di atas, buku bunga rampai yang didasarkan pada hasil penelitian

kualitatif ini menjadi penting untuk menghasilkan analisis yang komprehensif terkait pelaksanaan Pemilu Serentak 2019.

Analisis komprehensif diperlukan untuk menjadi landasan dalam proses pengambilan kebijakan, termasuk dalam kaitannya untuk meminimalisasi potensi ancaman pemilu menuju terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi. Untuk itu, buku bunga rampai ini memetakan potensi kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Analisis tulisan ini bertolak dari tiga persoalan, yaitu pertama, bagaimana kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019. Kedua, faktor apa yang memengaruhi kondisi tersebut menjelang Pemilu Serentak 2019, serta ketiga, bagaimana pengaruhnya terhadap penguatan demokrasi yang terkonsolidasi.

Pada kesempatan ini pula, saya selaku editor dan atas nama Tim Peneliti Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI) menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada berbagai pihak yang turut serta membantu kelancaran penelitian dan penulisan buku bunga rampai ini. Semua kegiatan penelitian, dari tahap persiapan, pengumpulan data dan analisis, penyusunan naskah laporan penelitian, hingga penerbitannya menjadi buku, tidak dapat berjalan tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak.

Kami menyadari bahwa buku bunga rampai ini tidak lepas dari berbagai kekurangan dan kekeliruan. Oleh karena itu, kami menghargai jika ada saran, masukan, dan kritik dari para pembaca demi perbaikan dan penyempurnaan ke depan. Semoga buku bunga rampai ini turut berkontribusi bagi peningkatan kualitas pemilu menuju konsolidasi demokrasi di negeri tercinta, Indonesia.

Jakarta, Januari 2019

**Luky Sandra Amalia**

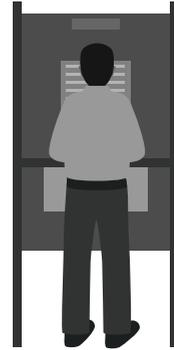
*Editor*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# BAB I

## POLITIK MENJELANG PEMILU SERENTAK 2019

Luky Sandra Amalia<sup>1</sup>



### Pengantar

Bangsa Indonesia memasuki era baru dalam rezim pemilihan umum (pemilu), yaitu Pemilu Serentak 2019. Berbeda dengan pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya di sepanjang era reformasi, yang pelaksanaan pemilu legislatifnya mendahului pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden, pada Pemilu Serentak 2019, pemilu legislatif dilaksanakan secara bersamaan dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Pemilu legislatif yang dimaksud di sini sebenarnya masih sama dengan skema pemilu legislatif sebelumnya, yakni pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bedanya, pada Pemilu Serentak 2019, keempat pemilihan anggota legislatif tersebut ditambah dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Artinya, pada Pemilu Serentak yang dilaksanakan pada 17 April 2019<sup>1</sup> itu, terdapat lima kotak yang berbeda<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Penulis adalah peneliti di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI). Penulis dapat dihubungi di alamat *e-mail*: [sandra\\_thok@yahoo.com](mailto:sandra_thok@yahoo.com).

<sup>2</sup> Moh. Nadlir, "Ini Tahapan dan Jadwal Lengkap Pemilu 2019," *Kompas.com*, 28 Februari 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/28/08350381/ini-tahapan-dan-jadwal-lengkap-pemilu-2019>.

<sup>3</sup> Ruslan Tambak, "Menuju Pemilu Lima Kotak Penyelenggara Harus Ekstra Hati-hati," *Rmol.id*, 27 Agustus 2018, <https://rmol.id/read/2018/08/27/354376/menuju-pemilu-5-kotak-penyelenggara-harus-ekstra-hati-hati>.

Sebagaimana namanya, untuk pertama kalinya, lebih dari 192 juta penduduk memilih calon anggota legislatif, DPR RI, DPRD dan DPD, serta presiden dan wakil presiden secara bersamaan pada Pemilu Serentak 2019. Pemilu serentak diharapkan dapat mendorong terwujudnya konsolidasi demokrasi. Pemilu serentak juga diharapkan dapat meminimalkan pembiayaan negara dalam pelaksanaan pemilu, meminimalkan politik berbiaya tinggi bagi peserta pemilu, politik uang yang melibatkan peserta pemilu dan pemilih, penyalahgunaan kekuasaan atau mencegah politisasi birokrasi, serta merampingkan skema kerja pemerintah.<sup>3</sup>

Pemilu serentak diyakini dapat menghemat biaya pemilu sekaligus melahirkan pemerintahan yang efektif. Pemilu serentak dianggap dapat menghemat biaya pemilu karena ada beberapa pos anggaran yang dapat disatukan, antara lain honor aparatur penyelenggara pemilu dan anggaran logistik, seperti biaya transportasi dan lelang dapat ditekan karena dilaksanakan satu kali<sup>4</sup>. Pemilu serentak juga dipercaya dapat melahirkan pemerintahan yang efektif, salah satunya, sebagai akibat dari efek ekor jas (*coattail effect*). Harapannya, pilihan pemilih atas calon presiden akan memengaruhi pilihan mereka terhadap partai politik (parpol) atau gabungan parpol yang mengusung calon presiden tersebut. Jika efek ekor jas terwujud sesuai dengan harapan, presiden terpilih dapat dipastikan memiliki dukungan mayoritas di parlemen.<sup>5</sup> Presiden ‘mayoritas’ ini, pada gilirannya, diharapkan dapat menjalankan pemerintahan dengan efektif menuju terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi.

---

<sup>3</sup> Ratnia Soliha, “Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2018): 83.

<sup>4</sup> Deytri R. A., “Pemilu Serentak Hemat Anggaran,” *Kompas.com*, 23 Januari 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1954013/KPU.Pemilu.Serentak.Hemat.Anggaran>.

<sup>5</sup> David Samuels, “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil,” *Comparative Politics* 33, no. 1 (Oktober 2000): 1–20. <https://doi.org/10.2307/422421>

Pemilu memiliki dua fungsi, yakni secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal adalah antara rakyat dan pemerintah dan sebaliknya. Sementara secara horizontal adalah antara kelompok dan individu yang ada dalam masyarakat. Fungsi pemilu, secara vertikal, menurut Andrew Haywood (1992), sebagaimana dikutip Sigit Pamungkas dalam buku *Perihal Pemilu* (2009), adalah “jalan dua arah” yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elite, dan massa dengan kesempatan untuk saling memengaruhi. Sebagai “jalan dua arah”, secara garis besar fungsi pemilu dirumuskan dalam dua perspektif, yakni perspektif *bottom-up* dan *top-down*.<sup>6</sup>

Dalam perspektif *bottom-up*, pemilu dilihat sebagai sarana politisi dapat dipanggil untuk bertanggung jawab dan ditekan untuk mengantarkan bagaimana kebijakan merefleksikan opini publik. Adapun fungsi pemilu dalam perspektif *bottom-up*, antara lain, pertama, sebagai sarana rekrutmen politisi. Di negara demokratis, pemilu adalah sumber utama untuk rekrutmen politisi dengan parpol sebagai sarana utama dalam pencalonan. Kedua, membentuk pemerintahan. Di negara yang menganut sistem presidensial, pembentukan pemerintahan secara langsung dapat terjadi. Sementara di negara yang menganut sistem parlementer, pemilu lebih memengaruhi formasi pemerintahan, yang derajat pengaruhnya bergantung pada sistem pemilu yang digunakan. Ketiga, sarana membatasi perilaku dan kebijakan pemerintah. Rakyat dapat menghukum petahana (*incumbent*) melalui pengalihan dukungan suara kepada calon atau parpol lain yang dianggap lebih aspiratif pada pemilu berikutnya.

Sementara itu, dalam perspektif *top-down*, pemilu dilihat sebagai sarana elite melakukan kontrol terhadap rakyat agar dapat diperintah (*governable*). Fungsi pemilu dalam hal ini meliputi,

---

<sup>6</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2009), 5.

pertama, memberi legitimasi kekuasaan. Fungsi ini merupakan fungsi paling mendasar dalam pemilu karena, melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu juga program dan kebijakan yang dihasilkan. Kedua, fungsi perwakilan. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan dan lembaga legislatif. Ketiga, mekanisme pergantian/sirkulasi elite. Melalui pemilu, akan terjadi pergantian elite politik yang duduk di pemerintahan ataupun parlemen. Keempat, sebagai sarana pendidikan politik. Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat yang bersifat langsung, terbuka, dan massal, yang diharapkan dapat mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran rakyat mengenai demokrasi.<sup>7</sup>

Selain itu, pemilu memiliki fungsi dalam dimensi horizontal, antara lain, pertama, pemilu sebagai sarana pengelolaan konflik kepentingan. Di negara demokrasi, konflik kepentingan ditransfer melalui berbagai lembaga perwakilan yang dibentuk melalui pemilu agar tidak terjadi anarkisme konflik. Dengan kata lain, pemilu menjadi sarana perubahan politik secara damai. Fungsi kedua adalah sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial. Dengan adanya transfer konflik ke lembaga perwakilan, perbedaan dalam masyarakat diharapkan tidak menjadi sarana fragmentasi sosial.<sup>8</sup>

Pelaksanaan pemilu serentak ini merupakan konsekuensi dari keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas uji materi Undang-Undang (UU) Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Uji materi terhadap Pasal 3 ayat 5, Pasal 9, Pasal 12 ayat 1 dan 2, Pasal 14 ayat 2, serta Pasal 112 yang diajukan oleh Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak

---

<sup>7</sup> Syamsuddin Haris dkk., *Pemilihan Umum di Indonesia: Telaah atas Struktur, Proses, dan Fungsi* (Jakarta: PPW-LIPI, 1997), 6–9.

<sup>8</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal*, 6.

membuahkan hasil pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara bersamaan.<sup>9</sup>

Pada dasarnya, pilihan atas desain pemilu bergantung pada situasi politik dan kepentingan negara. Pilihan atas desain pemilu serentak juga tidak dapat dilepaskan dari dua faktor tersebut. Pemilu serentak dipilih sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat pemerintahan presidensial di satu sisi dan menata sistem politik di sisi yang lain, mengingat pemilu-pemilu sebelumnya (1999–2014) tidak menghasilkan penyederhanaan partai politik yang signifikan<sup>10</sup>. Akibatnya, praktik pemerintahan presidensial di Indonesia masih dibayangi oleh ancaman instabilitas politik (*political instability*) dan jalan buntu politik (*political deadlock*) dalam relasi Presiden-DPR<sup>11</sup>. Perubahan mekanisme pemilu dari terpisah menjadi serentak diharapkan dapat mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alamiah sekaligus melahirkan pemerintahan presidensial yang efektif (*governable*).

Meskipun keputusan MK tersebut tertanggal 23 Januari 2014, MK memutuskan tidak melaksanakan pemilu serentak tersebut pada 2014. MK lebih memilih pemilu serentak dilaksanakan pada 2019. Keputusan MK menunda pelaksanaan pemilu serentak hingga lima tahun ke depan didasarkan pada beberapa alasan. Salah satu alasan penting adalah persoalan tahapan pemilu. Tahapan Pemilu 2014 pada saat itu sudah berjalan. Jika pemilu serentak dipaksakan dilaksanakan pada Pemilu 2014, dikhawatirkan justru akan mengganggu atau menghambat tahapan Pemilu 2014 yang sudah berjalan tersebut. Alasan lain adalah persoalan waktu. MK berpandangan bahwa

---

<sup>9</sup> Ihsanuddin, "Ini Alasan MK Putuskan Pemilu Serentak 21092019," *Kompas.com*, 23 Januari 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1536382/Ini.Alasan.MK.Putuskan.Pemilu.Serentak.2019>"

<sup>10</sup> Laporan hasil penelitian Tim Pemilu P2P-LIPI, *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial*(Jakarta: P2P LIPI, 2019).

<sup>11</sup> Syamsuddin Haris dkk., *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), 163–167.

jangka waktu yang tersisa hanya sekitar tiga bulan tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundangan yang baik dan komprehensif.<sup>12</sup> Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu serentak ditunda hingga 2019.

Karena pemilu serentak merupakan pengalaman baru bagi bangsa Indonesia, penelitian mengenai Pemilu Serentak 2019 juga relatif terbatas. Penelitian yang ada mengenai pemilu serentak lebih banyak yang mengaitkannya dengan peraturan perundangan yang berlaku. Ratnia Solihah, di antaranya, dalam *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 2018*, mendiskusikan tentang peluang dan tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam perspektif politik. Artikel tersebut menyimpulkan bahwa rancangan pemilihan yang serentak dalam perspektif politik membutuhkan reformasi sistem perwakilan, sistem pemilihan, sistem kepartaian, dan dalam melaksanakan Pemilihan Umum Serentak 2019 memiliki tujuan menciptakan pemerintahan yang efektif.<sup>13</sup>

Sementara itu, Triono dalam *Jurnal Wacana Politik* Vol. 2, No. 2, Oktober 2017, menyimpulkan bahwa setidaknya ada lima aspek utama yang memengaruhi efektivitas Pemilu Serentak 2019. Lima aspek tersebut adalah UU Pemilu yang aspiratif dan aplikatif sebagai payung hukum dan desain model Pemilu Serentak 2019, penyelenggara pemilu yang kapabel dan profesional, efektivitas pembiayaan pemilu serentak yang lebih prorakyat, kesiapan partai politik dalam pemilu serentak, serta perlunya sosialisasi politik dan partisipasi masyarakat.<sup>14</sup> Namun, artikel tersebut hanya mendiskusikan aspek efektivitas pemilu serentak, termasuk kesiapan penyelenggara, peserta, dan pemilih berdasarkan pada landasan undang-undang.

---

<sup>12</sup> Ihsanuddin, "Ini Alasan."

<sup>13</sup> Ratnia Soliha, "Peluang," 83.

<sup>14</sup> Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019," *Jurnal Wacana Politik* 2, no. 2 (Oktober 2017).

Sejauh ini belum ada artikel yang mendiskusikan mengenai kesiapan *stakeholders* di level empiris menjelang Pemilu Serentak 2019 dan mengaitkannya dengan upaya konsolidasi demokrasi. Dengan demikian, tulisan mengenai kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan yang didasarkan pada hasil penelitian di sembilan kota dari tujuh provinsi selama Maret–Agustus 2018 ini menjadi kajian penting terkait pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Tulisan ini mendiskusikan kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019 serta potensi ancaman terhadap pelaksanaan pemilu serentak tersebut dalam kaitannya mewujudkan demokrasi yang terkonsolidasi.

Keputusan MK, yang dibuat pada 2014 tetapi dilaksanakan pada 2019, menunjukkan bahwa pemilu serentak bukan barang baru. Oleh sebab itu, pemangku kepentingan pemilu di negeri ini seharusnya sudah mempersiapkan diri sejak empat tahun yang lalu. Kesiapan pemangku kepentingan pemilu menghadapi pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 tecermin pada kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Keberhasilan pemilu sebagai salah satu elemen penting demokrasi tentu tidak dapat dilepaskan dari kondisi menjelang pelaksanaannya tersebut. Bagaimanapun, jika kelima kondisi tersebut baik dan relatif stabil, Pemilu Serentak 2019 juga berjalan lancar sesuai dengan prinsip pemilu demokrasi yang menjamin kesetaraan di antara warga negara.

Keberhasilan pelaksanaan pemilu, tentu saja, tidak dapat dilepaskan dari kesiapan kondisi pemangku kepentingan di segala bidang, khususnya kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan. Pemilu Serentak 2019 merupakan pemilu kelima yang dilaksanakan di era transisi demokrasi, tetapi masih banyak persoalan yang muncul yang berpotensi mengancam pelaksanaan pemilu demokratis. Oleh karena itu, pemetaan kondisi lintas bidang menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 perlu dilakukan untuk

menghasilkan gambaran utuh terkait dengan peta kondisi pemangku kepentingan terkait. Kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan yang relatif baik serta stabil tentu mendukung pelaksanaan pemilu yang demokratis.

Bertolak dari kondisi tersebut di atas, tulisan yang didasarkan pada hasil penelitian kualitatif ini menjadi penting untuk menghasilkan analisis yang komprehensif menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Analisis komprehensif diperlukan untuk menjadi landasan dalam proses pengambilan kebijakan, termasuk dalam kaitannya untuk meminimalkan potensi ancaman pemilu menuju terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi. Untuk itu, tulisan ini memetakan potensi kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Analisis tulisan ini bertolak dari tiga persoalan, yaitu pertama, bagaimana kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019. Kedua, faktor apa yang memengaruhi kondisi tersebut menjelang Pemilu Serentak 2019. Ketiga, bagaimana pengaruhnya terhadap penguatan demokrasi yang terkonsolidasi.

## **Urgensi Pemilu**

Pemilu dapat didefinisikan sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, presiden/wakil presiden, dan kepala daerah/wakil kepala daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi elite, yang dilakukan secara periodik dan tertib.<sup>15</sup> Fungsi pemilu, secara vertikal, menurut

---

<sup>15</sup> Ramlan Surbakti, "Sistem Pemilu dan Tatahan Politik Demokrasi," dalam *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, ed. Ramlan Surbakti dkk. (Jakarta: Kemitraan, 2018), 27.

Andrew Haywood (1992), sebagaimana dikutip Sigit Pamungkas dalam buku *Perihal Pemilu* (2009), adalah “jalan dua arah” yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elite dan massa dengan kesempatan untuk saling memengaruhi. Selain itu, pemilu memiliki fungsi dalam dimensi horizontal, antara lain pemilu sebagai sarana pengelolaan konflik kepentingan dan sarana menciptakan kohesi dan solidaritas sosial.<sup>16</sup>

Elemen pemilu demokratis meliputi, antara lain,<sup>17</sup> pertama, adanya suasana kompetisi dalam pemilu. Setiap kandidat dan partai politik harus menikmati kebebasan berbicara, berkumpul, dan bergerak menyuarakan kritiknya secara terbuka terhadap pemerintahan petahana dan menawarkan alternatif kebijakan dan kandidat kepada pemilih. Kedua, pelaksanaan pemilu secara berkala karena demokrasi tidak memilih diktator atau presiden seumur hidup. Pejabat terpilih harus bertanggung jawab kepada rakyat. Ketiga, pemilu harus dilaksanakan secara inklusif. Setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih hendaknya menggunakan hak pilihnya. Keempat, pemilu harus definitif untuk menentukan pejabat publik terpilih yang bekerja sepanjang masa tertentu. Demokrasi mensyaratkan keterbukaan dan akuntabilitas. Untuk mengurangi peluang terjadinya intimidasi, pemilih harus melakukan pemilihan secara rahasia. Kotak suara harus dilindungi dan penghitungan suara harus dilakukan secara terbuka supaya pemilih percaya bahwa hasil pemilu akurat dan pemerintahan terpilih memperoleh legitimasi dari rakyat.

Pemilu bukan hanya prosedur demokrasi, tetapi juga merupakan bagian integral dari sistem demokrasi elektoral yang menjadi bangunan dasar bagi sistem pemerintahan yang efektif. Dengan kata lain, sistem demokrasi elektoral yang efektif dan akuntabel menjadi prasyarat kunci bagi terbangunnya sistem demokrasi substantif,

---

<sup>16</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal*, 6.

<sup>17</sup> Andrew Heywood, *Politics* (Macmillan Press Limited, 1997), 211–220.

ketika pemerintahan yang berkuasa mampu memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>18</sup>

Dalam kaitannya dengan mekanisme pelaksanaan Pemilu 2019, pemilu serentak dapat didefinisikan sebagai pemilu yang dilaksanakan secara bersamaan. Keserentakan pelaksanaan pemilu setidaknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pemilu serentak nasional-lokal dan pemilu serentak eksekutif-legislatif. Pemilu serentak nasional-lokal merujuk pada pemilu nasional, yaitu di satu sisi pemilu anggota DPR RI, DPD, dan presiden-wakil presiden yang dilaksanakan secara bersamaan. Sementara di sisi lain, pemilihan anggota DPRD provinsi, kabupaten/kota, dan kepala daerah tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota dilaksanakan pada waktu yang bersamaan.<sup>19</sup>

Sementara itu, pemilu serentak eksekutif-legislatif merujuk pada pelaksanaan pemilu yang dibedakan waktunya antara pemilihan anggota legislatif di semua tingkatan dan pemilihan kepala negara beserta wakilnya dan kepala daerah beserta wakilnya. Maksudnya, di satu pihak, pemilu untuk memilih anggota DPR RI, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan pada satu hari yang sama. Di pihak lain, pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara bersamaan dengan pelaksanaan pemilu gubernur, bupati, dan wali kota seluruh Indonesia.<sup>20</sup>

Salah satu elemen penting dari mekanisme pemilu serentak adalah adanya efek ekor jas. Sebagaimana namanya, ketika ekor jas dikibaskan, semua yang berada di sekitarnya akan tersapu. Analogi ini yang ingin dibangun pada pelaksanaan pemilu serentak. Teorinya,

---

<sup>18</sup> Kemitraan, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* (Jakarta: Kemitraan, 2011), 9.

<sup>19</sup> Syamsuddin Haris, "Evaluasi Proses dan Analisis Hasil Pemilu Legislatif 2014," dalam *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, Luky S. Amalia (Jakarta: Penerbit Obor, 2016), 137–138.

<sup>20</sup> Philip Vermonte pada Diskusi Media Pembangunan Koalisi dan Tantangan Perbaikan Demokrasi (Jakarta, 9 Agustus 2018).

pemilu yang lebih populer akan memengaruhi pemilu yang kurang populer.<sup>21</sup> Dalam konteks pemilu Indonesia, hasil pemilu presiden dan wakil presiden diharapkan akan memengaruhi kemenangan parpol pengusungnya di pemilu legislatif. Harapan ini berangkat dari asumsi bahwa setiap parpol peserta pemilu legislatif di pemilu serentak menominasikan calon presiden dan wakil presiden masing-masing.

Persoalannya, Pemilu Serentak 2019 masih memberlakukan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) sebesar 20% perolehan kursi di DPR RI atau 25 persen perolehan suara sah secara nasional pada Pemilu 2014 lalu. Kenyataannya, tidak ada satu partai politik pun yang berhasil meraih perolehan suara sebesar 25%. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) Perjuangan sebagai partai pemenang Pemilu 2014 hanya berhasil mengantongi sekitar 18,95% suara.<sup>22</sup> Artinya, parpol tetap harus melakukan koalisi untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden. Menjelang pelaksanaan pemilu serentak, perlunya persyaratan ambang batas pencalonan presiden ini menjadi perdebatan. Dalam konteks pemilu serentak, persyaratan ini sebenarnya tidak dibutuhkan. Siapa saja boleh mendaftarkan calonnya. Saringan pemilu lebih baik dibuat dengan memisahkan pelaksanaan pemilu antara pemilu nasional dan pemilu lokal, misalnya, daripada memberlakukan *presidential threshold* yang membatasi pencalonan sejak awal.

Dalam konteks koalisi pendukung pasangan capres-cawapres, efek ekor jas dipercaya bekerja menguntungkan sebagian parpol dari mana calon presiden dan wakil presiden berasal. Cara kerja efek ekor jas seperti ini disebut dengan efek ekor jas konvensional (*conventional coattail effect*). Sisanya, partai politik lain anggota koalisi tetap tidak akan memperoleh keuntungan dari bekerjanya efek ekor jas, kecuali

---

<sup>21</sup> David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant."

<sup>22</sup> Lili Romli, "Peta Kekuatan Partai Politik Hasil Pemilu 2014," dalam *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia*, ed. Luky Sandra Amalia (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 145–146.

parpol tersebut mampu membangun asosiasi yang kuat dengan calon presiden dan wakil presiden yang ada. Kondisi ini disebut juga dengan *diffused coattail effect*, yaitu efek ekor jas yang menyebar. Tetapi penyebarannya membutuhkan bangunan asosiasi yang kuat.<sup>23</sup>

## Sistem Pemilu

Hingga saat ini Indonesia masih mempertahankan sistem proporsional (*Proportional Representation/PR-System/List-PR*). Pilihan bangsa Indonesia untuk mempertahankan sistem pemilu proporsional hingga saat ini diteguhkan dalam UU Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilu 2019. Pada Pasal 168 ayat 2 UU Pemilu 7/2017 menyebutkan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Keputusan ini meneguhkan pilihan bangsa Indonesia atas sistem proporsional sebagai sistem pemilu meskipun dengan beberapa modifikasi.

Dalam batas tertentu, sistem proporsional memiliki keunggulan dibandingkan dengan sistem pluralitas (*majoritarian* atau di Indonesia dikenal dengan sistem distrik). Menurut Miriam Budiardjo, sistem proporsional dianggap lebih representatif daripada sistem *majoritarian* karena jumlah kursi yang diperoleh partai di parlemen sebanding dengan jumlah suara yang didapatkan oleh partai tersebut dalam pemilu. Selain itu, dalam sistem ini, tidak ada suara terbuang (*wasted votes*) sehingga tingkat proporsionalitasnya tinggi. Hal ini berbeda dengan sistem *majoritarian* yang tingkat disproportionalitasnya tinggi lantaran banyak suara hilang. Dengan demikian, sistem proporsional memberikan peluang kepada semua golongan dalam masyarakat, termasuk golongan minoritas, untuk mendudukkan wakilnya di parlemen. Hal ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat karena para pemilih merasa lebih percaya

---

<sup>23</sup> David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant."

bahwa suara mereka, sekecil apa pun, berpengaruh pada hasil pemilu.<sup>24</sup>

Namun, sistem pemilu proporsional juga mengandung kelemahan, antara lain sistem ini cenderung menghasilkan lembaga legislatif yang lebih konsultatif. Dengan banyaknya parpol yang bersaing di pemilu, tidak mudah bagi mereka untuk mencapai kursi mayoritas di parlemen. Oleh karena itu, partai pemenang pemilu harus membangun koalisi dengan partai lain untuk membentuk pemerintahan.<sup>25</sup> Pemerintahan koalisi, menurut Hanna F. Pitkin, berpotensi menurunkan akuntabilitas sebab setelah terpilih wakil harus mengompromikan platform partai politiknya.<sup>26</sup>

Selain itu, sistem ini menimbulkan persoalan dalam kaitannya dengan hubungan antara wakil rakyat dan konstituen. Anggota parlemen cenderung lebih dekat dengan pimpinan partai dan lebih mengutamakan kepentingan partai politiknya daripada konstituennya.<sup>27</sup> Posisi seorang kandidat dalam daftar pencalegan biasanya ditentukan oleh kedekatannya dengan elite partai sehingga mengalahkan kedekatannya dengan pemilih.<sup>28</sup> Pimpinan partai memiliki kekuasaan menentukan daftar nama, nomor urut, dan daerah pemilihan calon anggota legislatif (caleg) yang berpengaruh terhadap keterpilihan caleg tersebut dalam pemilu.<sup>29</sup>

Pada awalnya, penerapan sistem proporsional terbuka (*open-list PR*) dengan mekanisme suara terbanyak sejak Pemilu 2009

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), 467–468.

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar*, 467–468.

<sup>26</sup> Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (California: University of California Press, 1967), 399.

<sup>27</sup> Luky Sandra Amalia, “DPRD Banten: Relasi Formalistik dengan Konstituen,” dalam *Kecenderungan Hubungan Anggota Legislatif dan Konstituen: Studi DPRD Provinsi Banten Hasil Pemilu 2009*, Lili Romli dan Luky Sandra Amalia (Jakarta: LIPI Press, 2010), 88.

<sup>28</sup> Luky Sandra Amalia, “DPRD,” 88.

<sup>29</sup> Sejumlah pengurus DPP Partai Politik, wawancara personal, Jakarta, April-Agustus 2018.

bertujuan memutus oligarki partai. Berdasarkan pada pengalaman Pemilu 1999 dan 2004, yang menerapkan sistem proporsional tertutup (*closed-list PR*), pimpinan partai berkuasa dalam menyusun daftar caleg. Sebagian daftar caleg partai didominasi oleh kandidat yang memiliki kedekatan personal dengan pimpinan partai maupun yang berkontribusi secara finansial kepada petinggi partai tersebut. Akibatnya, caleg terpilih ini kemudian lebih mengutamakan kepentingan elite partainya daripada aspirasi konstituennya. Kondisi ini makin diperkuat dengan adanya mekanisme *recall* yang dimiliki partai untuk mengganti anggota DPR dari partainya, termasuk jika anggota tersebut dianggap tidak menjalankan keputusan partainya.<sup>30</sup>

Oleh sebab itu, sistem pemilu PR-tertutup diganti menjadi PR-terbuka dilengkapi dengan mekanisme suara terbanyak dengan harapan untuk menghasilkan wakil rakyat yang lebih representatif dan akuntabel. Persoalannya, sistem PR-terbuka dengan mekanisme suara terbanyak tidak diiringi dengan perbaikan kelembagaan partai, terutama proses kaderisasi. Kaderisasi partai yang belum maksimal membuat partai kelabakan menghadapi sistem pemilu PR-terbuka dengan mekanisme suara terbanyak tersebut. Idealnya, dalam sistem seperti ini, partai politik menempatkan kader terbaiknya yang mengakar di setiap dapil untuk memenangkan suara terbanyak. Alih-alih memperbaiki kaderisasinya, partai malah mencomot calon di luar kader partainya.

Demi memenangi pemilu, partai cenderung mengakomodasi kandidat yang memiliki tingkat popularitas dan kemampuan finansial tinggi. Hasilnya, selain didominasi elite dan kerabatnya, daftar caleg diwarnai kehadiran artis/*public figure* dan pengusaha yang dianggap memiliki modal popularitas dan finansial tinggi untuk memenangi pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa, pertama, pemilih masih terjebak pada sistem lama, yaitu menganggap caleg yang berada

---

<sup>30</sup> Luky Sandra Amalia, "DPRD," 89.

pada nomor urut 1 adalah caleg yang paling baik sehingga mereka memiliki potensi memang lebih besar dibandingkan caleg yang berada di nomor urut bawah. Kedua, perubahan sistem pemilu tidak tersosialisasi dengan baik ke masyarakat bahwa mereka boleh bebas memilih caleg nomor berapa saja. Popularitas, *male power relation*, dan akses modal kampanye ternyata lebih dominan dibandingkan dengan kualitas diri caleg itu sendiri.

Peminggiran terhadap kompetensi dan integritas calon wakil rakyat, tentu, berpengaruh terhadap kinerja wakil rakyat terpilih dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sistem pemilu proporsional dengan beberapa modifikasi masih belum berhasil memfasilitasi munculnya calon anggota legislatif yang kompeten dan berintegritas.<sup>31</sup> Oleh sebab itu, sistem campuran dapat dijadikan pilihan untuk tetap mempertahankan kebaikan sistem distrik dan sistem proporsional. Apa pun modifikasinya, sistem campuran tampaknya mampu memberikan rasa keadilan bagi kelompok minoritas sekaligus menciptakan efektivitas perwakilan. Sistem ini setidaknya memberikan beberapa kebaikan<sup>32</sup>, antara lain memberikan rasa keadilan di antara partai politik. Dengan sistem ini, parpol kecil pun memiliki kesempatan yang sama untuk mendudukkan wakilnya di parlemen melalui formula proporsional, jika parpol tersebut memang tidak mampu memenangkan wakilnya di distrik. Terlebih, pada sistem *mixed member proportional* (MMP), ada kompensasi kursi yang diberikan untuk memperkecil disproportionalitas yang diciptakan formula distrik. Dengan alasan yang hampir sama, selain parpol kecil, kelompok minoritas dan kelompok kepentingan khusus memiliki kesempatan untuk mendudukkan wakilnya di parlemen. Lebih jauh, karena suara partai kecil dan kelompok minoritas

---

<sup>31</sup> Syamsuddin Haris, "Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen," *Kompas*, 5 Januari 2009.

<sup>32</sup> Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, ed., *Mixed-Member System Electoral Systems the Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 85–86.

diperhitungkan, sistem ini cenderung mendorong partisipasi masyarakat.

Selain itu, sistem ini dapat menciptakan integrasi parpol, terlebih untuk formula distriknya karena, dalam setiap distrik pemilihan, hanya ada satu kursi yang diperebutkan. Oleh karena itu, parpol cenderung untuk bekerja sama dan menyisihkan perbedaan di antara mereka, setidaknya menjelang pemilu, untuk memenangi kursi tersebut dengan cara bersama-sama mendukung seorang kandidat. Kerja sama antarpol seperti ini dapat mengurangi fragmentasi partai sekaligus membendung pembentukan parpol baru. Lebih jauh, sistem ini dapat mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan. Selanjutnya, sistem ini, di satu sisi, dapat melahirkan wakil rakyat yang memiliki akuntabilitas terhadap pemilihnya. Di sisi lain, kondisi ini juga dapat melahirkan pemerintahan yang efektif<sup>33</sup>.

## Demokrasi

Demokrasi secara sederhana mengandung definisi sebagai pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Abraham Lincoln menggambarkan demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>34</sup> Artinya, rakyat sendiri yang menentukan arah penyelenggaraan negara. Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap kebijakan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Salah satu teori dominan tentang demokrasi adalah teori yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl. Menurut Dahl, karakteristik

---

<sup>33</sup> Luky Sandra Amalia, "Kebaikan dan Keburukan Berbagai Sistem Pemilu," dalam *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel bagi Indonesia*, ed. Moch Nurhasim (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), 42.

<sup>34</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung, *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability A Guide for Peer Educators* (Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011), 2.

inti dari demokrasi memuat tiga hal.<sup>35</sup> Pertama, adanya persaingan yang sehat untuk meraih posisi-posisi dalam pemerintahan. Kedua, partisipasi warga negara dalam memilih para pemimpin politik. Ketiga, terselenggaranya kebebasan sipil dan politik, termasuk terjaminnya hak-hak asasi manusia. Tiga karakteristik di atas sering disebut dengan demokrasi minimalis. Prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, jujur, dan adil (*luber jurdil*) ditambah dengan kepastian hukum menggaransi teori demokrasi. Prinsip tersebut diimplementasikan dalam proses penyelenggaraan pemilu ditambah dengan undang-undang pedoman penyelenggaraan pemilu.

Pada perkembangannya, praktik demokrasi prosedural memerlukan upaya penguatan menuju demokrasi substansial, atau yang sering juga disebut dengan demokrasi yang terkonsolidasi. Konsolidasi demokrasi merupakan proses pemaparan sistem demokrasi untuk menuju sistem politik yang stabil dan mapan. Demokrasi yang terkonsolidasi, menurut Juan J. Linz, adalah *the only game in town*.<sup>36</sup> Dengan demikian, demokrasi merupakan model dan aturan main bersama untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi suatu bangsa, baik secara politik, ekonomi, sosial budaya, maupun keamanan. Untuk itu, konsolidasi demokrasi memerlukan tiga prasyarat, pertama, pendalaman demokrasi (*democratic deepening*), yakni struktur-struktur politik menjadi semakin terbuka (*liberal*), akuntabel, representatif, dan aksesibel. Ini berarti kebebasan politik dijamin, tetapi juga sekaligus tunduk kepada hukum.

Kedua, pelembagaan politik (*political institutionalization*), yaitu terbangun dan tertatanya struktur-struktur politik dan pemerintahan untuk menjamin terselenggaranya birokrasi yang

---

<sup>35</sup> Dahl Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition* (New Haven, Yale University Press, 1971), 275.

<sup>36</sup> Juan Linz dan Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies," *Journal of Democracy* 7 (1996), 14–33. 10.1353/jod.1996.0031.

melayani kebutuhan publik, pemerintahan perwakilan yang mapan dan bertanggung jawab (partai politik, pemilu, badan-badan pemerintahan) yang mencerminkan pluralitas kepentingan masyarakat. Ketiga, pengawasan terhadap kinerja pemerintahan, yakni publik memantau realisasi program kebijakan publik untuk memastikan pelayanan atas kepentingan umum dilaksanakan secara memadai dan adil. Hal ini menegaskan bahwa demokrasi tetap berlangsung setelah pemilu usai demi terpeliharanya komitmen pemerintahan perwakilan terhadap kepentingan publik.<sup>37</sup>

### **Kondisi Menjelang Pemilu Serentak 2019**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa kondisi menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 merupakan faktor penting terhadap keberhasilan pemilu itu sendiri. Untuk itu, kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjadi penting untuk diulas. Dari sisi kondisi politik, kisruh data kependudukan sebagai bahan daftar pemilih Pemilu Serentak 2019 masih belum berakhir. Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga dua kali memundurkan jadwal penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT) karena ditemukan data pemilih ganda<sup>38</sup> serta ada enam daerah, yaitu Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta, Provinsi Jawa Barat (Jabar), Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), Provinsi Sulawesi Tenggara (Sultengra), Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng), dan Provinsi Maluku, yang belum selesai menghitung Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP) Tahap I.<sup>39</sup> Ditambah lagi peraturan

---

<sup>37</sup> Larry Diamond, "Consolidating Democracy in the Americas," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 550, no. 1 (1997): 12-41.

<sup>38</sup> Rakhmat Nur Hakim, "Temukan 131.000 Data Pemilih Ganda, Bawaslu Minta Penetapan DPT Ditunda," Kompas.com, 5 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/14154511/temukan-131000-data-pemilih-ganda-bawaslu-minta-penetapan-dpt-ditunda>.

<sup>39</sup> Dennis Destryawan, "Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Ditunda," *Tribunnews*, 16 November 2018, <http://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2018/11/16/penetapan-daftar-pemilih-tetap-pemilu-2019-ditunda>,

KPU mewajibkan pemilih memiliki kartu tanda penduduk (KTP) elektronik, padahal masih banyak penduduk yang belum melakukan perekaman data ataupun menerima fisik KTP elektronik. Alih-alih mewujudkan konsolidasi demokrasi, negara gagal menjamin hak asasi warga negaranya.

Selain kisruh DPT, pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 dikhawatirkan rawan praktik politik uang. Kekhawatiran ini dipengaruhi oleh kenyataan bahwa praktik politik uang selalu muncul setiap pelaksanaan pemilu di era reformasi. Karena Pemilu Serentak 2019 masih menggunakan sistem proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak, bukan tidak mungkin praktik jual-beli suara kembali terjadi. Terlebih, ambang batas parlemen di Pemilu Serentak 2019 juga makin tinggi (4%). Tetapi sebenarnya apa pun sistem pemilunya jika partai politik tidak berusaha memperbaiki mekanisme kaderisasi dan rekrutmen, parpol tidak akan pernah siap menghadapi pemilu. Ketidaksiapan inilah yang kemudian berujung pada praktik jual-beli suara untuk memenangi pemilu. Praktik ini jelas tidak sesuai dengan prinsip utama pemilu demokratis, yaitu terjaminnya kebebasan dan keadilan.

Dari sisi hukum, setidaknya terdapat dua isu penting menjelang Pemilu Serentak 2019 ini, yaitu isu tentang regulasi pemilu serentak dan kondisi penegakan hukum yang memengaruhi penyelenggaraan pemilu serentak. UU Pemilu 7/2017 mengandung sejumlah kelemahan, di antaranya aturan tentang larangan kampanye sebelum hari pemungutan suara. Aturan ini menyebabkan salah satu partai politik peserta pemilu menjadi korban karena memunculkan gambar dan nomor urut partai di media. Permasalahan ini memunculkan dampak susulan, yaitu perbedaan pendapat antara KPU dan Bawaslu dalam memaknai kegiatan parpol tersebut yang berujung pada penghentian penyelesaian perkara. Sementara itu, terkait dengan penegakan hukum, persoalan terjadi seputar alur penyelesaian pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan

hasil pemilu yang terlalu panjang. Hal ini tentu berdampak pada proses pemilu sebagai salah satu elemen penting demokrasi yang terkonsolidasi.

Terkait dengan kondisi ekonomi menjelang Pemilu Serentak 2019, persoalan yang perlu diperhatikan adalah stabilitas ekonomi politik. Setidaknya ada lima hal yang dapat memengaruhi stabilitas ekonomi politik menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, yaitu potensi pertumbuhan ekonomi, produk domestik bruto (PDB), potensi penurunan daya beli masyarakat, nilai tukar rupiah, dan kemungkinan tingginya inflasi. Namun, performa ekonomi dalam negeri yang cenderung fluktuatif tentu tidak dapat dilepaskan dari perkembangan ekonomi dunia, terutama situasi ekonomi Amerika Serikat. Ketika Amerika membuat kebijakan menaikkan suku bunga, pergerakan harga komoditas perlu diperhatikan. Naik-turunnya harga komoditas sangat berpengaruh terhadap neraca perdagangan Indonesia karena sebagian besar neraca negeri ini bertumpu pada sektor komoditas.

Terkait kondisi sosial budaya, politisasi identitas berpotensi muncul kembali pada Pemilu Serentak 2019, terutama ketika Pilpres. Hal ini terjadi karena calon presiden yang berkompetisi sama dengan ketika pilpres lima tahun lalu (*head to head competition*), yaitu Joko Widodo—yang sekarang menjadi petahana—dan Prabowo Subijanto, capres lawan Jokowi di Pilpres 2014. Meskipun cawapresnya dan parpol pengusung berbeda dengan di Pilpres 2014, tanda-tanda nuansa politisasi agama sudah tampak.<sup>40</sup> Selain itu, adanya ijtima ulama yang merekomendasikan sejumlah nama cawapres Prabowo<sup>41</sup> dan permintaan untuk memulangkan Rizieq Syihab kembali ke Indonesia serta perlindungan terhadap ulama 411, 212, dan 313 atas

---

<sup>40</sup> Lalu Rahadian, “Siapa yang Dimaksud Amien Rais sebagai Partai Setan,” *Tirto.id*, 22 Oktober 2018, <https://tirto.id/siapa-yang-dimaksud-amien-rais-sebagai-partai-setan-CHU9..>

<sup>41</sup> Mawa Kresna, “Akhir Perjalanan PKS dan PAN Kawal Ijtima Ulama,” *Tirto.id*, 10 Oktober 2018, <https://tirto.id/akhir-perjalanan-pks-dan-pan-kawal-ijtima-ulama-cRsr>.

proses hukum yang tengah dijalani.<sup>42</sup> *Head to head competition* dapat menyebabkan polarisasi di masyarakat dengan terjadinya konflik identitas. Politisasi identitas merupakan salah satu faktor yang dapat menghambat pelaksanaan pemilu demokratis. Padahal, dalam kerangka konsolidasi demokrasi, pemilu merupakan titik pangkal (*starting point*) menuju konsolidasi demokrasi.

Dari sisi keamanan, radikalisme dan terorisme merupakan isu krusial yang berpotensi mengancam pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Potensi ancaman keamanan ini perlu mendapatkan perhatian khusus karena radikalisme dan terorisme merupakan dimensi ancaman yang saling terkait satu sama lain. Radikalisme merupakan pintu gerbang bagi terjadinya terorisme. Radikalisme sendiri dapat dipengaruhi oleh intoleransi. Kasus penyerangan terhadap kelompok Syiah yang terjadi di Kabupaten Sampang<sup>43</sup> dan Ahmadiyah di Desa Cikeusik, Pandeglang, Banten,<sup>44</sup> dan Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat (NTB),<sup>45</sup> menjadi salah satu contoh rendahnya tingkat toleransi di masyarakat akhir-akhir ini. Meningkatnya kasus intoleransi di negara ini merupakan peringatan bagi seluruh elemen masyarakat akan potensi meningkatnya radikalisme yang dapat berujung pada aksi terorisme. Sementara itu, rangkaian aksi terorisme yang terjadi di negeri juga menunjukkan bahwa ancaman keamanan dapat terjadi kapan saja, termasuk ketika pemilu.

---

<sup>42</sup> Francisca Christy Rosana, "17 Poin Pakta Integritas Ijtima Ulama II yang Disetujui Prabowo," *Tempo.co*, 16 September 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://nasional.tempo.co/read/1127048/17-poin-pakta-integritas-ijtima-ulama-ii-yang-disetujui-prabowo/full&view=ok>.

<sup>43</sup> "Kronologi Penyerangan Warga Syiah di Sampang," *Tempo.co*, 27 Agustus 2012, diakses pada 27 Agustus 2018, <https://nasional.tempo.co/read/425697/kronologi-penyerangan-warga-syiah-di-sampang/full&view=ok>.

<sup>44</sup> Wasi'ul Ulum, "Kronologi Penyerangan Jamaah Ahmadiyah di Cikeusik," *Tempo.co*, 6 Februari 2011, diakses pada 6 Agustus 2018, <https://nasional.tempo.co/read/311441/kronologi-penyerangan-jamaah-ahmadiyah-di-cikeusik>.

<sup>45</sup> "Penganut Ahmadiyah di Lombok NTB Diserang di Hari Ketiga Ramadhan," *BBC News*, 20 Mei 2018, diakses pada 20 Agustus 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44187364>.

## Studi Kualitatif

Tulisan dalam buku bunga rampai ini bertolak dari penelitian yang bersifat kualitatif. Penelitian kualitatif ini merupakan rangkaian dari kegiatan Prioritas Nasional (PN) Survei Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019 Menuju Peningkatan Kualitas Demokrasi bersama dengan dua kegiatan survei—publik dan ahli—yang dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI). Buku yang diolah kembali dari hasil penelitian ini dalam pengumpulan datanya menggunakan metode studi pustaka dan studi lapangan. Studi kepustakaan digunakan untuk mengkaji literatur yang ada untuk menambah pemahaman dan analisis demokrasi, kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019. Studi kepustakaan ini meliputi seluruh referensi yang relevan dalam penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, dokumen-dokumen resmi tentang pemilu, indikator demokrasi, kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan, termasuk dokumen yang berasal dari penyelenggara pemilu, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan lembaga pemerintah serta media cetak ataupun elektronik.

Studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*) dengan sejumlah narasumber di sembilan kota dalam tujuh provinsi. Daerah penelitian tersebut ialah Provinsi DKI Jakarta; Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat; Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur; Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah; Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara; Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan; serta Kota Pontianak, Mempawah, dan Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat. Wawancara dilakukan berdasarkan pada pedoman wawancara yang telah disusun. Penentuan narasumber dilakukan berdasarkan pada *purposive method* atau narasumber dipilih secara sengaja, yang terdiri atas akademisi, penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemerintah daerah, dan tokoh masyarakat.

## Isi Buku

Tulisan dalam buku ini terdiri atas tujuh bab. Bab I berjudul Politik Menjelang Pemilu Serentak 2019. Sebagai catatan pendahuluan, bab ini berisi latar belakang pelaksanaan pemilu serentak serta pentingnya pemetaan kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Bab ini juga dilengkapi dengan penjelasan mengenai studi kualitatif yang hasilnya menjadi dasar penulisan bab-bab berikutnya.

Bab II berjudul Problematik Dan Penyelenggaraan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019. Bab ini berfokus pada analisis terkait persoalan daftar pemilih tetap dan potensi praktik politik uang. Terkait persoalan DPT, bagian ini juga mendiskusikan masalah data kependudukan yang menjadi dasar penetapan DPT dan kewajiban memiliki KTP elektronik bagi pemilih Pemilu Serentak 2019. Akhirnya, persoalan data kependudukan, DPT dan praktik politik uang mencederai pemilu yang bebas dan adil sebagai salah satu pilar demokrasi.

Bab III berjudul Problem Hukum Menjelang Pemilu 2019. Sebagaimana judulnya, bab ini berisi tentang kondisi penegakan hukum menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Bab ini membagi dua kondisi hukum yang dapat memengaruhi kondusivitas penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, yaitu terkait regulasi dan penegakan hukum serta aturan penyelesaian pelanggaran dan sengketa. Tidak hanya itu, bab ini juga membahas inkonsistensi penegakan hukum yang dinilai dapat mengancam kelancaran pelaksanaan Pemilu Serentak 2019.

Bab IV Ekonomi Indonesia Menjelang Pemilu Serentak Tahun 2019. Berangkat dari berbagai data ekonomi yang tersedia dengan ditopang dengan pengayaan dari temuan lapangan, bab ini menyimpulkan bahwa kinerja ekonomi Indonesia menjelang penyelenggaraan Pemilu 2019 menunjukkan hasil yang masih baik dan stabil. Namun, perekonomian negeri ini juga tidak dapat

dilepaskan dari tantangan yang tidak sedikit menyangkut fluktuasi nilai tukar rupiah ataupun situasi global. Bagaimanapun, kinerja ekonomi sangat bergantung pada dinamika politik, sosial, hukum, keamanan, dan situasi global yang melanda perekonomian dunia.

Bab V Politik Identitas Pemilu 2019 dan Masa Depan Demokrasi. Bab ini mengidentifikasi potensi politisasi identitas dalam Pemilu Serentak 2019, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Sebelum melakukan identifikasi, bab ini mengulas soal munculnya politik identitas dalam lanskap politik Indonesia. Sebagai penutup, tulisan ini mengaitkan masa depan konsolidasi demokrasi dengan munculnya politik identitas dalam kontestasi pemilihan presiden.

Bab VI Dinamika Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019. Bab ini memfokuskan pembahasan pada kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019 untuk memberikan gambaran utuh mengenai kesiapan bangsa Indonesia dalam menghadapi Pemilu Serentak 2019 serta dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Mengingat pemilu serentak ini merupakan pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia, maka penting dilakukan upaya penciptaan kondusivitas keamanan.

Adapun Bab VII berjudul Dinamika Sosial Politik dan Pengaruhnya Terhadap Pemilu Serentak 2019. Bab ini berfokus pada pemetaan kondisi-kondisi yang berpengaruh pada kondusivitas pelaksanaan pemilu Menjelang Pemilu 2019. Sebagai bab penutup, tulisan ini “menjahit” kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan. Sebagai bab penutup, bab ini menyimpulkan bahwa potensi praktik politik, uang, politisasi suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA) serta ancaman radikalisme dan terorisme berpengaruh pada pelaksanaan pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, penguatan kinerja aparat penegak hukum menjadi penting.

Namun, bab ini menutup dengan optimisme bahwa kondisi ekonomi memberikan dukungan terhadap kondusivitas Pemilu Serentak 2019 menuju konsolidasi demokrasi.

## Daftar Pustaka

- Amalia, Luky Sandra. “Kebaikan dan Keburukan Berbagai Sistem Pemilu.” Dalam *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, diedit oleh Moch Nurhasim. Surabaya: Airlangga University Press, 2020.
- \_\_\_\_\_. “DPRD Banten: Relasi Formalistik dengan Konstituen.” Dalam *Kecenderungan Hubungan Anggota Legislatif dan Konstituen: Studi DPRD Provinsi Banten Hasil Pemilu 2009*, Lili Romli dan Luky Sandra Amalia. Jakarta: LIPI Press, 2010.
- Aritonang, Deytri R. “Pemilu Serentak Hemat Anggaran.” *Kompas.com*, 23 Januari 2014. <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/195401/KPU.Pemilu.Serentak.Hemat.Anggaran>.
- Bagijo, Himawan Estu. “Daftar Pemilih Tetap dan Perlindungan Hak Pilih (Kajian Perundang-undangan dan Keputusan MK).” *Perspektif XV*, no. 4 (Oktober 2010).
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Destryawan, Dennis. “Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Ditunda.” *Tribunnews*, 16 November 2018. <http://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2018/11/16/penetapan-daftar-pemilih-tetap-pemilu-2019-ditunda>.
- Diamond, Larry. “Consolidating Democracy in the Americas.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 550, no. 1 (1997): 12–41, <https://doi.org/10.1177/0002716297550001002>
- Hakim, Rakhmat M. “Temukan 131.000 Data Pemilih Ganda, Bawaslu Minta Penetapan DPT Ditunda.” *Kompas.com*, 5 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/14154511/temukan-131000-data-pemilih-ganda-bawaslu-minta-penetapan-dpt-ditunda>.

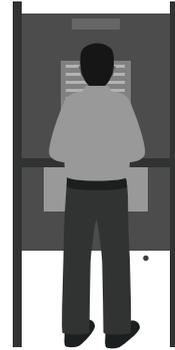
- Haris, Syamsuddin. "Evaluasi Proses dan Analisis Hasil Pemilu Legislatif 2014." Dalam *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, Luky S. Amalia. Jakarta: Penerbit Obor, 2016.
- Haris, Syamsuddin, ed. *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Haris, Syamsuddin. "Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen." *Kompas*, 5 Januari 2009.
- Heywood, Andrew. *Politics*. Macmillan Press Limited, 1997.
- Ihsanuddin. "Ini Alasan MK Putuskan Pemilu Serentak 2109." *Kompas.com*, 23 Januari 2013. <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/23/1536382/Ini.Alasan.MK.Putuskan.Pemilu.Serentak.2019>.
- Kemitraan. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan, 2011.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability A Guide for Peer Educators*. Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- Laporan hasil penelitian Tim Pemilu P2P LIPI. 2019. *Pemilu Serentak 2019, Sistem Kepartaian, dan Penguatan Sistem Presidensial*. Jakarta: P2P LIPI.
- Linz, Juan & Stepan, Alfred. 1996. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy* 7, 14–33. 10.1353/jod.1996.0031.
- Nadlir, M. "Ini Tahapan dan Jadwal Lengkap Pemilu 2019." *Kompas.com*, 14 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/28/08350381/ini-tahapan-dan-jadwal-lengkap-pemilu-2019>.
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2009.
- "Penganut Ahmadiyah di Lombok NTB Diserang di Hari Ketiga Ramadhan." *BBC News*. 20 Agustus 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44187364>. Pitkin, Hanna F. *The Concept of Representation*. California: University of California Press, 1967.
- Rahadian, Lalu. "Siapa yang Dimaksud Amien Rais sebagai Partai Setan." *Tirto.id*, 22 Oktober 2018. <https://tirto.id/siapa-yang-dimaksud-amien-rais-sebagai-partai-setan-cHU9>.

- Romli, Lili. "Peta Kekuatan Partai Politik Hasil Pemilu 2014." Dalam *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, diedit oleh Luky Sandra Amalia. Jakarta: Penerbit Obor, 2016.
- Rosana, Francisca C. "17 Poin Pakta Integritas Ijtima Ulama II yang Disetujui Prabowo." *Tempo.co*. Diakses pada 22 Oktober 2018. <https://nasional.tempo.co/read/1127048/17-poin-pakta-integritas-ijtima-ulama-ii-yang-disetujui-prabowo/full&view=ok>.
- Samuels, David. "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil." *Comparative Politics* 33, no. 1 (Oktober 2000): 1–20. <https://doi.org/10.2307/422421>
- Shugart, Matthew Soberg, dan Martin P. Wattenberg, ed. *Mixed-Member System Electoral Systems The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Soliha, Ratnia. "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2018).
- Surbakti, Ramlan. "Sistem Pemilu dan Tatanan Politik Demokrasi." Dalam *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, diedit oleh Ramlan Surbakti dkk. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Tambak, Ruslan. "Menuju Pemilu Lima Kotak Penyelenggara Harus Ekstra Hati-hati." *Rmol.id*, 27 Agustus 2018. <https://rmol.id/read/2018/08/27/354376/menuju-pemilu-5-kotak-penyelenggara-harus-ekstra-hati-hati>.
- Triono. "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019." *Jurnal Wacana Politik* 2, no. 2, Oktober 2017.
- Ulum, Wasi'ul. "Kronologi Penyerangan Jamaah Ahmadiyah di Cikeusik." *Tempo.co*, 6 Agustus 2018. <https://nasional.tempo.co/read/311441/kronologi-penyerangan-jamaah-ahmadiyah-di-cikeusik>.
- Vermonte, Philip. "Pembangunan Koalisi dan Tantangan Perbaikan Demokrasi." *Diskusi Media*, Jakarta, 9 Agustus 2018.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# BAB II

## PROBLEMATIK DAN PENYELENGGARAAN TATA KELOLA PEMILU SERENTAK 2019



Luky Sandra Amalia

### Pendahuluan

Berbeda dengan skema pemilihan umum (pemilu) sebelumnya, yakni pemilu legislatif (pileg) mendahului pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres), pada Pemilu Serentak 2019 pileg dilaksanakan pada hari yang sama dengan pilpres. Skema pemilu tersebut sudah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sejak 2014. Seharusnya pemangku kepentingan (*stakeholders*) sudah mempersiapkan kehadiran pemilu serentak ini sejak beberapa tahun sebelumnya. Kenyataannya, penyelenggara dan peserta pemilu belum mempersiapkan diri dengan sungguh-sungguh.

Data administrasi kependudukan yang menjadi bahan penetapan daftar pemilih masih menunjukkan persoalan yang sama seperti dua pemilu sebelumnya. Ditambah lagi, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mewajibkan pemilih membawa kartu tanda penduduk (KTP) elektronik pada Pemilu 2019, padahal masih banyak penduduk yang memiliki hak pilih belum ber-KTP elektronik. Masalah ini bukan semata persoalan administrasi karena di dalam data kependudukan tersebut tersimpan hak pilih jutaan warga negara sebagai esensi demokrasi. Persoalan ini menunjukkan masalah terkait manajemen pemilu sebagai bagian dari tata kelola pemilu.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kondisi tersebut ditemukan di hampir semua daerah penelitian. Tulisan ini didasarkan pada temuan penelitian yang dilakukan di sembilan kota dalam tujuh provinsi selama Maret–September 2018. Daerah penelitian tersebut adalah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta; Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat (Jabar); Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur (Jatim); Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah (Jateng); Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara (Sumut); dan Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel). Tiga kota berikutnya ialah Kota Pontianak, Mempawah, dan Singkawang di Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar).

Di hampir semua daerah penelitian tersebut juga ditemukan potensi terjadinya praktik politik uang pada Pemilu Serentak 2019. Potensi ini berangkat dari kenyataan bahwa isu politik uang marak terjadi, setidaknya, selama pelaksanaan pemilu nasional ataupun pemilihan kepala daerah (pilkada), terutama sejak 2004. Dengan demikian, bukan tidak mungkin praktik jual-beli suara kembali terjadi di Pemilu Serentak 2019. Kecuali pelaksanaan pemilu legislatif yang bersamaan dengan pemilu presiden, sistem pemilu legislatif yang digunakan masih sama dengan pemilu sebelumnya, yakni sistem proporsional representatif terbuka/*open list* PR dan mekanisme suara terbanyak. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold/PT*) juga masih diberlakukan, malah besarnya meningkat menjadi 4%. Berbeda dari pemilu sebelumnya, pada Pemilu Serentak 2019 pemberlakuan sanksi pidana selain kepada pemberi juga kepada penerima politik uang. Oleh karena itu, bisa jadi praktik politik uang pada pemilu 2019 berjalan “aman” di bawah kesepakatan antara pemberi dan penerima untuk saling tutup mulut<sup>1</sup>

Dua persoalan tersebut, yakni persoalan tata kelola Pemilu Serentak 2019 dan potensi politik uang menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini. Persoalan tersebut dipilih dengan alasan tata kelola

---

<sup>1</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Makassar, Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018.

pemilu dan praktik politik uang berpotensi mencederai prinsip demokrasi dalam pemilu, yakni kebebasan dan keadilan. Tata kelola merupakan aspek vital dalam praktik pemilu karena tata kelola ini memastikan pemilu berjalan dengan baik atau tidak. Namun, tulisan ini berfokus pada persoalan manajemen pemilu yang terkait dengan karut-marut data kependudukan yang menjadi bahan penetapan daftar pemilih. Manajemen pemilu yang bermasalah menghalangi warga negara untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu. Demikian halnya praktik politik uang juga berpotensi mengganggu kebebasan pemilih dalam pemilu. Kedua persoalan tersebut merupakan persoalan yang selalu muncul setiap pelaksanaan pemilu.

### **Tata Kelola Pemilu**

Tata kelola merupakan elemen penting dalam praktik pemilu. Tata kelola dapat diartikan sebagai proses yang berjalan di dalam rangkaian pelaksanaan pemilu.<sup>2</sup> Oleh sebab itu, tata kelola menentukan kualitas pemilu dengan pemilu merupakan prasyarat demokrasi. Pemilu yang bebas (*free*) dan adil (*fair*) adalah stabilisator (*stabilizer*) bagi demokrasi.<sup>3</sup> Dengan demikian, tata kelola menjadi penting untuk memastikan pemilu berjalan dengan baik, terutama di era transisi demokrasi.<sup>4</sup> Sebab, tata kelola pemilu menentukan apakah negara akan berhasil melewati masa transisi ataukah justru sebaliknya, negara tersebut akan kembali ke sistem lamanya, otoriter misalnya.

Pemilu Serentak 2019 merupakan pemilu kelima yang dilaksanakan dalam 21 tahun era reformasi di Indonesia. Hitungan tersebut diperoleh sejak lengsernya rezim otoriter Soeharto pada 21 Mei 1998. Oleh sebab itu, tata kelola pemilu di Indonesia menjadi

---

<sup>2</sup> Waldemar Wojtasik, "Function of Elections in Democratic System," *Political Preferences*, no. 4 (Januari 2013): 45, <https://journals.us.edu.pl/index.php/PP/article/view/4181>

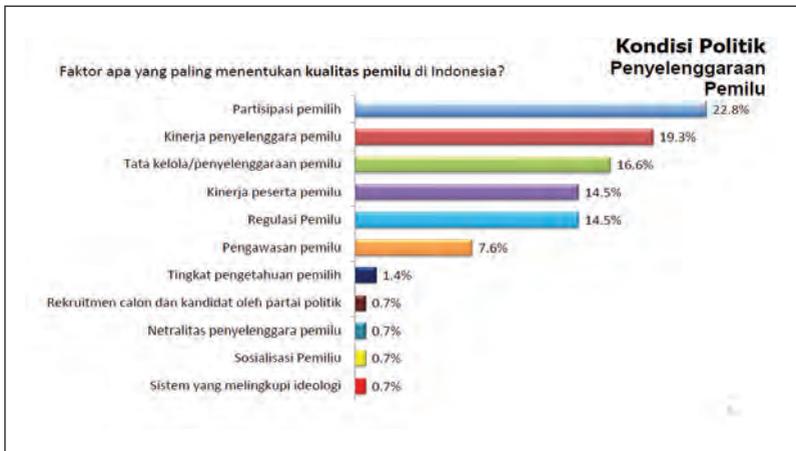
<sup>3</sup> Waldemar Wojtasik, "Function," 36.

<sup>4</sup> Luis Eduardo Medina Torres dan Edwin Cuitlahuac Ramirez Diaz, "Electoral Governance More Than Just Electoral Administration," *Mexican Law Review* 8, (Juli–Desember 2015): 36, <https://doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.002>

penting untuk didiskusikan. Sebab, setelah 20 tahun reformasi, persoalan manajemen pemilu, terutama terkait dengan data kependudukan yang menjadi bahan penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT) selalu muncul pada setiap pelaksanaan pemilu dan belum ada solusi yang tepat untuk menyelesaikannya. Padahal, di dalam persoalan administrasi, data kependudukan tersebut tersimpan hak pilih jutaan warga negara.

Hasil survei yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI) selama Maret-Agustus 2018 menunjukkan bahwa partisipasi pemilih merupakan faktor yang berpengaruh menentukan kualitas pemilu, sebagaimana tampak dalam Gambar 2.1.

Survei yang menyoar 145 responden ahli di berbagai bidang tersebut menunjukkan bahwa partisipasi pemilih merupakan faktor yang paling menentukan kualitas pemilu di Indonesia (22,8%



Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, pada acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 2.1** Grafik Faktor Penentu Kualitas Pemilu di Indonesia

Buku ini tidak diperjualbelikan.

responden). Faktor yang juga penting berikutnya adalah kinerja penyelenggara pemilu dan tata kelola/penyelenggaraan pemilu yang disebutkan oleh masing-masing 19,3% dan 16,6% responden secara berturut-berturut.

Hak pilih warga negara sebetulnya dijamin dalam berbagai kekuatan hukum, antara lain konstitusi dasar negeri ini, terutama Pasal 27 ayat 1 serta Pasal 28D ayat 1 dan 3 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hak warga negara untuk memilih dan dipilih juga dijamin dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia (UU HAM) 39/1999, khususnya Pasal 43. Putusan MK Nomor 011-017/PUU-1/2003 menambah kekuatan jaminan atas hak pilih warga negeri ini. Hak pilih warga negara juga dijamin di tataran internasional, antara lain Piagam HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 10 Desember 1948 dan International Covenant on Civil and Political Rights 1966 yang diratifikasi melalui UU 12/2005. Hak pilih warga negara dalam pemilu sejatinya merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang juga dijamin dalam konstitusi dasar Indonesia. Misalnya, Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 22E ayat 6 UUD 1945.

Persoalannya, kisruh DPT muncul setiap menjelang pemilu. Karut-marut DPT pertama kali mencuat dan menyita perhatian publik pada Pemilu 2009. Persoalan ini mendadak muncul di permukaan ketika tim pemenangan pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto dan Jusuf Kalla-Wiranto mengajukan gugatan kepada MK dan penyelenggara pemilu. Kedua kelompok ini menggugat banyaknya warga negara Indonesia yang tidak terdaftar di DPT Pemilu 2009.<sup>5,6</sup> Gugatan ini berawal dari DPT Pilpres 2009, yang ditetapkan KPU mengalami peningkatan sebanyak lima juta penduduk dibandingkan

---

<sup>5</sup> Yohan Rubiantoro, "KPU dan Tim JK-Megawati Bakal Benahi DPT," *Kontan*, 6 Juli, 2019, <https://nasional.kontan.co.id/news/kpu-dan-tim-jk-megawati-bakal-benahi-dpt>

<sup>6</sup> Mansy, "KPU Sepakat Koreksi DPT Pilpres," *AntaraneWS*, 6 Juli, 2009, <https://www.antaraneWS.com/berita/146442/kpu-sepakat-koreksi-dpt-pilpres>

dengan DPT Pileg yang terdiri atas 171.265.442 pemilih.<sup>7</sup> Persoalannya, jumlah tersebut berbeda jauh dibandingkan hitungan lembaga lain. LP3ES, misalnya, pada saat itu menemukan bahwa terdapat 20,8% orang tidak terdaftar di DPT. Artinya, ada 10–12 juta pemilih potensial yang kehilangan haknya.<sup>8</sup>

Pemilu 2014 diwarnai persoalan serupa yang menyebabkan penetapan DPT secara nasional harus ditunda. DPT seharusnya ditetapkan pada 23 Oktober 2013, tetapi akhirnya ditunda menjadi 4 November 2013.<sup>9</sup> Penundaan tersebut dilakukan karena beberapa hal, antara lain adanya perbedaan data antara DPT dengan Sistem Informasi data Pemilih (Sidalih)<sup>10</sup> dan temuan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bahwa ada sekitar 10,8 juta data pemilih yang masih bermasalah. Masalah yang "dimaksud oleh Bawaslu adalah nomor induk kependudukan (NIK) masih bermasalah dan adanya "pemilih siluman", yaitu pemilih yang tidak memenuhi persyaratan sebagai pemilih tetapi masih terdaftar di DPT.<sup>11</sup> Oleh karena itu, Komisi II DPR RI dan parpol mendesak KPU untuk menunda penetapan DPT.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> "DPT Pilpres Bertambah 5 Juta," *Detiknews*, 31 Mei 2009. diakses pada 31 Mei 2018, <https://news.detik.com/pemilu/d-1140269/dpt-pilpres-bertambah-5-juta->.

<sup>8</sup> "LP3ES: DPT Bermasalah Masih Akan Terjadi dalam Pilpres," *Kompas.com*, 4 Juni 2009, <https://nasional.kompas.com/read/2009/06/04/17250893/lp3es.dpt.bermasalah.masih.akan.terjadi.dalam.pilpres>.

<sup>9</sup> Yudha Manggala P., "DPT Akurat Cegah Kisruh Pemilu," *Republika.co.id*, 23 Oktober 2013, diakses pada 16 Mei 2018, <https://republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/28/mve0ag-dpt-akurat-cegah-kisruh-pemilu>.

<sup>10</sup> Himawan Estu Bagijo, "Daftar Pemilih Tetap dan Perlindungan Hak Pilih (Kajian Perundang-undangan dan Keputusan MK), *Perspektif XV*, no. 4 (Oktober 2010): 355.

<sup>11</sup> Yudha Manggala P., "DPT Akurat Cegah Kisruh Pemilu," *Republika.co.id*, 28 Oktober 2013, diakses pada 16 Mei 2018, <https://republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/28/mve0ag-dpt-akurat-cegah-kisruh-pemilu>.

<sup>12</sup> Yudha Manggala P., "DPT."

## KTP Elektronik dan Potensi Hilangnya Hak Pilih

Berbeda dari pemilu sebelumnya, menjelang Pemilu Serentak 2019, data penduduk yang ber-KTP elektronik menjadi penting. KTP elektronik menjadi persyaratan wajib bagi pemilih yang menggunakan hak pilihnya di tempat pemungutan suara (TPS). Persoalannya, sampai dengan pertengahan September 2018, terdapat belasan juta pemilih yang belum memiliki KTP elektronik.<sup>13</sup> Terkait hal ini, KPU bersama dengan Direktorat Jenderal Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Dukcapil Kemendagri) berupaya melakukan percepatan perekaman dan pencetakan KTP elektronik sejak awal Agustus 2018. Kemendagri menargetkan semua warga negara Indonesia (WNI) memiliki KTP elektronik sampai akhir 2018 ini.<sup>14</sup> Namun, Kemendagri hanya bisa mengimbau masyarakat agar proaktif datang ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) melakukan perekaman KTP elektronik karena masyarakatlah pemilik hak pilih tersebut.<sup>15</sup> Persoalan lain terkait perekaman KTP elektronik yang juga harus diselesaikan oleh Disdukcapil adalah adanya penduduk yang melakukan perekaman KTP elektronik lebih dari satu kali.<sup>16</sup> Hal ini dapat melahirkan data pemilih ganda di DPT.

Sinkronisasi antara data masyarakat yang baru belakangan melakukan perekaman KTP elektronik dan pembaruan data DPT

---

<sup>13</sup> Afriani Susanti, "KPU Ada Belasan Juta Calon Pemilih Belum Punya E-KTP," *IDN Times*, 20 September 2018, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/afrianisusanti/kpu-ada-belasan-juta-calon-pemilih-belum-punya-e-ktp>.

<sup>14</sup> Fitria Chusna Farisa, "KPU Lakukan Pembenahan e-KTP untuk Pemilu 2019," *Kompas.com*, 6 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/06/19134871/kpu-lakukan-pembenahan-e-ktp-untuk-pemilu-2019>.

<sup>15</sup> Ahda Bayhaqi, "KPU Cari Terobosan Akomodir Pemilih yang Belum Memiliki EKTP," *Merdeka.com*, 18 September 2018, <https://www.merdeka.com/politik/kpu-cari-terobosan-akomodir-pemilih-yang-belum-memiliki-e-ktp.html>.

<sup>16</sup> Ahda Bayhaqi, "Polemik Data Pemilih Ganda Pemilu 2019, Ini 5 Faktanya," *Kompas.com*, 13 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/13/08580441/polemik-data-pemilih-ganda-pemilu-2019-ini-5-faktanya?page=all>.

menjadi penting. Hal ini dapat menimbulkan persoalan bagi pemilih potensial yang telah melakukan perekaman KTP elektronik tetapi belum terdaftar di DPT. Sampai awal Oktober 2018, berdasarkan pada DPT yang telah ditetapkan KPU, jumlah pemilih adalah 185 juta jiwa, sedangkan data potensial pemilih pemilu (DP4) dari Dukcapil menunjukkan jumlah penduduk yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih mencapai 196 juta. Artinya, ada 11 juta orang yang belum terdaftar. Persoalannya, Dukcapil juga melaporkan bahwa terdapat 31.975.830 pemilih potensial yang sudah melakukan perekaman data KTP elektronik, tapi belum masuk DPT. Artinya, kekurangan DPT bukan 11 juta lagi, melainkan total 31 juta lebih.<sup>17</sup> Dengan kata lain, 31 juta lebih pemilih potensial ini terancam tidak dapat menggunakan hak pilihnya di Pemilu Serentak 2019. Padahal, KPU menargetkan partisipasi pemilih pada Pemilu 2019 sebesar 77,5%.<sup>18</sup>

Penundaan DPT kembali terjadi menjelang Pemilu Serentak 2019. Bahkan, kali ini penetapan DPT ditunda hingga dua kali. Awalnya KPU *ngotot* untuk menetapkan DPT pada 5 September 2018 meskipun beberapa pemangku kepentingan, terutama tim kemenangan pasangan capres-cawapres Prabowo Subijanto-Sandiaga Uno, meminta agar ditunda.<sup>19</sup> KPU akhirnya bersedia menunda hingga enam puluh hari ke depan setelah Bawaslu menunjukkan temuan sebanyak 131.363 data pemilih ganda yang diperoleh melalui data sampel di 75 kabupaten/kota.<sup>20</sup> Kenyataannya, pada 16

---

<sup>17</sup> Reza Jurnaliston, "KPU 31 Juta Pemilih Sudah Rekam e-KTP, tapi Belum Masuk DPT," *Kompas.com*, 5 Oktober 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/05/13094881/kpu-31-juta-pemilih-sudah-rekam-e-ktpt-tapi-belum-masuk-dpt>.

<sup>18</sup> Reza Jurnaliston, "Pemilu 2019 KPU Optimis Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih Tercapai," *Kompas.com*, 18 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019-kpu-optimistis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai>.

<sup>19</sup> Glery Lazuardi, "KPU Tegaskan Penetapan DPT Tidak Bisa Ditunda," *Tribunnews*, 4 September 2018, <https://www.tribunnews.com/nasional/2018/09/04/kpu-tegaskan-penetapan-dpt-tidak-bisa-ditunda>.

<sup>20</sup> Rakhmat Nur Hakim, "Temukan 131.000 Data Pemilih Ganda, Bawaslu Minta Penetapan DPT Ditunda," *Kompas.com*, 5 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/14154511/temukan-131000-data-pemilih-ganda-bawaslu-minta-penetapan-dpt-ditunda>.

November 2018, KPU kembali meminta perpanjangan waktu hingga 30 hari ke depan. Penundaan ini merupakan kesepakatan di antara pemangku kepentingan setelah KPU mengakui bahwa ada enam provinsi yang belum selesai memperbaiki Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP) Tahap I. Enam provinsi yang dimaksudkan adalah DKI Jakarta, Jabar, Nusa Tenggara Timur (NTT), Sulawesi Tenggara (Sultra), Sulawesi Tengah (Sulteng), dan Maluku. Hal ini disebabkan oleh persoalan kondisi geografis, jumlah penduduk yang banyak, dan ada gangguan terhadap sistem teknologi informasi KPU, terutama di wilayah tersebut. Akibatnya, Sidalih sempat menurun (*down*) karena jaringan internet terganggu.<sup>21</sup>

Persoalan kependudukan menjelang Pemilu 2019 ditemukan di hampir semua daerah penelitian. Kota Singkawang, Provinsi Kalbar, menjadi contoh yang kompleks dalam hal ini. Di Kota Singkawang, Provinsi Kalbar;<sup>22</sup> dan Kota Medan, Sumatera Utara,<sup>23</sup> misalnya, ada warga yang namanya masih terdaftar di kartu keluarga (KK), tetapi sebetulnya yang bersangkutan sudah tidak tinggal di kota tersebut. Meskipun demikian, Disdukcapil tidak berani mencoret nama penduduk tersebut dari KK selama tidak ada surat keterangan pindah ataupun kematian. Ada juga sebagian warga Kota Singkawang yang pada saat dilakukan pencocokan dan penelitian (coklit) ada di rumah, tetapi tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Ketika petugas melakukan coklit, baru ketahuan kalau mereka ini tidak mempunyai satu pun dokumen kependudukan seperti KTP dan KK. Bahkan, mereka juga tidak memiliki kartu lain yang bisa digunakan untuk

---

<sup>21</sup> Dennis Destryawan, "Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Ditunda," *Tribunnews*, 16 November 2018, <http://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2018/11/16/penetapan-daftar-pemilih-tetap-pemilu-2019-ditunda>.

<sup>22</sup> Komisioner KPU Kota Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat, wawancara personal, Kota Singkawang, 4 Mei 2018.

<sup>23</sup> Ketua KPU Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara, wawancara personal, Kota Medan, 11 Mei 2018.

melakukan pemeriksaan kembali (*crosscheck*) data penduduknya, misalnya melalui Kartu Indonesia Sehat (KIS) atau semacamnya.

Dari penjelasan tersebut, dalam kehidupannya, masyarakat ini seakan-akan tidak memerlukan administrasi kependudukan. Mereka sehari-hari pergi ke sawah atau kebun yang memang seolah-olah tidak membutuhkan dokumen tersebut. KPU Kota Singkawang sudah berusaha meminta petugas TPS di kelurahan membantu mencari nama-nama warga tersebut dan kapan pun mereka siap untuk dibawa ke Disdukcapil untuk diprioritaskan. Bahkan, jika diperlukan, pihak KPU Kota Singkawang akan menyediakan mobil untuk mengangkut lima orang, misalnya, secara bersama-sama. Pihak penyelenggara pemilu ini berjanji semua biaya akan ditanggung.

Kenyataannya, sampai dengan tulisan ini dibuat, tidak ada satu pun petugas yang sanggup memenuhi permintaan tersebut. Pihak KPU Kota Singkawang mengakui bahwa mereka tidak bisa memaksa penduduk jika yang bersangkutan tidak bersedia. Bagaimanapun, perekaman data KTP elektronik hanya bisa dilakukan di kantor Disdukcapil karena untuk keperluan geometri perekaman iris mata. Untuk menyelesaikan persoalan penduduk yang belum memiliki dokumen kependudukan, petugas coklit mendorong ketua rukun tetangga (RT) untuk membantu mengurus administrasi kependudukan supaya mereka tidak kehilangan hak pilih. Persoalannya, yang bersangkutan menganggap hak pilih tidak penting. Bagaimanapun, merekalah yang mempunyai hak pilih sehingga pengurus RT pun tidak dapat berbuat banyak.

Persoalan yang lain terkait kependudukan di Kota Singkawang adalah petugas mengalami kesulitan ketika harus mencoklit sebagian penduduk etnis Tionghoa. Ketika petugas mendatangi rumahnya, tidak ada satu orang pun yang menyambut. Padahal, menurut ketua RT setempat, rumah tersebut ada orangnya, tetapi mungkin sedang tidak ada di rumah. Kesulitan yang lain adalah etnis Tionghoa memiliki nama marga di bagian awal namanya dan itu bisa

berganti, sebagaimana dijelaskan narasumber Komisioner KPU Kota Singkawang,

“... jadi, misalnya, saya. Ketika Papa saya masih hidup, saya menggunakan nama marga Papa saya, misalnya, Bong Riko Liem. Nah, ketika, misalnya, Papa saya meninggal, maka saya ganti menggunakan nama marga lama, yaitu Choi Riko Liem. Hal ini kemungkinan besar di Disdukcapil tercatat dua nama yang berbeda, padahal satu orang sebenarnya. Orang tersebut benar-benar sudah tidak mau dipanggil Bong karena dirinya sudah menjadi Choi, bahkan mengakui saja tidak mau. Kepemilikan nama ganda ini bisa jadi melahirkan data kependudukan ganda sebab dulu orang tersebut menggunakan NIK Bong Riko kemudian mengurus kembali melalui RT menjadi Choi Riko dengan NIK berbeda.”<sup>24</sup>

KPU Provinsi Jabar mengemukakan hal yang hampir sama. Pertama, banyak pemilih di Jabar yang belum memiliki KTP elektronik. Kedua, persoalan keyakinan. Banyak masyarakat yang didatangi petugas mengatakan tidak mau dicoklit. Mereka mengatakan alasannya karena ideologinya bukan pemilu sehingga tidak mau ikut pemilu. Namun, ada juga sebagian warga Jabar yang belum terdaftar karena alasan teknis. Misalnya, terutama di Bekasi dan Depok, coklit harus dilakukan pada malam hari karena pagi hingga sore hampir semua warganya bekerja di Jakarta. Selain itu, petugas coklit mengalami kesulitan untuk melakukan coklit terhadap mereka yang tempat tinggalnya di apartemen, rumah mewah, dan kompleks. Jabar juga menghadapi persoalan belum semua warganya memiliki KTP elektronik, padahal pada 27 Juni 2019 pemilih wajib membawa KTP elektronik bersama dengan formulir C6.<sup>25</sup> Hal yang

---

<sup>24</sup> Komisioner KPU Kota Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat, wawancara personal, Kota Singkawang, 4 Mei 2018.

<sup>25</sup> Komisioner KPU Provinsi Jawa Barat, wawancara personal, Kota Bandung, 4 April 2018.

sama terjadi di Sumut. Ketua KPU Provinsi Sumut mengakui bahwa masih banyak masyarakat yang belum mempunyai KTP elektronik.<sup>26</sup>

Isu karut-marut DPT muncul di setiap menjelang pelaksanaan pemilu. DPT yang terus-menerus kisruh bisa jadi disebabkan beberapa faktor, antara lain<sup>27</sup>, pertama, data di Disdukcapil mungkin tidak dikonversikan dengan data yang ada di Kemendagri. Padahal, data kependudukan di Kemendagri tersebut merupakan dasar untuk KTP elektronik. Kenyataannya, tidak semua WNI yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih mempunyai KTP elektronik. Kemungkinan kedua adalah Sidalih memunculkan data ganda. Ketiga, pemutakhiran data yang dilakukan oleh petugas coklit di lapangan mungkin tidak berjalan dengan baik. Jika ini yang terjadi, selain memang ada masalah administrasi, dapat dikatakan bahwa penyelenggara pemilu tidak profesional dalam mempersiapkan semua tahapan pemilu.

Persoalan DPT yang berlarut-larut juga dikhawatirkan akan ada pihak tertentu yang sengaja mengambil keuntungan. Selain pencurian data dan mobilisasi, data kependudukan yang bermasalah dapat dimanfaatkan oleh salah satu kandidat. Hal ini diungkapkan salah seorang narasumber di daerah penelitian.

“...menjelang hari –H, salah satu kontestan membuat undian untuk umrah, misalnya, atau untuk pertandingan atau untuk apa pun. Lalu masyarakat diminta mengumpulkan KTP. Kemudian KTP tersebut tidak dikembalikan lagi dengan berbagai alasan. Artinya, ini *kan* menghalangi hak orang untuk memilih.”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ketua KPU Provinsi Sumatera Utara, wawancara peesonal, Kota Medan, 9 Mei 2018.

<sup>27</sup> Komnas HAM, *Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pilkada Serentak 2015* (Jakarta: Komnas HAM RI, 2016), 78.

<sup>28</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Hukum, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018.

Masalah DPT memang menunjukkan adanya persoalan administrasi. Namun, persoalan DPT tidak dapat dianggap sebagai persoalan administrasi semata karena di dalam DPT terdapat hak warga negara untuk memilih wakil rakyat ataupun pemimpin negeri ini. Hak tersebut merupakan basis demokrasi elektoral. Oleh karena itu, banyaknya pemilih potensial yang tidak terdaftar di DPT mengandung pengertian hilangnya hak asasi warga negara.

Selain itu, KPU RI harus mulai memikirkan bagaimana memastikan keaslian KTP elektronik yang dibawa pemilih ke TPS. Hingga saat ini, KPU belum memiliki alat pembaca kartu (*card reader*) untuk memperlihatkan KTP elektronik asli atau palsu, "... pemilih dengan KTP elektronik palsu melahirkan pemimpin dari kepalsuan", demikian dikatakan oleh salah seorang narasumber di Sulsel.<sup>29</sup>

### **Politik Uang dalam Pemilu**

Politik uang dapat didefinisikan sebagai pertukaran antara keuntungan tertentu dari parpol atau kandidat dan dukungan politik dari masyarakat yang dituju. Keuntungan tertentu yang dimaksudkan di sini merujuk pada uang, barang, pelayanan masyarakat, pekerjaan, atau kontrak kerja. Keuntungan tersebut diberikan kepada pemilih secara langsung ataupun melalui tim pemenangan untuk ditukar dengan dukungan politik yang termanifestasi dalam bentuk suara. Aspinall dan Sukmajati menyebut praktik politik uang ini sebagai patronase dan klientalisme.<sup>30</sup> Patronase merujuk pada materi yang biasanya diberikan kepada pemilih potensial, misalnya memberi uang kepada individu pemilih atau membangun jembatan kecil

---

<sup>29</sup> Narasumber, FGD Pemetaan.

<sup>30</sup> Aspinall dan Sukmajati, "Patronage and Clientalism in Indonesia Electoral Politics" dalam *Electoral Dynamics in Indonesia Money Politics, Patronage and Clientalism at the Grassroots*, ed. E. Aspinall dan M. Sukmajati (Singapore: NUS Press, 2016), 3.

untuk masyarakat tertentu.<sup>31</sup> Dananya bisa berasal dari sumber pribadi ataupun publik, tetapi sumber yang disebut belakangan akan menimbulkan persoalan baru seperti proyek dagang sapi.<sup>32</sup> Pihak yang paling potensial menggunakan anggaran publik adalah petahana karena mereka memiliki posisi dan fungsi anggaran.<sup>33</sup>

Klientalisme membutuhkan, setidaknya, tiga faktor, yaitu timbal balik, pertukaran materi, dan ada hubungan yang sedang berlangsung. Dengan kata lain, ada hubungan langsung antara sumber materi dan suara atau bentuk lain dukungan politik oleh patron dan klien. Patron merujuk kepada mereka yang memiliki suatu sumber, misalnya, kandidat atau elite parpol, sedangkan klien merujuk pada mereka yang memperoleh keuntungan dengan melakukan aktivitas tertentu, seperti masyarakat, termasuk pemilih, pada hubungan yang sedang berlangsung.<sup>34</sup> Dari ketiga kriteria tersebut di atas, poin terakhir, yaitu hubungan yang sedang berlangsung, tampaknya tidak sesuai dengan situasi Indonesia karena di sini calon mungkin saja memberi uang kepada pemilih meskipun mereka tidak pernah bertemu sebelumnya. Lebih jauh lagi, pemilih yang menerima uang belum tentu memberikan suaranya untuk pembeli suara tersebut.<sup>35</sup>

Ada lima strategi yang biasanya digunakan dalam praktik politik uang di pemilu.<sup>36</sup> Strategi yang pertama ialah membeli

---

<sup>31</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), "Korupsi Pemilu Legislatif 2014 Pemantauan atas Politik Uang, Politisasi Birokrasi, dan Penggunaan Sumber Daya Negara dalam Pemilu 2014," <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Temuan%2520Final%2520Pemantauan%2520Politik%2520Uang%2520Pemilu%2520Legislatif%25202014%2520ICW.pdf>, 4 April 2016.

<sup>32</sup> Aspinall dan Sukmajati, 2016, "Patronage," 3.

<sup>33</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), 2014, "Korupsi."

<sup>34</sup> Aspinall dan Sukmajati, 2016, "Patronage," 3.

<sup>35</sup> Indikator Politik Indonesia, "Sikap dan Perilaku Pemilih terhadap Politik Uang Survei Dapil September–Oktober 2013 dan Survei Nasional Maret 2013," <https://indikator.co.id/laporan-konpers-rilis-survei-sikap-dan-perilaku-pemilih-terhadap-money-politics/>

<sup>36</sup> S. Nichter, "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot," *American Political Science Review* 102, no. 1 (2008): 19.

suara (*vote buying*). Pada strategi ini, kandidat atau parpol memberikan keuntungan tertentu kepada pemilih yang telah memilih calon atau parpol lain sebagai preferensinya ataupun kepada pemilih yang acuh tak acuh (*indifferent voters*). Tujuan dari strategi ini adalah mengubah preferensi pemilih yang ditargetkan untuk meningkatkan perolehan suara pembeli suara sekaligus menurunkan suara lawan. Strategi kedua adalah menghadirkan suara (*turnout buying*). Strategi ini menargetkan orang-orang yang tidak ingin menggunakan hak suaranya (*nonvoters*). Dengan diberi keuntungan tertentu, diharapkan orang tersebut mau hadir di TPS dan memberikan suaranya kepada pembeli suara tersebut. Strategi ini akan meningkatkan perolehan suara pembeli suara dengan cara mengaktifkan pemilih pasif. Strategi ketiga adalah persuasi ganda (*double persuasion*) yang menyasar pemilih dari parpol lain ataupun pemilih yang acuh tak acuh (*indifferent nonvoters*) untuk mengubah pilihannya dan memilih pembeli suara. Tujuannya adalah meningkatkan perolehan suara pembeli suara. Yang keempat adalah membeli kehadiran negatif (*negative turnout buying*) yang merencanakan pemilih parpol lain ataupun pemilih yang acuh tak acuh (*indifferent voters*) untuk membatalkan pilihannya. Tujuan dari upaya ini adalah mengurangi suara lawan. Strategi yang terakhir ialah menghargai loyalis (*rewarding loyalists*) yang merujuk pada pemilih loyal yang akan memberikan suaranya kepada calon atau parpol yang disukainya meskipun dia tidak diberi apa pun. Morse, Mazucca, dan Nichter<sup>37</sup> mengategorikan strategi tersebut ke dalam empat bidang berdasarkan pada kecenderungan untuk memilih, sebagaimana yang tertera dalam Tabel 2.1.

---

<sup>37</sup> J. G. Morse, S. Mazucca, dan S. Nichter, *Who Gets Bought? Vote Buying, Turnout Buying, and Other Strategies*(Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2009), 3.

Tabel 2.1. Hubungan antara Strategi Membeli Suara dan Kecenderungan untuk Memilih

	Parpol yang Disukai	Acuh tak Acuh atau Oposisi yang Disukai	
Cenderung Memilih	'Rewarding Loyalist'	'Vote Buying'	Penerima Penghargaan
Cenderung Tidak Memilih	'Turnout Buying'	'Double Persuasion'	Kecenderungan untuk Memilih atau Tidak Memilih

Sumber: Morse, J.G, S. Mazucca, dan S. Nichter, *Who Gets Bought? Vote Buying, Turnout Buying, and Other Strategies*. Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2009, 3.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa loyalis (*rewarding loyalists*) berpotensi akan memberikan suaranya kepada parpol atau calon yang disukainya. Oleh karena itu, kategori ini tidak membutuhkan perlakuan khusus. Strategi membeli suara (*vote buying*) dapat dilakukan untuk mengubah preferensi orang dari parpol oposisi ke partai atau kandidat pembeli suara, sedangkan taktik menghadirkan suara pemilih (*turnout vote buying*) harus dilakukan untuk mendorong pemilih yang tidak akan menggunakan hak pilihnya (*nonvoters*) untuk memilih parpol bersangkutan. Sementara itu, sebagaimana namanya, strategi persuasi ganda (*double persuasion*) dapat dilakukan untuk menganjurkan pemilih acuh tak acuh (*indifferent non-voters*) agar memilih parpol yang memberi keuntungan tertentu tersebut.

Praktik politik uang di Indonesia muncul di permukaan sejak Pemilu 2004. Pemilu kedua di era reformasi tersebut untuk pertama kalinya menerapkan sistem PR terbuka dan berwakil banyak dan dikombinasikan dengan sistem multipartai.<sup>38</sup> Sebagaimana

<sup>38</sup> Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum," dalam *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, ed. Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Bandung: Penerbit Mizan, 2001), hlm. 101.

namanya, terdapat banyak parpol yang mengikuti pemilu, yaitu 24 parpol pada Pemilu 2004, 38 parpol nasional dan enam parpol lokal Aceh pada Pemilu 2009, 12 parpol di Pemilu 2014, serta 16 parpol di Pemilu Serentak 2019.<sup>39</sup> Jadi, bisa dibayangkan bahwa kompetisi yang berlangsung sangat ketat, termasuk di lingkup internal partai. Oleh sebab itu, calon dan parpol harus melakukan apa saja untuk memenangi pemilu, termasuk melakukan praktik politik uang.

Meskipun politik uang tidak kasatmata, hampir semua narasumber di daerah penelitian mengaku pernah mendengar isu tersebut. Di sebagian besar daerah penelitian, rata-rata besaran politik uang berkisar Rp50.000–200.000, kecuali Kota Makassar, Provinsi Sulsel, politik uang bisa mencapai Rp250.000.<sup>40</sup> Praktik politik uang yang terjadi di daerah penelitian juga menunjukkan bahwa besarnya uang yang diberikan bergantung pada momennya. Makin mendekati hari-H pemungutan suara, uang yang diberikan juga makin besar, sebagaimana diungkapkan salah satu narasumber berikut ini:

“...pada hari H pencoblosan ada serangan fajar, ada juga yang disebut dengan serangan duha. Uang yang dibagikan di serangan duha jumlahnya biasanya lebih besar dari pada uang yang diberikan pada serangan fajar. Bahkan, besaran politik uang tersebut ada yang mencapai dua kali lipatny.”<sup>41</sup>

Seorang narasumber yang lain menyebutkan bahwa praktik politik uang bisa saling timpa. Maksudnya,

“...misalnya calon A memberi Rp 100.000 supaya si penerima memilih dirinya. Nah, kalau calon B mau memberi uang ke orang yang sama, maka dia harus memberi lebih banyak dari jumlah yang diberikan oleh calon A, misalnya calon B memberi Rp

<sup>39</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), “Korupsi.”

<sup>40</sup> Narasumber, wawancara personal, April-Juli 2018.

<sup>41</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Semarang, 18 April 2018.

150.000 supaya si penerima mengganti preferensinya jadi memilih dirinya. Nah, begitu juga jika kemudian ada calon C yang datang belakangan harus memberi uang yang jumlahnya lebih banyak lagi, Rp200.000 misalnya.”<sup>42</sup>

Provinsi Sulsel merupakan contoh praktik politik uang yang komplit. Sejumlah narasumber mengungkap santernya politik uang bekerja di pemilu, terutama bagi calon yang mempunyai banyak uang dan pendukung. Ia tidak perlu mengurus partainya, sebagaimana penjelasan narasumber,

“...cukup kalau mau pemilu, dia daftar saja. Karena dia memiliki uang dan pendukung yang banyak, calon ini menganggap bahwa kemenangannya dalam pemilu bukan karena parpol melainkan merupakan upaya pribadi dan timnya untuk meraih suara terbanyak. Kalaupun, misalnya, parpol tidak suka dengan cara kerja calon tersebut, ia bisa dengan mudah pindah parpol.”<sup>43</sup>

Indikator Indonesia<sup>44</sup> melaporkan bahwa praktik jual-beli suara menjadi isu utama di antara kecurangan pemilu selama Pemilu 2014. Indikator Indonesia mencatat terdapat 1.716 (52%) kasus politik uang yang dilaporkan di antara 3.318 kecurangan pemilu. Indonesia Corruption Watch (ICW)<sup>45</sup> juga menemukan bahwa jual-beli suara meningkat pesat dalam empat pemilu terakhir. Kasus politik uang

---

<sup>42</sup> Narasumber, wawancara, Kota Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat; dan FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Pontianak, 3–4 Mei 2018.

<sup>43</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018.

<sup>44</sup> Heri Ruslan, “Politik Uang Dominasi Pelanggaran Pemilu 2014,” *Republika.co.id*, 11 Mei 2014, <https://republika.co.id/berita/n5etia/politik-uang-dominasi-pelanggaran-pemilu-2014>.

<sup>45</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), “Korupsi.”

yang terjadi di Pemilu 1999 sebanyak 62 kasus. Jumlah tersebut meningkat hampir dua kali lipat (113 kasus) pada Pemilu 2004 dan naik perlahan menjadi 150 kasus di Pemilu 2009. Di pemilu terakhir (2014), angka tersebut meroket menjadi 313 kasus.

Namun, selama ini, praktik politik uang sulit dibuktikan. Pasal 8 UU Pemilu 8/2012 hanya memberikan waktu 14 hari kepada polisi untuk melakukan investigasi atas kasus terlapor. Selain itu, Bawaslu tidak memiliki otoritas untuk menyelidiki penemuan kasus politik uang. Mereka harus melaporkan temuannya kepada polisi untuk ditindaklanjuti, tetapi waktu yang diberikan dibatasi oleh hukum. Akibatnya, banyak kasus pelanggaran pemilu yang dilaporkan kepada polisi diberhentikan dengan surat penghentian penyidikan perkara (SP3) karena waktu habis.<sup>46</sup>

### **Potensi Politik Uang di Pemilu Serentak 2019**

Praktik politik uang juga dikhawatirkan terjadi di Pemilu Serentak 2019, mengingat sistem pemilu yang digunakan masih sama yaitu sistem PR terbuka dengan mekanisme suara terbanyak. Ditambah dengan jumlah partai peserta Pemilu Serentak 2019, lebih banyak dibandingkan jumlah parpol yang mengikuti Pemilu 2014, yaitu dari 12 menjadi 16 parpol peserta pemilu. Selain itu, Pemilu Serentak 2019 memberlakukan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold/PT*) sebesar 4%, meningkat dibandingkan PT yang diberlakukan di Pemilu 2014, yaitu 3,5%. Tidak hanya itu, Pileg 2019 yang dilaksanakan secara serentak dengan pilpres juga menimbulkan persoalan, antara lain adanya efek ekor jas yang hanya menguntungkan sebagian parpol. Teorinya, efek ekor jas hanya akan memberi insentif kepada parpol dari mana capres-cawapres berasal.

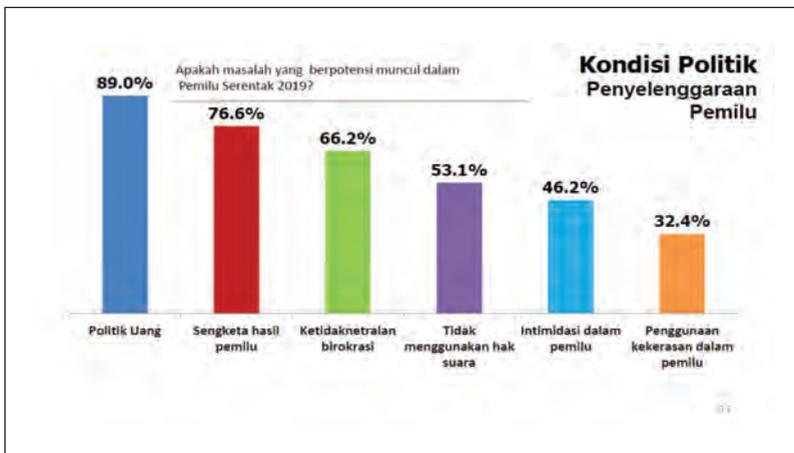
---

<sup>46</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), “Korupsi.”

Oleh karena itu, parpol lain yang juga mengusung capres-cawapres tersebut harus bekerja keras untuk, setidaknya, memenuhi PT 4%.

Hasil survei yang dilakukan oleh P2P-LIPI dalam kurun waktu Maret–Agustus 2018 juga menunjukkan bahwa politik uang merupakan masalah yang berpotensi muncul pada Pemilu 2019, sebagaimana tersaji dalam Gambar 2.2.

Gambar tersebut menunjukkan bahwa mayoritas (89% dari 145) responden ahli berpendapat bahwa politik uang merupakan masalah yang berpotensi muncul di Pemilu 2019 mendatang. Proporsi ini diikuti oleh masalah sengketa hasil pemilu yang merupakan jawaban dari 76,6 persen responden, ketidaknetralan birokrasi dengan 66,2% responden dan persoalan partisipasi (53,1%). Sisanya masalah intimidasi dan penggunaan kekerasan dalam pemilu dijawab oleh kurang dari 50% responden, yaitu 46,2% dan 32,4% secara berturut-turut.



Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, pada acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 2.2.** Grafik Masalah yang Berpotensi Muncul dalam Pemilu Serentak 2019

Belajar dari pengalaman pemilu sebelumnya dalam memberantas praktik politik uang, pembuktian jual-beli suara dalam Pemilu Serentak 2019 tampaknya makin sulit. Meskipun saat ini Bawaslu sudah diberi kewenangan oleh UU, Bawaslu tetap memiliki keterbatasan untuk memantau semua proses di semua dapil. Ditambah lagi, aturan hukum yang melandasi pelaksanaan pemilu tahun depan ini memberlakukan sanksi pidana selain kepada pemberi, sebagaimana bunyi UU pemilu sebelumnya, juga kepada penerima. Logikanya, penerima tidak akan melaporkan praktik beli suara yang dilakukan oleh pemberi uang/barang karena dia juga tidak ingin dipidana. Pada pemilu mendatang, bisa jadi praktik politik uang akan berjalan aman di bawah kesepakatan antara pemberi dan penerima untuk saling tutup mulut.<sup>47</sup>

Menyikapi politik uang, narasumber berpendapat bahwa fenomena tersebut disebabkan sistem pemilu yang diterapkan di negeri ini.

“...Di satu sisi, sistem PR terbuka diakui memang memberikan kesempatan atau kewenangan langsung kepada rakyat untuk memilih pemimpin maupun wakil rakyat secara langsung. Tetapi, tidak dapat dimungkiri jika sistem ini berpotensi melemahkan parpol sebagai salah satu pilar demokrasi. Jika parpol lemah, demokrasi juga akan melemah.”<sup>48</sup>

Namun, sistem pemilu PR terbuka bukan hal baru bagi parpol di Indonesia. Sistem ini telah digunakan sejak Pemilu 2009. Artinya, Pemilu 2019 merupakan pemilu ketiga yang menggunakan sistem PR terbuka. Setelah dua kali pemilu—2009 dan 2014—parpol ataupun kandidat masih menerapkan praktik jual-beli suara. Praktik

---

<sup>47</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018.

<sup>48</sup> Narasumber, FGD.

ini mengindikasikan ketidakseriusan mereka dalam mempersiapkan diri menghadapi pemilu. Sebenarnya parpol mempunyai waktu lima tahun untuk mempersiapkan diri sebelum berlaga di pemilu. Kenyataannya, parpol baru sibuk mempersiapkan daftar calegnya mendekati pelaksanaan pendaftaran calon, termasuk Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang selama ini dikenal memiliki sistem kaderisasi di internal partainya.<sup>49</sup> Apa pun sistem pemilu yang digunakan, jika parpol tidak mau memperbaiki sistem kaderisasi dan rekrutmennya, di setiap pemilu pasti berhadapan dengan rekrutmen instan yang menghasilkan caleg instan yang juga menempuh cara-cara instan untuk memenangi suara di pemilu.

Praktik jual-beli suara yang masif yang terjadi di hampir semua daerah mencederai pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil. Menurut Carkoglu dan Aytac,<sup>50</sup> politik uang melemahkan peran pemilu sebagai kendaraan untuk mewujudkan mekanisme representasi dan akuntabilitas dari pilar demokrasi. Praktik tersebut jelas mengotori prinsip utama pemilu, yaitu kebebasan dan keadilan. Praktik jual-beli suara dapat menghalangi pemilih tertentu untuk mengekspresikan preferensi politiknya dalam pemilu, terutama, mereka yang rentan secara sosial dan ekonomi.<sup>51</sup>

Persoalan lain terkait politik uang adalah perubahan aturan yang justru menimbulkan masalah. Menurut narasumber di daerah penelitian,

“...kalau dulu aturannya hanya yang memberi yang bisa dipidana, sekarang aturannya mengatakan bahwa yang menerima juga bisa dipidana. Kalau pemberi dan penerima keduanya akan dipidana, maka siapa yang akan lapor? Dalam situasi seperti ini

---

<sup>49</sup> Pengurus DPP Partai Politik, FGD Partai Politik dan Pemilu Serentak 2019: Studi Kandidasi dan Koalisi, Jakarta, 15 Agustus 2018.

<sup>50</sup> A. Carkoglu dan S. E. Aytac, “Who Gets Targeted for Vote-Buying? Evidence from an Augmented List Experiment in Turkey,” *European Political Science Review* 7, no. 4(2014): 547.

<sup>51</sup> R.L. Hasen, “Vote Buying,” *California Law Review* 88, no. 5 (2000): 1326.

akan ada kesepakatan untuk mengamankan proses menerima dan memberi politik uang karena begitu ada pemberi dilaporkan, pasti yang diberi kena juga. Keadaan ini ditambah dengan keterbatasan dari Bawaslu untuk memantau.”<sup>52</sup>

## Penutup

Sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya, persoalan terkait data kependudukan dan DPT juga terjadi menjelang Pemilu Serentak 2019. Persoalan tersebut antara lain, pertama, masih banyak pemilih yang belum memiliki KTP elektronik, padahal KPU mewajibkan pemilih membawa KTP elektronik pada saat pemungutan suara. Kedua, adanya penduduk yang melakukan perekaman KTP elektronik lebih dari satu kali yang berpotensi melahirkan data pemilih ganda di DPT. Ketiga, persoalan bagi pemilih potensial yang telah melakukan perekaman KTP elektronik, tetapi belum terdaftar di DPT. Keempat, KPU menunda penetapan DPT hingga dua kali karena enam provinsi belum selesai memperbaiki DPTHP tahap I.

Kota Singkawang, Provinsi Kalbar, menjadi contoh yang komplisit terkait persoalan data kependudukan yang menjadi bahan DPT. Misalnya, pertama, ada penduduk yang masih terdaftar di KK, tetapi sudah tidak tinggal di Singkawang. Kedua, ada pemilih yang sudah dicoklit tapi tidak hadir di hari pencoblosan. Ketiga, ada warga yang tidak memiliki dokumen kependudukan dan memang tidak bersedia mengurusnya. Keempat, penduduk etnis Tionghoa biasanya memiliki dua nama marga yang berbeda ketika ayahnya masih hidup dan sudah meninggal yang memungkinkan datanya ganda.

Masalah DPT memang menunjukkan adanya persoalan administrasi. Namun, persoalan DPT tidak dapat dianggap sebagai persoalan administrasi semata karena di dalam DPT terdapat hak warga negara untuk memilih wakil rakyat ataupun pemimpin

---

<sup>52</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, 11-12 April 2018.

negeri ini. Hak tersebut merupakan basis demokrasi elektoral. Oleh karena itu, banyaknya pemilih potensial yang tidak terdaftar di DPT mengandung pengertian hilangnya hak asasi warga negara.

Praktik politik uang juga dikhawatirkan terjadi di Pemilu Serentak 2019. Di hampir semua daerah penelitian, ditemukan isu politik uang. Besarnya uang yang diberikan bergantung pada momennya. Makin mendekati hari-H pemungutan suara, uang yang diberikan juga makin besar. Provinsi Sulsel merupakan contoh praktik politik uang yang komplet. Politik uang bekerja di pemilu, terutama bagi calon yang mempunyai banyak uang dan pendukung, ia tidak perlu mengurus partainya. Misalnya, ketika parpol tidak suka dengan cara kerja calon tersebut, ia bisa dengan mudah pindah parpol. Selain itu, persoalan ancaman pidana yang tidak hanya diberikan kepada pemberi, tetapi juga bagi penerima politik uang akan memunculkan kesepakatan mengamankan praktik politik uang.

Teorinya, demokrasi menjamin kesetaraan hak asasi manusia, termasuk hak politik untuk menggunakan suaranya di pemilu.<sup>53</sup> Praktiknya, karut-marut DPT dan kewajiban KTP elektronik menghalangi semua warga negara untuk berpartisipasi menggunakan suaranya dalam pemilu. Salah satu efek negatif yang timbul dalam demokrasi ini adalah tercederainya jaminan atas hak pilih sebagai hak dasar warga negara. Demikian halnya praktik politik uang juga mencederai pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil sebab praktik ini dapat menghalangi pemilih tertentu untuk mengekspresikan preferensi politiknya dalam pemilu.

## Daftar Pustaka

Aspinall dan Sukmajati. "Patronage and Clientalism in Indonesia Electoral Politics." Dalam *Electoral Dynamics in Indonesia Money Politics, Patronage and Clientalism at the Grassroots*, E. Aspinall dan M. Sukmajati, ed. Singapore: NUS Press, 2016.

---

<sup>53</sup> A. Carkoglu dan S. E. Aytac, "Who," 547.

- Bagijo, Himawan Estu. “Daftar Pemilih Tetap dan Perlindungan Hak Pilih (Kajian Perundang-undangan dan Keputusan MK).” *Perspektif XV*, no. 4 (Oktober 2010).
- Bayhaqi, Ahda. “KPU Cari Terobosan Akomodir Pemilih yang Belum Memiliki E-KTP.” *Merdeka.com*, 18 September 2018. <https://www.merdeka.com/politik/kpu-cari-terobosan-akomodir-pemilih-yang-belum-memiliki-e-ktp.html>.
- Carkoglu, A., dan S. E. Aytac. “Who Gets Targeted for Vote-Buying? Evidence from an Augmented List Experiment in Turkey.” *European Political Science Review* 7, no. 4(2014).
- Destryawan, Dennis. “Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pemilu 2019 Ditunda.” *Tribunnews*, 16 November 2018. <http://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2018/11/16/penetapan-daftar-pemilih-tetap-pemilu-2019-ditunda>.
- “DPT Pilpres Bertambah 5 Juta.” *DetikNews*. Diakses pada 31 Mei 2018. <https://news.detik.com/pemilu/d-1140269/dpt-pilpres-bertambah-5-juta->.
- Farisa, Fitria Chusna. “KPU Lakukan Pembetulan E-KTP untuk Pemilu 2019.” *Kompas.com*, 6 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/06/19134871/kpu-lakukan-pembetulan-e-ktp-untuk-pemilu-2019>.
- \_\_\_\_\_. “Polemik Data Pemilih Ganda Pemilu 2019, Ini 5 Faktanya.” *Kompas.com*, 13 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/13/08580441/polemik-data-pemilih-ganda-pemilu-2019-ini-5-faktanya?page=all>.
- Hakim, Rakhmat Nur. “Temukan 131.000 Data Pemilih Ganda, Bawaslu Minta Penetapan DPT Ditunda.” *Kompas.com*, 5 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/14154511/temukan-131000-data-pemilih-ganda-bawaslu-minta-penetapan-dpt-ditunda>.
- Hasen, R. L. “Vote Buying.” *California Law Review* 88, no. 5 (2000).
- Indikator Politik Indonesia. “Sikap dan Perilaku Pemilih terhadap Politik Uang Survei Dapil September-Oktober 2013 dan Survei Nasional Maret 2013”, dalam <https://indikator.co.id/laporan-konpers-rilis-survei-sikap-dan-perilaku-pemilih-terhadap-money-politics/>

Indonesia Corruption Watch (ICW). “Korupsi Pemilu Legislatif 2014 Pemantauan atas Politik uang, Politisasi Birokrasi dan Penggunaan Sumber Daya Negara dalam Pemilu 2014.” dalam <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Temuan%2520Final%2520Pemantauan%2520Politik%2520Uang%2520Pemilu%2520Legislatif%25202014%2520ICW.pdf>, 4 April 2016.

Jurnaliston, Reza. “KPU 31 Juta Pemilih Sudah Rekam EKTP Tapi Belum Masuk DPT.” *Kompas.com*, 5 Oktober 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/05/13094881/kpu-31-juta-pemilih-sudah-rekam-e-ktp-tapi-belum-masuk-dpt>.

\_\_\_\_\_. “Pemilu 2019 KPU Optimis Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih Tercapai.” *Kompas.com*, 18 September 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019-kpu-optimistis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai>.

Komnas HAM. *Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pilkada Serentak 2015*. Jakarta: Komnas HAM RI, 2016.

“LP3ES: DPT Bermasalah Masih Akan Terjadi dalam Pilpres.” *Kompas.com*, 4 Juni 2009. Diakses pada 4 Juni 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2009/06/04/17250893/lp3es.dpt.bermasalah.masih.akan.terjadi.dalam.pilpres>.

Lazuardi, Glery. “KPU Tegaskan Penetapan DPT Tidak Bisa Ditunda.” *Tribunnews*, 4 September 2018. <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/09/04/kpu-tegaskan-penetapan-dpt-tidak-bisa-ditunda>.

Mansy. “KPU Sepakat Koreksi DPT Pilpres.” *AntaraneWS*, 6 Juli, 2009. <https://www.antaraneWS.com/berita/146442/kpu-sepakat-koreksi-dpt-pilpres>

Morse, J. G., S. Mazucca, dan S. Nichter. *Who Gets Bought? Vote Buying, Turnout Buying, and Other Strategies*. Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs Harvard University (2009). Nichter, S. “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot.” *American Political Science Review* 102, no. 1(2008). Putra, Yudha M. P. “DPT Akurat Cegah Kisruh Pemilu.” *Republika.co.id*, 28 Oktober 2018. Diakses pada 16 Mei 2018. <https://republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/28/mve0ag-dpt-akurat-cegah-kisruh-pemilu>.

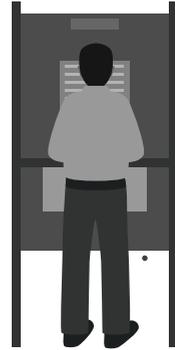
- Reynolds, Andrew. “Merancang Sistem Pemilihan Umum.” Dalam *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, diedit oleh Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi. Bandung: Penerbit Mizan, 2001.
- Rubiantoro, Yohan. “KPU dan Tim JK-Megawati Bakal Benahi DPT.” Kontan, 6 Juli, 2019. <https://nasional.kontan.co.id/news/kpu-dan-tim-jk-megawati-bakal-benahi-dpt>
- Ruslan, H. “Politik Uang Dominasi Pelanggaran Pemilu 2014.” *Republika.co.id*, 11 Mei 2014. <https://republika.co.id/berita/n5etia/politik-uang-dominasi-pelanggaran-pemilu-2014>.
- Sihbudi, Riza, ed. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Penerbit Mizan, 2001.
- Susanti, Afriani. “KPU: Ada Belasan Juta Calon Pemilih Belum Punya E-KTP.” *IDN Times*, 20 September 18. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/afrianisusanti/kpu-ada-belasan-juta-calon-pemilih-belum-punya-e-ktp/3>.
- Torres, Luis Eduardo Medina, dan Edwin Cuitlahuac Ramirez Diaz. “Electoral Governance More Than Just Electoral Administration.” *Mexican Law Review* 8, (Juli–Desember 2015): 33–46. <https://doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.002>
- Wojtasik, Waldemar. “Function of Elections in Democratic System.” *Political Preferences*, no. 4 (Januari 2013): 21–38. <https://journals.us.edu.pl/index.php/PP/article/view/4181>

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# BAB III

## PROBLEM HUKUM MENJELANG PEMILU 2019

Devi Darmawan



### Pengantar

Pemilu 2019 merupakan pemilu nasional kelima yang diselenggarakan pascareformasi tahun 1998. Seperti pemilu-pemilu sebelumnya, kajian mengenai pemilu dan evaluasi pemilu dalam menghasilkan pemerintahan yang stabil dan demokratis menjadi fokus utama tidak hanya dari kalangan akademisi, tetapi juga melingkupi praktisi dan kalangan penggiat demokrasi secara luas. Banyak sisi yang menjadi objek pembahasan dari pemilu, salah satunya dimensi hukum dari penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Bila ditelaah lebih lanjut, dimensi hukum dalam pemilu memiliki peran vital untuk melegitimasi penyelenggaraan pemilu dan hasil pemilu. Tanpa adanya sendi-sendi hukum yang menopang legitimasi penyelenggaraan pemilu, tidak ada kekuasaan politis mana pun yang dapat memastikan pemilu berlangsung secara berintegritas dan hasilnya belum tentu dapat dihormati oleh segenap elemen masyarakat. Maka, bila dilihat dari standar pemilu demokratis yang disusun oleh IDEA, dimensi hukum menempati salah satu indikator yang menjadi alat ukur demokratis-tidaknya penyelenggaraan pemilu suatu negara.<sup>1</sup> Selain itu, dimensi hukum ditemukan dalam

---

<sup>1</sup> Jesús Orozco-Henríquez, Ayman Ayoub, dan Andrew Ellis, "Electoral Justice: The International IDEA Handbook," diakses pada 28 Agustus 2020, <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook>.

salah satu indikator penilaian demokrasi *electoral* yang dilakukan oleh Freedom House<sup>2</sup>. Bila ditelaah lebih lanjut, dimensi hukum memiliki kompleksitas dan problematika sendiri, baik dari sisi formil maupun materiil.<sup>3</sup> Dalam hal ini, sisi formil berkaitan dengan aturan tentang penegakan hukum dan sisi materiil merujuk pada materi muatan hukum itu sendiri. Keduanya memengaruhi kondisi hukum yang terjadi pada tatanan penyelenggaraan pemilu demokratis dalam rangka membentuk pemerintahan yang baik, stabil, dan efektif.

Problem hukum dalam Pemilu 2019 dapat dilihat dari aspek formil dan aspek materiil hukum itu sendiri. Secara formil, problem hukum dapat dilihat dari aturan tentang hukum acara yang mengatur tentang penegakan hukum dan penegakan hukum yang dilakukan selama ini secara umum oleh pemerintah sebagai pemegang kendali kekuasaan tertinggi. Sementara secara materiil, problem hukum dapat dilihat dari eksistensi peraturan perundang-undangan di bidang politik yang memengaruhi aspek-aspek penyelenggaraan Pemilu 2019, dari aspek sistem pemilu, aspek tata kelola atau teknis pemilu, aspek aktor pemilu, hingga aspek penegakan hukum atas potensi pelanggaran *electoral* dalam periode pemilu. Kedua aspek dari dimensi hukum tersebut, yakni aspek formil dan aspek materiil, menjadi penting untuk diperhatikan dalam menilik proses penyelenggaraan pemilu 2019.

Sejauh ini, telah ada beberapa publikasi yang mengulas masalah-masalah hukum menjelang Pemilu 2019. Namun, tulisan-tulisan tersebut belum mengupas kedua aspek dari dimensi hukum karena memisahkan antara masalah-masalah seputar aspek hukum formil dengan aspek hukum materiil. Sebagian besar penulis berfokus pada

---

<sup>2</sup> "Freedom in the World Methodology," diakses pada 28 Agustus 2020, <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

<sup>3</sup> Sisi formil adalah seperangkat hukum acara dan mekanisme yang memastikan aturan hukum diterapkan sebagaimana mestinya, sedangkan sisi materiil adalah materi muatan dari peraturan yang dibuat oleh pejabat pembuat peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tertuang dalam hukum tertulis.

aspek hukum formil dengan topik masalah penegakan hukum dalam Pemilu 2019, sedangkan beberapa penulis lainnya berfokus pada aspek hukum materiil dengan topik putusan MK yang mengubah sistem pemilu nasional Indonesia. Padahal, evaluasi atas kondisi hukum menjelang Pemilu 2019 akan lebih baik jika dilihat dari dua sisi, yaitu sisi formil dan sisi materiil secara sekaligus. Sebab, keberfungsian hukum melingkupi dua sisi tersebut sekaligus, dengan cacat dalam hukum materiil ataupun hukum formil akan berpengaruh pada tingkat efektivitas dari penegakan hukum yang terjadi.<sup>4</sup> Dalam konteks ini, tingkat efektivitas hukum ini akan menunjukkan potret kondisi hukum terkait pemilu yang dapat dijadikan bahan acuan untuk mengukur tingkat kondusivitas penyelenggaraan Pemilu 2019.

Terkait dengan upaya untuk mengukur kondusivitas pelaksanaan Pemilu 2019, sudah ada dua rangkaian survei yang dilakukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), yaitu survei ahli yang berjudul “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial, Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019”<sup>5</sup> serta survei publik yang berjudul “Kinerja Pemerintahan dan Prospek Pembangunan Demokrasi Indonesia ke Depan”<sup>6</sup> Kedua survei tersebut menjadi pijakan bagi penelitian ini untuk mendalami hal-hal yang memengaruhi kondusivitas penyelenggaraan pemilu dan khususnya menjadi pijakan analisis tentang kondisi hukum di Indonesia secara aktual. Adapun hasil survei publik Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI tahun 2018 menunjukkan bahwa kinerja pemerintah di bidang hukum dan keamanan memperoleh penilaian positif tertinggi (baik/sangat baik) dengan skor 70,6%, diikuti dengan kinerja pemerintah di bidang sosial dan bidang ekonomi

<sup>4</sup> Fernando Manullang, *Selayang Pandang: Sistem Hukum di Indonesia*, Edisi 1 (Jakarta: Kencana), 54.

<sup>5</sup> Tim Survei Pandangan Ahli P2P-LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019,” Jakarta, 7 Agustus 2018.

<sup>6</sup> Tim Survei Publik P2P-LIPI, “Kinerja Pemerintahan dan Prospek Pembangunan Demokrasi Indonesia ke Depan,” Makassar, 24 Juli 2018.

masing-masing 63% dan 55,7%. Namun, meskipun mendapat penilaian positif, kondisi penegakan hukum sesungguhnya masih memprihatinkan. Sebab, dalam praktiknya, muatan hukum pemilu masih berpotensi melanggar ketentuan hak pilih dan mengurangi kualitas integritas penyelenggaraan pemilu, seperti pemberian hak pilih bagi orang yang mentalnya tidak sehat ataupun warga negara asing yang jelas tidak memiliki alas hak untuk memilih. Selain itu, aturan teknis tentang tata kelola pemilu yang diatur dalam hukum formil pemilu masih belum mendukung penegakan hukum pemilu dan sistem pengawasan pemilu yang optimal karena alur penegakan hukum pemilu yang begitu rumit.

Sementara itu, hasil serupa ditemukan dalam survei ahli P2P-LIPI pada 2018. Dari hasil temuan survei tersebut, diketahui bahwa kondisi penegakan hukum saat ini sangat buruk, terutama terkait dengan persamaan di depan hukum dan konsistensi penegakan hukum. Skor persamaan di depan hukum mencapai 55,2%, sedangkan konsistensi penegakan hukum memiliki skor yang mencapai 64,8%. Artinya, konsistensi penegakan hukum dinilai sangat buruk oleh para ahli yang menjadi responden. Terkait dengan masalah ini, kondisi yang memengaruhi konsistensi penegakan hukum ini merupakan temuan yang terkonfirmasi dalam penelitian ini.<sup>7</sup> Kondisi penegakan hukum dan masalahnya akan dikemukakan lebih lanjut dalam pembahasan berikutnya dalam tulisan ini.

Seperti dikemukakan sebelumnya, tulisan ini hendak mengemukakan problem hukum yang berpengaruh pada kondusivitas Pemilu 2019 dengan berfokus pada kedua aspek dari dimensi hukum pemilu meliputi sisi formil dan sisi materilnya dan aspek penegakan hukum secara umum dengan mengacu pada

---

<sup>7</sup> Berdasarkan pada riset kualitatif yang telah dilakukan dengan melakukan sejumlah kelompok diskusi terfokus (*focus group discussion/FGD*) dan wawancara mendalam di tujuh lokasi penelitian pada periode Maret–September 2018. Adapun tujuh lokasi penelitian ialah DKI Jakarta, Bandung (Jawa Barat), Surabaya (Jawa Timur), Semarang (Jawa Tengah), Medan (Sumatera Utara), Makassar (Sulawesi Selatan), dan Pontianak (Kalimantan Barat).

sejumlah temuan tim penelitian kualitatif di lapangan. Oleh sebab itu, pertama-tama tulisan ini akan diawali dengan kedudukan hukum dalam tatanan sistem demokrasi dan akan dilanjutkan dengan ulasan tentang kondisi penegakan hukum dan masalah-masalah hukum pemilu di Indonesia. Dari ulasan tersebut, tulisan ini akan ditutup dengan analisis tentang kondusivitas kondisi hukum menjelang Pemilu 2019.

### **Kedudukan Hukum dalam Tatanan Sistem Demokrasi**

Kedudukan hukum dalam suatu tatanan pemerintahan selalu harus diutamakan agar dapat memberikan kepastian, keadilan, dan kesejahteraan sosial (supremasi hukum). Di samping itu, relevansi supremasi hukum dalam kehidupan bernegara bertujuan memberikan dasar atau pedoman untuk menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang baik dan memastikan pemerintahan tidak dijalankan secara sewenang-wenang oleh pemimpin berikut juga *apparatus* negaranya. Secara teoretis, negara yang dikelola berdasarkan pada hukum dengan sistem supremasi hukum dikenal dengan istilah nomokrasi, yakni hukum berdaulat sepenuhnya sebagai kekuasaan tertinggi. Citra nomokrasi ini berbeda dengan pelebagaan sistem demokrasi, yang justru menempatkan rakyat dan keinginan mayoritas sebagai yang utama. Dua konsep bernegara itu menjadikan tata pemerintahan berdasarkan pada hukum dan tata pemerintahan berdasarkan pada kehendak mayoritas rakyat menjadi dua hal yang berbeda. Namun, seiring dengan dinamika yang berkembang, tuntutan dalam sistem pemerintahan demokratis menghendaki adanya pelebagaan sistem hukum yang kuat untuk mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang bersih dan adil.

Di Indonesia, kehendak itu secara nyata disuarakan pada momentum reformasi untuk menjatuhkan rezim pemerintahan

di bawah pimpinan Presiden Soeharto.<sup>8</sup> Hal itu kemudian memengaruhi bentuk negara Indonesia yang dikukuhkan melalui amendemen konstitusi sehingga menghasilkan suatu konstitusi yang melembagakan kedua ide bernegara secara satu kesatuan dalam kerangka sistem demokrasi berdasarkan pada hukum (*constitutional democracy*) dan prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstat*).<sup>9</sup> kedua hal tersebut dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (UUD),” dan “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Secara normatif, kedua ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan negara nomokrasi (*rule of law*) yang menempatkan otoritas hukum sebagai pengendalian perilaku warga negara, termasuk perilaku pejabat pemerintah. Konsekuensinya, tata kelola pemerintahan harus didasarkan pada kedaulatan hukum sehingga penegakan hukum dalam kehidupan berdemokrasi pun tidak bisa ditawar atas nama kekuasaan atau kewenangan tertentu.

Nomokrasi sebagai salah satu pilar demokrasi sekurang-kurangnya terdiri atas empat aspek. Pertama, hukum berlaku dan ditegakkan sama dan setara (*equality before the law*). Kedua, setiap penyelenggara negara melaksanakan kekuasaan negara tidak menurut kehendak pribadi atau golongan melainkan berdasarkan pada peraturan yang berlaku. Ketiga, pengendalian dan pencegahan penyalahgunaan kekuasaan negara oleh penyelenggara negara (*controlling and preventing abuse of power*).<sup>5</sup> Keempat, penegakan hukum (*due process of law*).<sup>10</sup> Keempat aspek tersebut merupakan

---

<sup>8</sup> “20 Tahun Reformasi: Mengingat Tuntutan Demonstan,” diakses pada 10 Desember 2018, <https://era.id/afair/7715/20-tahun-reformasi-mengingat-tuntutan-demonstran>.

<sup>9</sup> Gayus Lumbuun, “Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum di Indonesia,” dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia (Juli 2014), 20.

<sup>10</sup> Ramlan Surbakti, “Demokrasi dan Nomokrasi,” dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia (Juli 2014), 13.

unsur-unsur yang harus dipenuhi tanpa kecuali agar hukum dapat benar-benar menjadi panglima penjaga pemerintahan yang demokratis.

Dalam kaitan ini, *due process of law* terdiri atas dua dimensi, yaitu *Substantive Due Process* dan *Procedural Due Process*.<sup>11</sup> Secara substantif, proses penegakan hukum terhadap setiap warga negara harus tetap menghormati hak dan kebebasan warga negara dan dengan hak asasi manusia pada umumnya sebagaimana ditetapkan dalam konstitusi dan seperangkat peraturan perundang-undangan. Dalam konstitusi, aturan tersebut dapat ditemukan mulai Pasal 27 sampai Pasal 34 UUD 1945 yang berisi ketentuan yang mengatur hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia. Dalam berdemokrasi, hak dan kebebasan dalam mengikuti proses demokrasi diatur dalam peraturan tentang pemilu, penyelenggaraan pemilu, hingga pengawasan pemilu. Seluruh ketentuan tersebut menjadi substansi proses penegakan hukum dari waktu ke waktu. Secara prosedural, proses penegakan hukum juga harus sesuai dengan keadilan prosedural, yakni penyelenggara negara memperhatikan alur penyelesaian perkara sesuai dengan kaidah yang berlaku. Dalam proses penegakan hukum pidana, proses penegakan hukum tidak hanya secara substantif harus sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*substantive due process*), tetapi juga secara prosedural harus sesuai dengan keadilan prosedural yang tertuang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana/KUHAP. Khusus untuk tindak pidana yang menyangkut tentang pemilu, prosedur penegakan hukum pemilu diatur secara tersendiri dalam UU Kepemiluan.

Kaidah khusus yang mengatur tentang prosedural ini dimaksudkan untuk melindungi tertuduh dari perlakuan sewenang-wenang yang mungkin dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, dari tahapan penyidikan,

---

<sup>11</sup> Roland J. Pennock dan John W. Chapman, *Due Process* (New York: New York University Press, 1977).

penuntutan, sampai proses pemeriksaan di pengadilan. Dalam kaitannya dengan tatanan demokrasi, PBB bahkan mengatakan bahwa penegakan hukum merupakan hal yang fundamental untuk memajukan demokrasi suatu negara.<sup>12</sup> Dengan kata lain, tujuan *due process of law* ini adalah mengendalikan penggunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukum atau mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyidik dan penuntut untuk memastikan proses demokrasi dilaksanakan tanpa cacat yang berpotensi mencederai hak sipil dan politik warga negara dan sekaligus memperkuat legitimasi pemerintahan demokratis itu sendiri.

### **Kondisi Penegakan Hukum Indonesia**

Berdasarkan pada keempat aspek yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diketahui bahwa penegakan hukum merupakan salah satu aspek terpenting dari *rule of law*. Sebab, inti dari *rule of law* adalah penegakan hukum karena penegakan hukum merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam masyarakat yang memengaruhi perasaan hukum, kepuasan hukum, dan kebutuhan atau keadilan hukum masyarakat.<sup>13</sup> Secara konseptual, penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.<sup>14</sup>

Kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktivitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek

<sup>12</sup> Massimo Tommasoli, Rule of Law and Democracy: Addressing the Gap between Policies and Practices, diakses pada 30 September 2019, <https://www.un.org/en/chronicle/article/rule-law-and-democracy-addressing-gap-between-policies-and-practices>.

<sup>13</sup> Bagir Manan, "Penegakan Hukum yang Berkeadilan," dalam *Menemukan Hukum Suatu Pencarian*, Bagir Manan (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009), 52.

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti, "Demokrasi," 13.

kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Penegakan hukum dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum. Sementara dalam arti sempit, penegakan hukum menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Dalam penerapannya, suatu perangkat hukum baru dapat dikatakan efektif apabila ia dapat diimplementasikan dan sanksinya dapat ditegakkan apabila terjadi pelanggaran. Dengan kata lain, penegakan hukum bekerja dalam satu kesatuan sistem hukum yang terpadu.

Secara praktis, efektivitas penegakan hukum ditentukan oleh sejumlah faktor yang terlibat atau yang berpengaruh dalam penegakan atau pelaksanaan hukum. Menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima faktor yang sangat memengaruhi penegakan hukum. Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, sehingga merupakan esensi dari penegakan hukum, dan merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum.<sup>16</sup> Kelima faktor tersebut adalah, pertama, faktor hukumnya sendiri, terutama undang-undang. Kedua, faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kelima, faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Bila dilihat dari hasil survei Ahli P2P-LIPI, terdapat empat faktor

---

<sup>15</sup> Frans Hendra Winarta, "Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum," dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), 313, <https://www.komisiyudisial.go.id/assets/uploads/files/Bunga-Rampai-KY-2014-Problematika-Hukum-Peradilan-di-Indonesia.pdf>

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1986), 5.

yang terkonfirmasi memengaruhi upaya penegakan hukum yang berpotensi mengganggu kondusivitas Pemilu 2019.

Pertama, imparialitas lembaga penegak hukum. Kedua, koordinasi yang baik di antara penegak hukum. Ketiga, partisipasi masyarakat. Keempat, regulasi yang memadai.<sup>17</sup> Hal ini diperkuat melalui temuan tim riset kualitatif yang menemukan dua faktor yang paling dianggap penting dalam efektivitas penegakan hukum.<sup>18</sup> Kedua faktor itu merupakan faktor hukumnya sendiri (UU) dan faktor penegak hukum (aparatus penegak hukum). Faktor yang berpengaruh terhadap penegakan hukum yang berasal dari hukumnya sendiri, terutama undang-undang, disebabkan oleh tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang, belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang, dan ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran dan penerapannya. Sebagaimana dikemukakan oleh salah satu narasumber FGD, yang menyatakan:

“...pada saat ini, banyak materi muatan undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain saling tumpang-tindih, bahkan saling bertentangan. Hal ini sangat berbahaya bagi penegakan hukum di tengah moral dan integritas aparat penegak hukum yang sangat memprihatinkan.”<sup>19</sup>

Di sisi lain, dari faktor penegak hukum, kinerja aparat penegak hukum dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum dan kasus-kasus tertentu dinilai sangat berpengaruh dalam penegakan hukum yang efektif. Sebab, faktor manusia yang menjalankan penegakan

---

<sup>17</sup> Tim Survei Pandangan Ahli P2P-LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019,” Jakarta, 7 Agustus 2018.

<sup>18</sup> Narasumber, wawancara personal di semua daerah penelitian, April–Juli 2018.

<sup>19</sup> Feri Amsari, Fakultas Hukum Universitas Andalas, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif. Jakarta, 14 Agustus 2018.

hukum itu sangat dominan untuk menentukan apakah penegakan hukum itu berhasil atau tidak.<sup>20</sup> Sebagian besar narasumber menilai kelemahan aparat penegakan hukum ditandai dari tidak diselesaikannya sejumlah kasus di tingkat nasional.<sup>21</sup> Bahkan, temuan hampir seluruh narasumber di Provinsi Sulawesi Selatan dan Jawa Barat mengatakan bahwa kondisi hukum yang mendesak untuk dibenahi menjelang Pemilu Serentak 2019 ialah penegakan hukum untuk penyelesaian perkara kasus korupsi, di antaranya kasus Budiono cs dan kasus lainnya, seperti kasus dugaan korupsi sejumlah kepala daerah, khususnya kasus korupsi kepala daerah yang tertangkap tangan.<sup>22</sup> Penegakan hukum terhadap kasus korupsi ini mendesak untuk dilakukan karena tidak tuntasnya penyelesaian perkara menunjukkan kelemahan aparat penegak hukum dalam menegakkan keadilan.<sup>23</sup> Bila penegakan hukum tidak dapat dituntaskan, narasumber pesimistis penegakan hukum dalam pelanggaran Pemilu 2019 pun tidak dapat ditangani secara baik dan aktor pelanggar akan semakin jauh dari efek jera.<sup>24</sup>

Di samping itu, kelemahan aparat penegak hukum ditandai dari sejumlah penyalahgunaan wewenang yang mencoreng wibawa peradilan dan penegakan hukum di Indonesia, seperti kasus korupsi yang melibatkan sejumlah hakim dan institusi penegak hukum lainnya. Sebagaimana dikemukakan sebagai berikut:

“...kasus korupsi kepala daerah di Sumut membuat partisipasi pilkada rendah dan membuat masyarakat menjadi kian apatis. Persepsi masyarakat tentang lemahnya penegakan hukum terkait kasus korupsi mengakibatkan partisipasi

---

<sup>20</sup> Narasumber, wawancara personal di emua daerah penelitian, April–Juli 2018.

<sup>21</sup> Narasumber, wawancara personal di semua daerah penelitian, April–Juli 2018.

<sup>22</sup> Nur Hidayat Sardini, wawancara personal, Semarang, 19 April 2018.

<sup>23</sup> Firdaus, Lektor Fakultas Hukum Universitas Tanjung Pura, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018.

<sup>24</sup> Syaiful Aris, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Surabaya, Jawa Timur, 23 Mei 2018.

masyarakat berkurang. Masyarakat menjadi kian apatis karena mereka kecewa tentang kepala daerah mereka yang terlibat dalam kasus korupsi, kemudian juga mereka mendengar bahwa untuk menjadi kepala daerah harus bayar sekian.<sup>25</sup>

Temuan tim riset kualitatif yang telah dikemukakan tersebut mengindikasikan adanya permasalahan pada aparatus penegak hukum pada lembaga peradilan. Padahal, faktor aparat penegak hukum merupakan faktor yang paling berpengaruh dalam penegakan hukum. Namun, faktor itu justru bermasalah dan memiliki sejumlah catatan menjelang Pemilu 2019. Hasil dari performa aparat penegak hukum yang tidak optimal ini berdampak pada potret peradilan secara keseluruhan. Bila aparat penegak hukum berintegritas dan terhindar dari perilaku koruptif, wibawa peradilan akan senantiasa terjaga dan penegakan hukum dengan sendirinya bernilai secara ajek di masyarakat.

Seperti diketahui, salah satu unsur penegakan hukum adalah pelaksanaan peradilan yang bersih dan berwibawa. Dalam konteks ini, peradilan memiliki posisi penting dalam sistem sosial kemasyarakatan karena institusi ini menjadi satu-satunya lembaga formal yang diberi kekuasaan untuk menyelesaikan setiap persoalan hukum demi terciptanya keadilan. Namun, bersamaan dengan itu, muncul persoalan korupsi di wilayah peradilan yang melibatkan aparat penegak hukum (*judicial corruption*) yang sudah tentu mencoreng wibawa peradilan.

Secara kontekstual, *judicial corruption* membahayakan dan mengancam kemandirian hakim dalam penegakan hukum.<sup>26</sup> Sebab, ia menciptakan suatu hubungan antara pencari keadilan dan

---

<sup>25</sup> Armansyah, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Medan, Sumatera Utara, 9 Mei 2018.

<sup>26</sup> Danang Wijayanto dan Festy Rahma Hidayati, "Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial dalam Mendukung Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial," dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014), 265.

lembaga peradilan serta mengakibatkan lahirnya putusan akhir pengadilan yang tidak didasarkan atas pertimbangan keadilan hukum sama sekali, melainkan karena materi atau barang yang diperjanjikan di balik penyelesaian perkara. Di antaranya, masih terdapat modus lelang perkara yang memperdagangkan keadilan dengan uang, sebagian di antaranya meliputi hakim ditangkap oleh KPK ketika sedang melakukan transaksi.<sup>27</sup> Sebagaimana dikatakan Satjipto Rahardjo, saat ini pengadilan berubah menjadi pasar yang memperdagangkan putusan, pengadilan terlalu sering mencoreng martabatnya sendiri, dan bersama-sama dengan koruptor telah menjadi benalu di negeri ini. Sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“...peradilan kita (saat ini) berada pada kondisi yang tidak memuaskan, bahkan ruang persidangan saat ini tidak lagi steril, namun sangat terbuka bagi tindakan ketidakjujuran, kongkalikong, kebohongan atau perilaku menyimpang dan terutama korupsi.”<sup>28</sup>

Terkait hal ini, International Commission of Jurists (ICJ), dalam papernya yang berjudul *Reviewing Measures to Prevent and Combat Judicial Corruption*, menyatakan, dari seluruh jenis korupsi, *judicial corruption* merupakan kategori yang paling berbahaya, sebagaimana dinyatakan berikut:<sup>29</sup>

*“...of all types of corruption, judicial corruption is perhaps the most insidious and odious because this type of corruption gnaws and destroys a most important pillar of a democratic government. Much has been written about the topic of corruption, but judicial*

---

<sup>27</sup> Ihsanuddin, “OTT KPK, MA Akan Periksa Ketua PN Jaksel dan PN,” *Kompas.com*, 29 November 2018, diakses pada 10 Desember 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/29/23175481/ott-kpk-ma-akan-periksa-ketua-pn-jaksel-dan-pn-jaktim?page=all>.

<sup>28</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, 2011, 90.

<sup>29</sup> International Commission of Jurists, *Reviewing Measures to Prevent and Combat Judicial Corruption, The Experience of Lesotho*, Justice S. Peete Lesotho Sun International Maseru (29 Juli 2010).

*corruption tops the list of the condemned. Corruption adulterates, clogs, pollutes, perverts and distorts the dispensation of justice.”*

(... dari semua jenis korupsi, korupsi peradilan mungkin yang paling berbahaya dan menjijikkan karena jenis korupsi ini menggerogoti dan menghancurkan pilar terpenting dari pemerintahan yang demokratis. Banyak yang telah ditulis tentang topik korupsi, tetapi korupsi yudisial menduduki peringkat atas daftar para terhukum. Korupsi memalsukan, menghambat, mencemari, menyimpang, dan mendistorsi perwujudan keadilan).

Melihat makna yang terkandung dari yang disampaikan oleh ICJ ini, diketahui bahwa *judicial corruption* merupakan jenis korupsi yang paling tinggi untuk kategori kejahatan yang terkutuk (*condemned*) karena *judicial corruption* menghancurkan bagian dari pilar-pilar pemerintahan yang demokratis.<sup>30</sup> Mekanisme demokrasi seperti pemilu demokratis yang dilaksanakan secara berintegritas pun akan rapuh dengan sendirinya bila hasil pemerintahan hasil pemilu dikawal oleh peradilan yang koruptif.<sup>31</sup>

Secara konseptual, istilah *judicial corruption* juga sering disamakan dengan mafia peradilan. Mafia peradilan merupakan suatu pola atau struktur yang berproses yang memungkinkan oknum yang terlibat melakukan jual-beli perkara secara terorganisasi.<sup>32</sup> Mafia peradilan dapat terjadi karena sistem dan budaya penegakan

---

<sup>30</sup> Winarta, “Membangun Profesionalisme Aparat,” 316.

<sup>31</sup> Asep Warlan Yusuf, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan. FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif. Bandung, Jawa Barat, 3 April 2018.

<sup>32</sup> Amir Syarifudin, Seminar Nasional “Pengawasan Kinerja Peradilan Tipikor di Provinsi Sumatra Utara,” diselenggarakan oleh Basis Demokrasi, Komisi Ombudsman Nasional Perwakilan Sumatra Utara dan Nanggroe Aceh Darusalam dan Pijar Keadilan, Grand Antares Hotel, Medan, 20 Desember 2008. Dikutip dari Frans Hendra Winarta, “Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum” dalam Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), 317 <https://www.komisiyudisial.go.id/assets/uploads/files/Bunga-Rampai-KY-2014-Problematika-Hukum-Peradilan-di-Indonesia.pdf>

hukum yang dijalankan oleh para penegak hukum memberikan peluang untuk diselewengkan. Hukum dan keadilan tidak berjalan sebagaimana mestinya serta dapat diperdagangkan seperti “komoditas”.<sup>33</sup> Mafia peradilan di Indonesia telah mencapai tingkat parah dan hampir mematikan lembaga peradilan itu sendiri. Berdasarkan pada penelitian yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) pada pertengahan 2002 dapat diperoleh pengertian mafia peradilan:<sup>34</sup>

“...mafia peradilan merupakan korupsi yang sistematis yang melibatkan seluruh pelaku yang berhubungan atau berkaitan dengan lembaga peradilan mulai dari polisi, jaksa, advokat, panitera, hakim, sampai petugas di lembaga masyarakatan.”

Menurut Abdullah Dahlan, korupsi di peradilan dalam bentuk transaksi perkara sudah menjadi masalah penegakan hukum yang mengakar di peradilan.<sup>35</sup> Berdasarkan pada data, setidaknya sudah ada 28 orang hakim dan aparat pengadilan (nonhakim) yang tersandung kasus korupsi dan sebagian besar terjerat operasi tangkap tangan (OTT) KPK.<sup>36</sup> Data itu menunjukkan rentannya kemandirian kekuasaan kehakiman dari praktik korupsi dengan modus transaksi perkara. Akibatnya, hukum yang secara fitrah yang seharusnya berfungsi sebagai alat penggerak masyarakat menuju ke arah kecerahan keadilan, tidak bekerja ke arah sebagaimana mestinya.

Kondisi praktik menyimpang dari para hakim atau penegak hukum tersebut juga pada akhirnya telah menimbulkan banyaknya inkonsistensi hukum dalam putusan-putusan pengadilan, bahkan

---

<sup>33</sup> Amir Syarifudin, Seminar Nasional.

<sup>34</sup> Amir Syarifudin, Seminar Nasional.

<sup>35</sup> Abdullah Dahlan, Indonesian Corruption Watch (ICW). FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif. Jakarta, 29 Maret 2018.

<sup>36</sup> “Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan,” diakses pada 10 Desember 2018, <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan..>

pada tingkat Mahkamah Agung sendiri inkonsistensi pun kerap terjadi baik dalam putusan-putusan kasasi maupun peninjauan kembali.<sup>37</sup> Lebih jauh lagi, lembaga peradilan yang disesaki praktik mafia peradilan juga telah mengakibatkan banyaknya penundaan perkara dengan berbagai alasan. Kondisi itu mengakibatkan adanya biaya-biaya perkara yang tidak semestinya, dan pada akhirnya juga telah mencederai nilai-nilai keadilan.<sup>38</sup>

Hal ini sebagaimana dibuktikan melalui temuan survei ahli P2P-LIPI yang menilai bahwa persamaan di depan hukum dan konsistensi penegakan hukum memang masih buruk.<sup>39</sup> Sementara data dari temuan riset kualitatif juga menguatkan hal ini, khususnya untuk konsistensi penegakan hukum. Sejumlah narasumber dari Provinsi DKI Jakarta, Kalimantan Barat, dan Sumatera Utara menjelaskan bahwa inkonsistensi penegakan hukum paling kelihatan pada penyelesaian kasus korupsi, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.<sup>40</sup> Temuan ini senada dengan temuan tim survei publik P2P-LIPI yang menyatakan bahwa kinerja pemerintah di bidang hukum dan keamanan yang dinilai sangat buruk adalah terkait pemberantasan korupsi, termasuk suap dan pungli (67,1%), diikuti dengan peningkatan kualitas aparat penegak hukum (68,0%).<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, Kota Makassar, Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018; Kota Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018; dan Kota Semarang, 18 April 2018.

<sup>38</sup> Taufiqurrohman Syahuri, “Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi,” dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014), 84.

<sup>39</sup> Tim Survei Pandangan Ahli P2P-LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019,” Jakarta, 7 Agustus 2018.

<sup>40</sup> Firdaus, Lektor Fakultas Hukum Universitas Tanjung Pura, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018; Feri Amsari, Fakultas Hukum Universitas Andalas. FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018; Armansyah, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Medan, Sumatera Utara, 9 Mei 2018.

<sup>41</sup> Tim Survei Publik P2P-LIPI, “Kinerja Pemerintahan dan Prospek Pembangunan Demokrasi

Berdasarkan pada data temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum di Indonesia saat ini masih jauh dari konsep supremasi hukum dalam kerangka negara demokratis sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Hal yang sama terjadi pada institusi kepolisian sebagai salah satu institusi penegak hukum di samping kekuasaan kehakiman. Di institusi kepolisian juga masih banyak pelanggaran yang dilakukan, seperti adanya pungutan-pungutan liar dan kasus suap oknum Polri. Kemudian, di institusi kejaksaan, ada oknum jaksa tertentu yang memanfaatkan posisi lemah tersangka atau terdakwa dalam persidangan untuk mengeruk keuntungan. Akibatnya, penegakan hukum berlangsung hanya untuk memanfaatkan posisi lemah tersangka atau terdakwa untuk kepentingan pribadi dan memperkaya diri, dibandingkan untuk menegakkan keadilan dan kepastian hukum.<sup>42</sup>

Selain pelanggaran-pelanggaran profesi yang dilakukan oleh oknum aparat penegak hukum tersebut, ada perbuatan-perbuatan tersangka atau terdakwa dan advokat yang menjurus kepada *contempt of justice*. Antara lain tindakan-tindakan yang dipandang memermalukan, menghalangi, atau merintangi pengadilan di dalam penyelenggaraan peradilan atau dipandang sebagai tindakan mengurangi kewibawaan atau martabat peradilan dan penegakan hukum. Misalnya, menghindari proses penyelesaian hukum dengan alasan kesehatan, tidak menghadiri panggilan sidang, dan terang-terangan merintangi aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum di Indonesia. Salah satu kasus yang paling menonjol adalah upaya menjauhi proses hukum dengan alasan kesehatan, melakukan

---

Indonesia ke Depan,” Makassar, 24 Juli 2018.

<sup>42</sup> Winarta, “Membangun Profesionalisme Aparat,” 314.

kekerasan fisik terhadap aparat penegak hukum, dan tidak menghadiri panggilan pemeriksaan perkara.<sup>43</sup>

Praktik *judicial corruption* sendiri mengindikasikan bahwa sistem hukum tengah bermasalah dan tidak bekerja secara efektif. Dampak dari sistem hukum yang bermasalah ini adalah hilangnya sifat imparsiial peradilan dan terpuruknya sistem hukum. Di samping itu, kondisi penegakan hukum yang cenderung korup ini menumbuhkan rasa ketidakpercayaan masyarakat yang begitu tinggi terhadap proses peradilan. Sebab, salah satu hal yang biasa tampak dan dirasakan oleh masyarakat awam adalah adanya ketidakpastian penegakan hukum oleh aparat hukum, seperti lambatnya proses penyelesaian suatu kasus atau perkara, tidak transparannya proses hukum yang berjalan hingga tidak diketahui apakah proses hukum tersebut masih berlanjut atau telah dihentikan. Potret penegakan hukum yang demikian dapat menimbulkan sikap atau pola perilaku yang kurang atau tidak percaya terhadap aparat penegak hukum dan pranata penegakan hukumnya.

Ketidakpercayaan terhadap aparat penegak hukum dan pranata penegakan hukum dapat menimbulkan potensi konflik di dalam masyarakat, seperti timbulnya tindakan main hakim sendiri, dan perilaku destruktif lainnya.<sup>44</sup> Untuk itu, profesionalitas penegak hukum untuk menghindari praktik *judicial corruption* dalam penegakan hukum perlu diwujudkan. Sebab, posisi aparat penegak hukum menentukan efektivitas penegakan hukum.

Dari uraian di atas, sebenarnya praktik buruk aparat penegak hukum dalam menegakkan peradilan yang bersih dan berwibawa adalah bentuk dari inkonsistensi penegakan hukum. Hukum yang

---

<sup>43</sup> Narasumber, FGD Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Hukum, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019. Kota Makassar, Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018.

<sup>44</sup> Asep Warlan Yusuf, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan. FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif. Bandung, Jawa Barat, 3 April 2018.

seharusnya ditegakkan di atas segalanya dan menjadi panglima dalam kehidupan bernegara dan berdemokrasi tidak ditegakkan secara utuh pada kasus-kasus korupsi tertentu. Penyelesaian kasus hukum untuk perkara korupsi tertentu adalah bukti nyata dari lemahnya performa penegak hukum dalam menegakkan hukum secara konsisten. Padahal, supremasi hukum adalah salah satu upaya yang terus dikukuhkan sejak reformasi pada Mei 1998.

Menjelang Pemilu 2019, penegakan hukum semestinya dilakukan secara lebih konsisten oleh aparat penegak hukum. Namun, untuk mewujudkan konsistensi penegakan hukum di semua bidang, aparat penegak hukum di lingkungan peradilan harus bebas dari perilaku korup dan berintegritas. Ini merupakan catatan yang perlu diperhatikan menjelang Pemilu 2019. Sebab, keberhasilan Pemilu 2019 tidak hanya ditentukan dari integritas penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu, tetapi juga aparat penegak hukumnya. Penegakan hukum dalam pemilu adalah salah satu standar internasional pelaksanaan pemilu yang demokratis.<sup>45</sup> Tanpa mekanisme penegakan hukum yang bersih dan adil, pelanggaran dalam pemilu tidak dapat ditindak secara adil, terutama dalam hal adanya pelanggaran pemilu yang merugikan hak pilih dan pelanggaran yang merusak nilai demokrasi itu sendiri, seperti politik uang dan kampanye hitam.

### **Masalah Hukum Pemilu Menjelang Pemilu 2019**

Seerti telah disinggung sebelumnya, masalah hukum terkait ketentuan penyelenggaraan pemilihan umum saat ini dapat

---

<sup>45</sup> International IDEA, "Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu," (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002), 24.

dikategorikan pada dua jenis kaidah hukumnya, yaitu hukum materiil dan hukum formal.

### ***Masalah hukum materiil dalam aturan pemilihan***

Hukum materiil dalam Pemilu 2019 merujuk pada seperangkat peraturan yang menerangkan tentang tindakan atau perbuatan tentang bagaimana pemilu diselenggarakan, apa yang dapat dihukum serta hukuman-hukuman apa yang dapat dijatuhkan. Untuk itu, hukum materiil dari Pemilu 2019 merujuk pada seperangkat paket UU Politik dan peraturan perundang-undangan yang melingkupinya, seperti UU terkait pemilu, aturan KPU/Bawaslu, dan putusan MK.

Aspek materiil dari Pemilu 2019 ini memiliki sejumlah persoalan yang menjadi perdebatan oleh beberapa pihak. Sebab, seperti pemilu-pemilu sebelumnya, terdapat beberapa perubahan yang terjadi pada materi muatan peraturan penyelenggaraan pemilu. Namun, berbeda dari pemilu sebelumnya, pada Pemilu 2019 ini, perubahan materiil hukum justru mengubah skema penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Secara yuridis, perubahan tersebut dapat dilihat dari putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Dilihat dari muatan dan pertimbangan hukum yang terkandung di dalamnya, putusan tersebut merupakan titik kulminasi perubahan sistem pemilu di Indonesia. Melalui putusan itu, MK mengubah sistem penyelenggaraan pemilu nasional, yang semula dilaksanakan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden serta wakil presiden, menjadi satu kesatuan sehingga pelaksanaan keduanya digabungkan.

Penggabungan dua pemilu nasional dalam satu waktu yang diselenggarakan secara bersamaan atau serentak ini menimbulkan polemik dan diskursus tersendiri di kalangan akademisi ilmu politik dan sekaligus pemerhati hukum tata negara, tidak terkecuali para politisi. Sebab, pemilu serentak ini tidak hanya menggabungkan kedua pemilu di tingkat nasional, tetapi juga menambahkan pemilu

legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten kota untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Penggabungan dua pemilu nasional dalam satu waktu dan ditambah juga dengan pemilu legislatif yang seyogianya diselenggarakan di tingkat lokal tersebut membuat perbedaan sistem pemilu yang signifikan untuk Pemilu 2019. Dengan kata lain, Pemilu 2019 ini adalah pemilu dengan sistem pemilu serentak pertama kali yang diselenggarakan di Indonesia. Terlepas dari perdebatannya, putusan MK tentang pemilu serentak ini menjadi dasar dari penyelenggaraan Pemilu 2019. Adapun hukum materiil yang perlu diperhatikan adalah UU dan seperangkat peraturan KPU sebagai peraturan teknis pelaksana dari UU Pemilu.

Seperti telah dijelaskan dalam konsep hukum sebelumnya, faktor yang paling berpengaruh dalam penegakan hukum selain aparat penegak hukum adalah faktor hukum itu sendiri atau regulasi (UU) yang merujuk pada istilah hukum materiil dalam pemilu. Sepanjang penelitian tentang pemetaan kondisi hukum dilakukan, hukum materiil yang selalu muncul dan disepakati sebagai UU yang paling bermasalah menjelang Pemilu 2019 adalah tentang regulasi pemilu (UU No. 7 Tahun 2017). Regulasi pemilu dinilai masih bermasalah karena mengatur kerangka hukum yang berbeda dengan regulasi pemilu di tingkat lokal, sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“...permasalahan kerangka hukum pemilu terletak pada dualisme kerangka hukum yang berbeda, yaitu UU Pemilu dan UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Hal ini menimbulkan problem bagi penyelenggara maupun penegak hukum di tingkat pelaksanaan. Perdebatannya memang sudah berlangsung lama mengenai apakah kerangka hukum pemilu dan pemilu gubernur, bupati, wali kota bisa disamakan. Sebab, terdapat sejumlah implikasi di dalam praktik penerapannya yang menimbulkan problem antara penyelenggara pemilu (Komisi Pemilihan Umum/KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum/Bawaslu) dan juga polisi dan jaksa yang saling berkoordinasi.”

Berdasarkan pada temuan di lapangan, terdapat setidaknya empat implikasi dari dualisme aturan pemilu ini yang terkait dengan penegakan hukum.<sup>46</sup> Pertama, timbulnya perbedaan dalam hukum pidana material. Kedua, perbedaan kelembagaan yang berwenang. Ketiga, perbedaan cara penyelesaian sengketa. Keempat, perbedaan penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Keempat hal tersebut merupakan masalah yang disebabkan oleh dualisme aturan hukum tentang pemilu nasional dan lokal yang berimplikasi pada inefektivitas penegakan hukum.

Untuk implikasi pertama, adanya perbedaan aturan tentang hukum pidana materiil. Misalnya, ketentuan tentang larangan politik uang. Baik UU Pemilu maupun UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota mengaturnya. Namun, terdapat perbedaan tentang tempus deliknya. Dalam UU Pemilu, tempus delik politik uang dibagi menjadi empat, yaitu pada saat kampanye (Pasal 523 ayat 1), pada masa tenang (Pasal 523 ayat 2), pada hari pemungutan suara (Pasal 523 ayat 3), dan pada saat pemungutan suara (Pasal 515). Sementara dalam UU Pemilihan Gubernur, Bupati, Wali Kota, perbedaan tempus tidak diatur secara terpisah. Perbedaan ini berpengaruh dalam penerapan hukum, karena aparat penegak hukum akan sulit dalam menerapkan peristiwa hukum pada unsur-unsur yang dilarang dalam pasal yang ingin dibuktikan dalam proses peradilan.

Kedua, perbedaan kelembagaan. Untuk pemilu ditingkat kabupaten/kota, institusi yang berwenang adalah Bawaslu, sedangkan untuk pemilihan gubernur, bupati, wali kota masih panitia pengawas pemilihan. Jadi, istilahnya menimbulkan perbedaan di tingkat bawah dan dalam pelaksanaan penegakan hukum pemilu menimbulkan

---

<sup>46</sup> Topo Santoso, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 29 Maret 2018; Feri Amsari, Fakultas Hukum Universitas Andalas, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018.

kebingungan bagi masyarakat terutama dalam mengadakan adanya pelanggaran tertentu.

Ketiga, perbedaan cara penyelesaian sengketa terkait dengan penetapan partai politik peserta pemilu. Secara normatif, sengketa ini masuk ranah peradilan tata usaha negara. Untuk pemilihan umum, penyelesaian tingkat pertama diselesaikan oleh Bawaslu. Jika tidak puas, bandingnya dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pengaturan berbeda berlaku pada penyelesaian sengketa penetapan peserta pemilu pada pemilu gubernur, bupati, dan wali kota. Sebab, penyelesaian dilakukan untuk tingkat banding diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Artinya, penyelesaian sengketa TUN dilevel lokal diselesaikan oleh lembaga peradilan tata usaha negara yang satu tingkat di atas peradilan tingkat pertama. Kondisi ini tentunya mengakibatkan kebingungan ketika di antara pihak-pihak yang bersengketa.

Keempat, perbedaan perselisihan hasil pemilu. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu gubernur, bupati, dan wali kota diselesaikan oleh pengadilan khusus, sedangkan untuk penyelesaian perselisihan pemilu diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Sementara pengadilan khusus yang dimaksud belum ada hingga saat ini. Kondisi ini akhirnya menimbulkan potensi alur penyelesaian perselisihan pemilu yang menjamin kepastian hukum. Kelima, hal tersebut merupakan masalah yang muncul karena adanya dua aturan yang berbeda yang mengatur materi muatan yang sama baik untuk pemilu nasional dan pemilu lokal.

Secara substansial, regulasi pemilu dalam UU No 7/2017 mengandung sejumlah kelemahan, terutama terkait sejumlah aturan yang dilarang menjelang Pemilu 2019. Aturan-aturan tersebut berpotensi mengganggu kondusivitas pemilu serentak nasional mendatang. Salah satunya adalah aturan tentang larangan kampanye sebelum hari pemungutan suara. Sebab, aturan kampanye yang terdapat di dalam UU Pemilu cenderung tidak berpihak pada hak

partai politik ataupun kandidat peserta pemilu untuk melakukan kampanye sebelum hari-H pemungutan suara. Aturan tersebut kemudian cenderung dilanggar oleh hampir semua partai dengan membungkus model kampanyenya sedemikian rupa.<sup>47</sup>

### ***Masalah hukum formil dalam aturan pemilihan***

Hukum formil adalah seperangkat aturan yang memuat aturan beracara untuk melaksanakan hukum materiil pemilu sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Hukum formil ini berkaitan dengan aturan-aturan hukum acara untuk menegakkan hukum pemilu dan juga aturan tentang tata kelola penyelenggaraan pemilu. Hukum formil merujuk pada penegakan hukum dan efektivitas dari organ penegak hukum dalam melaksanakan fungsinya atau dengan nama lain aparatus penegak hukum. Terkait dengan masalah hukum formil yang terkait dengan pemilu, terdapat dua permasalahan yang menjadi temuan tim riset kualitatif, yakni permasalahan terkait dengan hukum acara penegakan hukum pemilu dan permasalahan teknis manajemen pemilu. Kedua hal tersebut akan diuraikan satu per satu.

### ***Permasalahan Mekanisme Penegakan Hukum Pemilu***

Dilihat dari hukum formil pada penegakan hukum pemilu, masih terdapat sejumlah masalah dalam regulasi yang mengatur tentang hukum acara penanganan sengketa atau pelanggaran pemilu. Dalam aturan hukum formil yang tertuang dalam UU No. 7/2017, terdapat tiga hal yang termasuk dalam lingkup penegakan hukum pemilu, yaitu pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Khusus untuk pelanggaran pemilu, pembuat UU tetap membedakan pelanggaran pemilu ke dalam empat jenis kategori pelanggaran. Pertama, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; kedua, pelanggaran administrasi pemilu; ketiga, pelanggaran pidana

---

<sup>47</sup> Feri Amsari, Fakultas Hukum Universitas Andalas, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018.

pemilu; serta keempat, pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu, dan bukan tindak pidana pemilu. Sesuai dengan jenis kategorinya, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Terhadap tiap jenis pelanggaran dan sengketa tersebut, UU mengatur alurnya secara berbeda-beda.

Penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Penyelesaian baru dapat dilakukan setelah ada pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilakukan secara tertulis oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih dilengkapi dengan identitas pengadu kepada DKPP. Untuk selanjutnya, DKPP melakukan verifikasi, penelitian administrasi terhadap pengaduan dan menetapkan putusan setelah melakukan penelitian dan/atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, mendengarkan pembelaan dan keterangan saksi, serta mempertimbangkan bukti lainnya.

Untuk jenis kategori pelanggaran administrasi pemilu, penyelesaiannya dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota karena pelanggarannya meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. UU yang baru ini memberikan kewenangan yang begitu besar pada Bawaslu dengan menempatkan Bawaslu sebagai institusi yang menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif pemilu. Secara implisit pembuat UU memosisikan Bawaslu sebagai lembaga adjudikasi bagi pelanggaran pemilu. Bahkan, jika diperlukan, berdasarkan pada kebutuhan tindak lanjut penanganan pelanggaran pemilu,

Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota dapat melakukan investigasi. Kewenangan melakukan investigasi sendiri ini menjadikan Bawaslu seperti institusi utama yang melakukan penegakan hukum bagi pelanggaran administrasi pemilu.

Lebih lanjut UU mengatur ketentuan hukum acara bagi Bawaslu untuk melakukan proses adjudikasinya, di mana pemeriksaan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota harus dilakukan secara terbuka dan wajib memutus penyelesaian pelanggaran administratif pemilu paling lama 14 hari kerja setelah temuan serta laporan diterima dan diregistrasi. Putusan Bawaslu tersebut meliputi perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, teguran tertulis, tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu, dan sanksi administratif lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang pemilu. Di lain pihak, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota paling lama tiga hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan.

Namun, jika skala pelanggaran administrasi sudah dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa secara terbuka, dan merekomendasikan pelanggaran administratif pemilu dalam waktu paling lama 14 hari kerja, sedangkan KPU setelah menerima rekomendasi tersebut harus menerbitkan keputusan KPU yang berisi sanksi administratif berupa pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta pasangan calon presiden dan wakil presiden. Terkait sanksi tersebut, yang tidak puas dapat mengajukan keberatan untuk membatalkan sanksi administratif ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat tiga hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan. Dalam hal ini, Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administratif pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat

(5) dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung, yang putusannya bersifat final dan mengikat. Jika putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU, KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Mengenai sengketa pemilu, UU menentukan bahwa sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU/KPU provinsi/kabupaten/kota. Terkait sengketa tersebut, penanganan permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu berada dalam kewenangan Bawaslu/Bawaslu provinsi/kabupaten/kota. Kewenangan Bawaslu dalam menangani sengketa pun dapat disebut sebagai kewenangan adjudikasi karena UU menyebut kewenangan memeriksa dan sekaligus kewenangan memutus sengketa pada institusi Bawaslu.

Dalam hal ini, Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota memeriksa serta memutus sengketa proses pemilu paling lama 12 hari sejak diterimanya permohonan. Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota melakukan penyelesaian sengketa proses pemilu melalui tahapan (a) menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu; dan (b) mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat. Namun, proses adjudikasi Bawaslu baru dilakukan jika kesepakatan tidak tercapai di antara pihak-pihak yang bersengketa, dengan putusan Bawaslu untuk sengketa proses pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta pemilu; penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; serta penetapan pasangan calon. Terhadap pengecualian tersebut,

pihak yang keberatan terhadap putusan Bawaslu dapat menempuh upaya hukum kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Mengenai sengketa jenis lainnya, yaitu sengketa proses pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara, tentunya lembaga yang berwenang memeriksa dan memutus adalah PTUN. Sengketa ini pada umumnya terjadi antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon peserta pemilu, atau bakal pasangan calon dengan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/kota. Ditinjau dari putusannya secara terperinci, sengketa ini timbul antara KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.

Di sisi lain, timbul antara KPU dan pasangan calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon dan timbul antara KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap. Secara hukum acara, pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke pengadilan tata usaha negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Artinya, upaya hukum ini dilakukan sebagai upaya hukum kedua atau banding atas upaya administratif di Bawaslu. Pada tingkat banding ini, putusan PTUN menjadi final dan mengikat dan tidak ada upaya hukum lainnya yang dapat ditempuh.

Kategori selanjutnya adalah perselisihan hasil pemilu. Perselisihan ini meliputi perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Dalam hal ini, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi

perolehan kursi peserta pemilu, sedangkan perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden. Penanganan perselisihan hasil pemilu ini dilakukan Mahkamah Konstitusi dengan mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional oleh KPU.

Terkait dengan pelanggaran pidana pemilu, aturannya tidak mengalami perubahan signifikan dari undang-undang yang lama. Penanganannya masih dilakukan dalam skema Gakkumdu (pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk Gakkumdu) dan tunduk pada hukum acara yang berlaku sesuai KUHAP yang berlaku secara umum. Dengan demikian, penyelesaian pelanggaran pidana dilakukan di pengadilan dan diperiksa melalui majelis khusus tindak pidana pemilu yang diisi dengan hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu.

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat diketahui, dalam kerangka hukum penegakan hukum pemilu yang diatur dalam UU 7/2017, terdapat begitu banyak jenis pelanggaran pemilu yang diatur dalam UU Pemilu, meliputi tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa proses pemilu, sengketa TUN pemilu, pelanggaran kode etik pemilu, perselisihan hasil pemilu. Dengan banyaknya jenis pelanggaran dan sengketa tersebut, jumlah institusi yang terlibat pun terlampau banyak karena masing-masing memiliki aturan jalur penyelesaian yang berbeda, ada yang ditempuh melalui Bawaslu, KPU, DKPP, PTUN, dan pengadilan negeri.

“...lembaga yang terlibat dalam penegakan hukum pemilu di Indonesia adalah yang terbanyak di dunia. Mulai dari KPU, Bawaslu mulai dari pusat sampai ke bawah, DKPP untuk kode etiknya, Mahkamah Konstitusi untuk penyelesaian hasil pemilu, Mahkamah Agung untuk pelanggaran yang mengatasi pada level yang terstruktur, sistematis, dan masif. Kemudian, pengadilan negeri untuk tindak pidana pemilu tingkat pertama untuk pidana pemilu, PTUN untuk banding sengketa TUN pemilu, PTTUN untuk banding sengketa pilkada, dan ada lagi Sentra Gakkumdu.”<sup>48</sup>

Secara hukum, penyediaan jalur penyelesaian yang banyak ini ditujukan untuk menyediakan akses sebesar-besarnya pada keadilan. Namun, berbagai jenis jalur yang disediakan itu berdampak pada penyelesaian masalah yang berlarut-larut. Sebagaimana dikutip berikut ini:

“...dengan banyaknya pintu-pintu untuk mengadukan itu menyebabkan penyelesaian masalah yang berlarut-larut. Misalnya, Bawaslu sudah memutuskan Partai Bulan Bintang (PBB) itu sah jadi peserta pemilu tapi belum selesai itu sebagian mengadukan ke Bawaslu bahwa ada pelanggaran kode etik, dia akan mengadukan ke DKPP dan juga akan mengadukan ke Pengadilan Negeri jadi *enggak* selesai kalau ini *enggak* puas atau *enggak* dikabulkan mengadukan ke tempat lain. Jadi, sebenarnya tidak efektif dengan adanya banyak pintu meskipun dalam rangka menegakkan keadilan dan kemudian dimanfaatkan.”<sup>49</sup>

Di sisi lain, kenyataan yang terjadi dalam praktiknya menyebabkan salah satu tujuan lain dari hukum sulit tercapai, yaitu

---

<sup>48</sup> Topo Santoso, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 29 Maret 2018.

<sup>49</sup> Topo Santoso, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 29 Maret 2018.

kepastian hukum. Dalam konteks penyelesaian pelanggaran pemilu, setiap perkara harus diselesaikan secara singkat karena tahapan pemilu yang terus berjalan. Bila penyelesaian satu perkara memakan waktu yang tidak sebentar dan menggunakan semua jalur yang tersedia, unsur kepastian hukum atas penyelesaian masalah akan menghambat tahapan pemilu selanjutnya. Terlebih, kepastian hukum akan semakin sulit tercapai bila satu institusi memutuskan lain dari institusi lainnya. Misalnya, ketika Bawaslu dan PTUN memutus perkara secara berbeda, tentu eksekusi putusan akan ditangguhkan dan perkara akan digelar kembali untuk diperiksa. Dengan demikian, alur penyelesaian sengketa yang serumit ini membuat kompleksitas penegakan hukum pemilu menjadi bertambah. Sudah saatnya bagi pembuat UU untuk melakukan penyederhanaan bagi penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu sehingga penanganan sengketa atau penyelesaian pelanggaran menjadi lebih pasti dan singkat.

### ***Permasalahan teknis pemilu 2019***

Seperti diketahui, menjelang pemilu, terdapat sejumlah masalah yang terkait dengan tata kelola atau teknis pemilu yang mengindikasikan adanya masalah hukum formil dalam peraturan kepegiluan sehingga berdampak pada kondusivitas penyelenggaraan pemilu. Ada beberapa temuan lain terkait masalah teknis penyelenggaraan pemilu yang berkaitan dengan pendataan pemilih. Sebab, terdapat isu yang mengemuka persoalan pemilih yang dianggap tidak layak masuk ke DPT seperti pemilih dengan gangguan kejiwaan dan WNA. Untuk persoalan pemilih dengan gangguan kejiwaan, isu ini menguak ke permukaan karena KPU melakukan pendataan terhadap setiap orang, termasuk orang yang memiliki gangguan kesehatan jiwa. Sementara isu pemilih yang berstatus WNA menguak ke permukaan karena terdapat sejumlah WNA yang terdata dalam DPT karena memiliki KTP elektronik sebagai pengganti paspor.

## ***Aturan pemilih dengan gangguan jiwa diperkenankan memilih***

Isu terkait kebijakan “orang gila” diperbolehkan untuk menggunakan hak pilihnya mengemuka menjelang Pemilu 2019. Namun, isu ini dibantah oleh komisioner KPU dengan mengatakan KPU tidak pernah mendata warga yang sudah dinyatakan gila masuk ke daftar pemilih. KPU hanya mendata dan mendatangi warga yang punya gangguan kesehatan jiwa, sebagaimana dikutip berikut ini<sup>50</sup>

“Orang gila itu tidak boleh memilih. KPU hanya mendata warga sebagai pemilih yang memiliki kesehatan jiwanya terganggu, bukan gila ya. Bukan orang gila yang di jalanan enggak pake baju dan makan apa saja di jalan.”<sup>51</sup>

Dalam hal ini, pengertian dari seseorang dengan gangguan jiwa ialah penyakit tersebut tidak permanen. Mereka hanya sedang terganggu jiwanya dan bisa pulih kembali seperti biasa. Sementara yang didata oleh KPU ialah mereka yang sedang jalani rehabilitasi atau tengah memulihkan stres karena hal ini berbeda dengan orang yang sudah berstatus gila.

“Kita kalau diperiksa kejiwaan kita bisa dibilang terganggu. Saya saja yang setiap saat *mikiran* kotak suara, surat suara, kadang stres dan kalau diperiksa mungkin dibilang terkena gangguan jiwa. Yang penting dia tidak gangguan jiwa permanen dan mampu memilih dalam pemilu. Yang kita data orang-orang yang sedang jalani rehabilitasi, memulihkan stresnya. Istilahnya bukan orang gila, tapi orang dengan gangguan jiwa. ODGJ atau orang dengan gangguan jiwa masih boleh memilih.”

---

<sup>50</sup> Yaspren Martinus, “KPU Tegaskan Orang Gila Tidak Boleh Memilih, yang Mereka Data Adalah Orang dengan Gangguan Jiwa,” *Tribunnews*, 12 Februari 2019, <https://wartakota.tribunnews.com/2019/02/12/kpu-tegaskan-orang-gila-tidak-boleh-memilih-yang-mereka-data-adalah-orang-dengan-gangguan-jiwa>.

<sup>51</sup> Hasanudin Aco, “KPU: Orang Gila Tidak Punya Hak Pilih di Pemilu 2019,” *Tribunnews*, 12 Februari 2019, <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/02/12/kpu-orang-gila-tidak-punya-hak-pilih-di-pemilu-2019>.

Secara yuridis, Mahkamah Konstitusi (MK) pada 2008 sudah memutuskan bahwa warga yang jiwanya terganggu namun masih punya kesadaran untuk memilih bisa diikutsertakan untuk menyalurkan hak pilihnya. Hal itu pun sudah diterapkan pada pelaksanaan Pemilu 2009 dan 2014. Putusan tentang pemberian hak pilih bagi orang dengan gangguan jiwa dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum MK dalam putusan nomor 135/PUU-XIII/2015. Dalam putusan tersebut, MK telah memberi penafsiran soal hak-hak politik orang sakit jiwa<sup>52</sup> yang menyebutkan bahwa MK dapat memahami:

“...dalam interaksi masyarakat sehari-hari, istilah gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan selalu dibayangkan sebagai kondisi “gila”, atau yang secara medis disebut sebagai sakit jiwa (psikosa), karena sebenarnya “gila” hanya satu jenis dari abnormalitas mental. Adapun jenis abnormalitas mental lain adalah gangguan jiwa (neurosa), yang memiliki rentang kategori sangat luas. Keluasan rentang kategori gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan dalam bahasa sehari-hari terlihat dari berbagai istilah, antara lain stres, cemas, paranoid, latah, fobia, dan pikiran buruk. Tentu tidaklah sama kondisi antara orang dengan gangguan jiwa semisal psikosis dengan orang yang “hanya” mengalami stres dalam kadar ringan. Kerancuan persepsi demikian, yang saat ini tidak dapat dihindari terjadinya di dalam masyarakat, harus mulai dibenahi demi mencegah perlakuan yang tidak tepat kepada orang dengan gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan.”

Di sisi lain, UU Kesehatan ataupun UU Kesehatan Jiwa tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana cara mengetahui atau setidaknya kriteria untuk menilai apakah seorang warga negara sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya. Andai pun UU 18/2014

---

<sup>52</sup> Andi Saputra, “Membaca Lagi Alasan MK Izinkan Orang Sakit Jiwa Nyoblos Pemilu,” *Detiknews*, 14 Januari 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4383412/membaca-lagi-alasan-mk-izinkan-orang-sakit-jiwa-nyoblos-pemilu>.

merumuskan kriteria tertentu, atau bahwa kriteria demikian dapat merujuk pada kriteria kesehatan jiwa menurut ilmu kedokteran, psikologi, dan/atau psikiatri, penentuan apakah seseorang sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya tidak dapat dilakukan oleh sembarang orang. Dibutuhkan keahlian (profesi) tertentu untuk dapat dengan tepat menilai seseorang sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya. Bahkan, Pasal 73 UU Kesehatan Jiwa *juncto* Pasal 150 UU Kesehatan Jiwa mengatur bahwa pemeriksaan kesehatan jiwa untuk kepentingan hukum harus dilakukan oleh dokter spesialis kedokteran jiwa, bahkan melibatkan dokter spesialis bidang lain dan/atau psikolog klinis. Dengan demikian, penyelenggara pemilu bukan lembaga yang tepat untuk memutuskan apakah seseorang sedang dalam keadaan jiwa yang tidak sehat, kecuali mendata pemilih dengan gangguan jiwa sehingga pada saat hari-H pemilihan tiba jika kondisi kesehatan memungkinkan mereka bisa menggunakan hak pilihnya, kecuali dibuktikan lain dengan surat keterangan yang dikeluarkan oleh lembaga medis.

Menyikapi hal ini, ada beberapa pendapat. Salah satunya berasal dari Wakil Ketua Umum Partai Gerindra Sufmi Dasco Ahmad menilai orang dengan gangguan kejiwaan atau orang gila tidak seharusnya diberi hak pilih dalam pemilu. Meskipun, menurut anggota Komisi III DPR RI ini, tidak diatur secara tegas dalam UU Pemilu, dalam Pasal 1330 Kitab Undang-undang hukum Perdata (KUHPerdata) secara jelas diatur bahwa orang gila tidak cakap untuk melakukan aktivitas hukum dan itu termasuk memilih dalam pemilu. Sebab, hak pilih adalah aktivitas pelaksanaan hak hukum yang amat penting karena akan menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin negara. Jika orang gila diberi hak pilih, kualitas hasil pemilu bisa diragukan kualitasnya. Selain itu, pemberian hak pilih kepada orang gila akan memberi peluang terjadinya manipulasi karena potensi orang gila tersebut diarahkan atau diwakili untuk

memilih partai atau paslon tertentu karena mereka tidak sadar apa yang mereka lakukan dapat terjadi.<sup>53</sup>

Di sisi lain, Titi Anggraini menekankan bahwa penderita gangguan jiwa, sepanjang tidak ada surat keterangan profesional bidang kesehatan jiwa yang menyatakan dirinya tidak mampu memilih di pemilu, juga wajib didata dan diberikan hak pilihnya tanpa kecuali.<sup>54</sup> Ia mendasarkan argumennya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No. 8 Tahun 2015 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “terganggu jiwa/ingatannya” tidak dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum.” Ia menjelaskan lebih lanjut bahwa disabilitas adalah terganggunya fungsi pikir, emosi, dan perilaku yang meliputi psikososial. Di antaranya skizofrenia, bipolar, depresi, *anxietas*, dan gangguan kepribadian. Selain itu, disabilitas perkembangan yang berpengaruh pada kemampuan interaksi sosial, seperti autisme dan hiperaktif, masih memiliki fungsi mental karena, meskipun penderita psikosis mengalami disabilitas dalam sebagian fungsi mentalnya, mereka tetap bisa hidup normal dan mampu menentukan yang terbaik menurut dirinya.

Menilik isu ini, jika melihat syarat untuk didata sebagai pemilih yang ditentukan oleh UU adalah berusia 17 tahun dan atau sudah pernah menikah. Artinya, semua warga negara sesuai ketentuan yang ada wajib didata. Dalam hal ini, negara harus memenuhi hak setiap warga negara untuk bisa didata sebagai pemilih dalam Pemilu

---

<sup>53</sup> Muhammad Zulfikar, “Gerindra dan Perludem Beda Pendapat Soal Orang Gangguan Jiwa Dapat Hak Pilih,” *Tribunnews*, 20 November 2018, <https://jakarta.tribunnews.com/2018/11/20/gerindra-dan-perludem-beda-pendapat-soal-orang-gangguan-jiwa-dapat-hak-pilih>.

<sup>54</sup> Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini kepada *Tribunnews.com*, Selasa, 20 November 2018.

2019 karena pemilu wajib inklusif dan mengedepankan aksesibilitas. Persoalan pemilih yang bersangkutan tidak dapat memilih pada hari pemungutan suara karena kondisi kesehatan jiwa, perlu dicermati oleh KPU dan diawasi oleh Bawaslu agar penyelenggaraan pemilu tidak mereduksi hak pilih dan menekan potensi kecurangan yang mungkin terjadi.

### ***Kebijakan DPT orang WNA masuk dalam daftar***

Dalam tahapan pendataan pemilih, ditemukan sejumlah nama WNA dalam DPT di sejumlah wilayah. Terkait hal ini, Bawaslu telah melakukan penelitian faktual terkait potensi WNA yang masuk DPT. Hasilnya, Bawaslu menemukan 158 orang WNA masuk DPT hingga 8 Maret 2019. Komisioner Bawaslu Mochammad Afifuddin mengatakan, WNA yang masuk DPT itu tersebar di 15 provinsi. Perinciannya, 36 WNA di Bali, 7 WNA di Banten, 10 WNA di Yogyakarta, 1 WNA di Jakarta, 1 WNA di Jambi, 29 WNA di Jawa Barat, 18 WNA di Jawa Tengah, dan 37 WNA di Jawa Timur.

Sebelumnya, KPU telah merilis adanya 174 WNA yang masuk DPT. Angka ini bertambah dari laporan sebelumnya di mana hanya 101 WNA terdaftar dalam DPT. Komisioner KPU Viryan Aziz mengatakan, tambahan 73 WNA dalam DPT berada di 11 provinsi, yakni DKI Jakarta, Banten, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, DIY, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Mereka berasal dari 25 negara. Adapun 101 WNA sebelumnya tersebar di 17 provinsi, yakni Aceh, Bali, Banten, Yogyakarta, Jambi, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur. Lalu, Bangka Belitung, Lampung, NTB, NTT, Papua, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, dan Sumatera Utara. WNA tersebut berasal dari 29 negara, yakni Afrika Selatan, Mauritius, Tanzania, Amerika Serikat, Kanada, Bangladesh, China, Filipina, India, Jepang, Korea Selatan, Malaysia. Lalu, Pakistan, Singapura,

Taiwan, Vietnam, Australia, Belanda, Inggris, Italia, Jerman, Prancis, Polandia, Portugal, Spanyol, Swiss, dan Turki.

Menurut Bawaslu, masuknya WNA ke DPT ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, proses pencocokan dan penelitian (coklit) tidak seluruhnya dilakukan dengan cara mendatangi langsung dari rumah ke rumah sebagaimana diatur dalam perundang-undangan. Berdasarkan pada kajian Bawaslu, 1–2 dari 10 rumah saat coklit tidak didatangi oleh petugas KPU. Hal ini mengakibatkan koreksi langsung terhadap status kewarganegaraan tidak dapat dilakukan. Faktor kedua yang menyebabkan WNA masuk DPT, yakni pengetahuan petugas KPU tentang larangan WNA menjadi pemilih masih rendah. Pemutakhiran informasi terkait latar belakang kewarganegaraan asing juga tidak tersampaikan dengan maksimal antarlembaga yang berwenang.

“Selama ini yang difokuskan hanyalah batasan terhadap TNI, Polri, orang yang telah meninggal dan berada di bawah umur. Sementara status kewarganegaraan kurang menjadi perhatian dalam pemutakhiran.”<sup>55</sup>

Kondisi ini menunjukkan masih terdapat persoalan teknis dalam hal pendataan pemilih di DPT. Namun, persoalan DPT ini merupakan permasalahan dari pemilu ke pemilu yang terus-menerus dibenahi oleh KPU. Dalam rangka perbaikan DPT, KPU membentuk tim gabungan untuk memeriksa WNA yang masih terdaftar dalam data DPT.<sup>56</sup> Hal ini menunjukkan upaya KPU dalam rangka melakukan perbaikan demi menekan kekeliruan dalam pendataan pemilih.

---

<sup>55</sup> Mochammad Afifuddin, Anggota Bawaslu-Divisi Pengawasan dan Sosialisasi, wawancara personal, Jakarta, 8 Maret 2019

<sup>56</sup> “KPU Bentuk Tim Gabungan Benahi WNA Masuk DPT,” *CNN Indonesia*, 8 Maret 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190308204711-32-375700/kpu-bentuk-tim-gabungan-benahi-wna-masuk-dpt>.

## ***Isu terkait kebijakan penggunaan kotak kardus dalam Pemilu 2019***

Adapun persoalan lainnya yang terkait dengan teknis penyelenggaraan pemilu adalah persoalan penggunaan kotak suara yang terbuat dari kardus. Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) menggunakan kotak suara berbahan kardus dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2019 menuai perdebatan. Kotak suara itu dinilai tidak kuat dan membuka potensi terjadinya kecurangan dalam pemilu. Padahal, kotak suara jenis ini sudah digunakan sejak lima tahun lalu dan sudah disetujui oleh pemerintah dan parlemen. Polemik ini bermula dari adanya masalah kotak suara yang dikirimkan ke beberapa wilayah. Sebanyak 70 kotak suara yang diterima KPU Bantul, Jawa Tengah, rusak terkena basah saat pengiriman beberapa hari lalu. Sebelumnya, pada 11 Desember 2018, sebanyak 2.065 unit kotak suara dan 110 bilik suara juga rusak karena terkena banjir di Badung, Bali. Selanjutnya, salah satu kandidat pasangan calon presiden mempermasalahkannya dan mengklaim penggunaan kotak suara kardus berpotensi membuka keran kecurangan.

KPU pun menjawab dengan menyatakan bahwa penggunaan kotak dengan berbahan serupa sudah digunakan dalam pemilu sebelumnya, yakni pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) 2015, 2016, 2017, dan 2018. Saat itu kotak suara kardus digunakan untuk mengganti kotak suara kaleng atau aluminium yang hilang dan rusak. KPU pun menjamin kualitas kotak suara kardus tak kalah bagus dengan yang berbahan aluminium. Ini dibuktikannya dengan menyemprotkan air ke kotak suara tersebut, tapi tak ada sedikit pun yang rusak. Kotak suara berbahan kardus mampu menahan beban hingga 80 kilogram. Sementara beban dokumen surat suara yang ditampung di setiap kotak suara maksimal hanya 3–4 kilogram. Selain itu, kotak suara berbahan kardus bisa menghemat anggaran penyelenggaraan pemilu. Kebutuhan kotak suara untuk Pemilu 2019 mencapai 4,06 juta unit dan bilik suaranya sebanyak 2,12 unit.

Harga satuan kotak suara senilai Rp57.500–62.500 per buah, sudah termasuk biaya pengiriman ke seluruh daerah di Pulau Jawa. Dengan harga yang cukup murah ini, KPU hanya membelanjakan 29,97% anggaran untuk penyediaan kotak suara dan 30,5% untuk bilik suara.

Penggantian kotak suara merupakan amanat dari Undang-Undang Pemilihan Umum Tahun 2017. Dalam Pasal 341, disebutkan bahwa perlengkapan kotak suara harus bersifat transparan. Artinya, surat suara yang masuk harus bisa terlihat dari luar. KPU berpendapat kotak suara berbahan aluminium tidak sesuai dengan aturan tersebut karena tertutup di semua sisinya. Karena itu, KPU mengajukan dua bahan alternatif, yakni plastik dan kardus. Dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) bersama DPR, pemerintah dan Bawaslu, KPU mengusulkan kotak suara dengan bahan karton *duplex* (kardus) yang kedap air. Usul ini dituangkan dalam draf Peraturan KPU. Saat itu, tidak ada satu pun fraksi yang menyatakan keberatan atau protes, begitu pula pemerintah, sehingga kemudian PKPU Nomor 15/2018 disahkan pada 24 Maret 2018 dengan Pasal 7 PKPU menentukan kotak suara menggunakan bahan karton kedap air yang transparan pada salah satu sisinya.

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat diketahui bahwa isu yang mengemuka terkait dengan kotak suara kardus menjadi tidak relevan. Untuk menekan potensi kecurangan dalam pemilu terkait dengan kotak suara, hal ini perlu mendapat pengawasan dan pengamanan oleh penyelenggara pemilu, baik oleh KPU maupun Bawaslu.

### ***Problem pada siklus rekrutmen penyelenggara pemilu***

Persoalan lain terkait dengan siklus rekrutmen penyelenggara KPU periode 2019–2024 di tingkat provinsi/kabupaten/kota yang tidak dapat dilakukan secara serentak mengikuti skema Pemilu Serentak 2019. Satu bulan sebelum pemilu legislatif, terdapat beberapa wilayah yang masih belum selesai melakukan seleksi penyelenggara pemilu di wilayahnya. Sementara jabatan anggota komisioner KPU

sebelumnya (2018–2023) telah berakhir. Akibatnya, menjelang Pemilu Serentak 2019, masih terdapat beberapa wilayah yang belum memiliki komisioner definitif, seperti Provinsi Maluku, Kaltara, dan beberapa kabupaten di Papua.<sup>57</sup> Kekosongan kursi penyelenggara pemilu tersebut berpotensi menghambat jalannya pemilu sehingga membuat kondusivitas pemilu terganggu.

Untuk menyelesaikan masalah ini, KPU kemudian mempercepat proses seleksi dengan mempercepat proses pada tahapan rapat-rapat internal yang dilakukan, sedangkan tahapan lainnya dijalankan sebagaimana ditentukan oleh UU. Catatan keterlambatan seleksi penyelenggara pemilu di beberapa wilayah ini perlu diperhatikan ke depannya. Perlu ada peraturan KPU yang mengatur fleksibilitas jadwal rekrutmen penyelenggara pemilu agar bisa menyasati kekosongan jabatan penyelenggara pemilu antar periode. Berdasarkan pada sejumlah isu terkait persoalan teknis di atas, dapat disimpulkan bahwa catatan-catatan yang terjadi merupakan tantangan bagi KPU, Bawaslu, dan DKPP untuk dapat memperbaiki sisi teknis penyelenggaraan pemilu ke depannya dengan dituangkan dalam hukum positif melalui seperangkat aturan formal penyelenggaraan pemilu. Hal ini diperlukan untuk mempertahankan kepercayaan publik atas kinerja penyelenggara pemilu dalam melaksanakan pemilu yang diselenggarakan secara adil.

### ***Permasalahan terkait penetapan tahapan pemilu***

Selain permasalahan di atas, terdapat masalah teknis terkait dengan penetapan tahapan pemilu yang dilakukan oleh KPU. Mengacu pada putusan MK tentang penyelenggaraan pemilu serentak pada 2019, KPU kemudian mengeluarkan aturan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu 2019. Berdasarkan

---

<sup>57</sup> Chusnul Mar'iyah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 26 Maret 2018.

pada aturan tersebut, KPU menyatakan bahwa tanggal pencoblosan atau hari pemungutan suara jatuh pada 17 April 2019.<sup>58</sup> Selanjutnya, pelantikan pemimpin terpilih hasil pemilu diselenggarakan pada 20 Oktober 2019. Dari kondisi tersebut dapat dilihat adanya jeda waktu antara pemungutan suara dan pelantikan hasil pemilu.

Menurut Chusnul Mariyah,<sup>59</sup> terdapat jeda waktu yang begitu lama, yaitu kurang-lebih enam bulan, di antara pemungutan suara dengan suksesi kepemimpinan hasil pemilu. Hal itu berdampak pada inefektivitas pemerintahan. Sebab, pelantikan kepala daerah mesti menunggu pelantikan presiden dan hasil presiden terlebih dahulu. Konsekuensinya, terdapat beberapa daerah yang mengalami kekosongan jabatan karena habis masa jabatan kepala daerah, seperti yang terjadi di Kepulauan Talaud, Sulawesi utara.<sup>60</sup> Akan tetapi, bila dilihat dari aturan terkait penetapan tahapan oleh KPU, rasio logis yang digunakan dalam mengukur jeda sepanjang enam bulan antara pemungutan suara dan pelantikan hasil pemilu adalah untuk mengantisipasi pemilu putaran kedua dan sekaligus memberikan waktu bagi penyelesaian perkara sengketa perselisihan hasil pemilu. Dengan demikian, waktu antara tersebut dialokasikan untuk dua kepentingan tersebut menjelang suksesi kepemimpinan.

### **Kondusivitas Kondisi Hukum Menjelang Pemilu 2019**

Reformasi hukum merupakan salah satu bagian dari penjabaran konsep Nawacita yang selama ini digagas oleh pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) dan Jusuf Kalla (Jokowi-JK). Pada tahun ketiga pemerintahan Jokowi-JK, persoalan reformasi hukum ini menjadi

---

<sup>58</sup> "Pemilu Serentak 2019 Berlangsung 17 April," *Media Indonesia*, 16 September 2017, <https://mediaindonesia.com/read/detail/122719-pemilu-serentak-2019-berlangsung-17-april>; "Tahapan pada Pileg 2019," KPU, 2018, <https://infopemilu.kpu.go.id/pileg2019>.

<sup>59</sup> Chusnul Mar'iyah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, 26 Maret 2018.

<sup>60</sup> "Mendesak Pelantikan Kepala Daerah Talaud," *Media Indonesia*, 16 Oktober 2019, <https://mediaindonesia.com/read/detail/265705-mendesak-pelantikan-kepala-daerah-talaud>.

topik khusus yang menjadi fokus perhatian pemerintah. Reformasi dan revitalisasi hukum di masa pemerintahan Jokowi-JK dibangun dalam kerangka menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara. Serta menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya. Dalam laporan tiga tahun pemerintahan Jokowi-JK, agenda reformasi hukum difokuskan pada perwujudan birokrasi pemerintah yang bersih dan melayani serta penegakan keadilan dan perlindungan hukum untuk masyarakat.<sup>61</sup>

Salah satu yang menjadi bagian penting dalam reformasi hukum di era Jokowi-JK adalah pemberantasan korupsi. Pada 2015, Presiden Jokowi telah menandatangani dokumen Instruksi Presiden (Inpres) No. 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Aksi PPK) Tahun 2015. Kemudian, di tahun ketiga pemerintahan Jokowi-JK, yakni pada 2016, Presiden Jokowi mengeluarkan Inpres No. 10 Tahun 2016 tentang Aksi PPK pada 2016 dan pada 2017. Dengan kebijakan tersebut, pemerintah Jokowi-JK berhasil meningkatkan peringkat global *corruption perception index*, dari yang sebelumnya pada 2014 peringkat ke-107 menjadi peringkat ke-88 di tingkat global dan peringkat ke-15 di tingkat regional pada 2016.<sup>62</sup>

Terkait hal ini, reformasi hukum telah mengalami kemajuan di era pemerintahan Jokowi masih mengandung sejumlah inkonsistensi penegakan hukum. Di satu pihak, pemerintah ingin menegakkan hukum dan menindak pelanggaran hukum, namun di saat yang bersamaan pemerintah tidak mampu bersikap tegas untuk melanjutkan upaya penegakan hukum. Hal itu paling kentara dalam penegakan hukum atas sejumlah kasus korupsi, misalnya kasus

<sup>61</sup> Zihan Syahayani, "Reformasi Hukum di Era Jokowi-JK," diakses pada 10 Desember 2018, <https://www.theindonesianinstitute.com/reformasi-hukum-di-era-jokowi-jk/>.

<sup>62</sup> Zihan Syahayani, "Reformasi."

korupsi KTP elektronik, serta beberapa kasus korupsi yang menjerat sejumlah kepala daerah dan anggota Dewan, baik di level nasional maupun di level lokal.

Berbagai kasus penegakan hukum yang tidak selesai tersebut, menunjukkan bahwa kelemahan pemerintahan Jokowi berada pada persoalan penegakan hukum yang tidak selesai. Hal itu bisa dilihat dari respons Jokowi terkait penyelesaian kasus Novel Baswedan. Kasus Novel Baswedan bukan soal kasus korupsi, melainkan persoalan bagaimana Presiden bisa menyelesaikan kasus yang menimpa aparat negara yang bekerja di bawah kepemimpinannya. Hingga saat ini, masih belum ditemukan pelaku utamanya dan kasusnya seakan-akan tidak menemui titik tuntas. Padahal, posisi presiden merupakan posisi strategis —komandan tertinggi keamanan—untuk mendorong penyelesaian perkara ini secara jelas. Di samping itu, tindakan pembiaran atas ketidaktuntasan penegakan hukum ini merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan negara atau pemerintah. Sebab, dalam konsep negara hukum, tindakan pembiaran (*by omission*) mengindikasikan adanya kelalaian pemerintah atau negara yang berimplikasi pada terhambatnya penegakan hukum (*due process of law*).

Seperti diketahui, pemilu 2019 menjadi pemilu pertama yang diselenggarakan secara serentak nasional di Indonesia. Sudah ada regulasi yang disiapkan untuk mengakomodasi kerangka hukum pemilu serentak. Namun, dalam perjalanan menuju Pemilu 2019, tentu terdapat kondisi-kondisi yang perlu diperhatikan, salah satunya kondisi hukum, baik dari sisi hukum formil maupun hukum materiil. Terkait dengan hal ini, kondisi hukum yang dapat memengaruhi kondusivitas penyelenggaraan pemilu serentak dapat dipetakan menjadi dua hal, yaitu terkait regulasi dan penegakan hukum. Pertama, terkait regulasi, UU masih menyimpan problematika, terutama mengenai aturan larangan kampanye yang

cenderung membatasi hak partai politik maupun kandidat untuk melakukan kampanye sebelum hari pemungutan suara. Kedua, aturan penyelesaian pelanggaran dan sengketa dalam UU Pemilu masih memuat kompleksitas yang memperkeruh penyelesaian sengketa. Sementara di sisi lain, penegakan hukum yang tidak konsisten menjadi isu tersendiri yang dapat mengancam kelancaran Pemilu 2019. Sebab, inkonsistensi penegakan hukum ini dapat menjadi bumerang bagi pemerintahan saat ini untuk melanjutkan pemerintahan ke tahap selanjutnya.

Untuk menjaga kondusivitas Pemilu 2019, dibutuhkan optimalisasi pengawasan oleh penyelenggara pemilu, meliputi KPU, Bawaslu, dan DKPP. Pengawasan ini tidak hanya terkait dugaan pelanggaran administratif ataupun pelanggaran pidana pemilu, tetapi juga pengawasan terhadap pada peserta, petahana, dan aparaturs penyelenggara negara dan penguasaan APBN dan APBD, serta media agar kepercayaan publik dapat terjaga dan tidak mencederai integritas demokrasi dan legitimasi Pemilu 2019.

### **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Friedman, Lawrence M. *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, disadur oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tata Nusa, 1998.
- IDEA, International. *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002.

- Ihsanuddin. "OTT KPK, MA Akan Periksa Ketua PN Jaksel dan PN." *Kompas.com*, 29 September 2018. Diakses pada 10 Desember 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/29/23175481/ott-kpk-ma-akan-periksa-ketua-pn-jaksel-dan-pn-jaktim>. International Commission of Jurists. *Reviewing Measures to Prevent and Combat Judicial Corruption, The Experience of Lesotho*. Justice S. Peete Lesotho Sun International Maseru, 29 Juli 2010.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia Kesinambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 2013.
- Lumbuun, Gayus. "Pembaruan Struktur, Substansi, dan Kultur Hukum di Indonesia." Dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Mahtud, MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Manan, Bagir. "Penegakan Hukum yang Berkeadilan." Dalam *Menemukan Hukum Suatu Pencarian*, Bagir Manan. Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009.
- Pennock, Roland J., dan John W. Chapman. *Due Process*. New York: New York University Press, 1977.
- Pompe, Sebastian. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2012.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2006.
- Roihanah, Rif'ah. "Penegakan Hukum di Indonesia: Sebuah Harapan dan Kenyataan." *Justicia Islamica Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 12, no. 1(2015).
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1986.

- Surbakti, Ramlan. “Demokrasi dan Nomokrasi.” Dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Syahayani, Zihan. “Reformasi Hukum di Era Jokowi-JK.” Diakses pada 10 Desember 2018. <https://www.theindonesianinstitute.com/reformasi-hukum-di-era-jokowi-jk/>.
- Syahuri, Taufiqurrohman. “Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi.” Dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Syarifudin, Amir. Seminar Nasional “*Pengawasan Kinerja Peradilan Tipikor di Provinsi Sumatra Utara*,” diselenggarakan oleh Basis Demokrasi, Komisi Ombudsman Nasional Perwakilan Sumatra Utara dan Nanggroe Aceh Darusalam dan Pijar Keadilan, Grand Antares Hotel, Medan, 20 Desember 2008.
- Tim Survei Pandangan Ahli P2P-LIPI. “Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial Budaya, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019,” Jakarta, 7 Agustus 2018.
- Tim Survei Publik P2P-LIPI. “Kinerja Pemerintahan dan Prospek Pembangunan Demokrasi Indonesia ke Depan,” Makassar, 24 Juli 2018.
- Wijayanto, Danang, dan Festy Rahma Hidayati. “Penguatan Kelembagaan Komisi Yudisial dalam Mendukung Pelaksanaan Wewenang dan Tugas Komisi Yudisial.” Dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, Komisi Yudisial Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Winarta, Frans Hendra. “Membangun Profesionalisme Aparat Penegak Hukum.” Dalam *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*, 312–335. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014. <https://www.komisiyudisial.go.id/assets/uploads/files/Bunga-Rampai-KY-2014-Problematika-Hukum-Peradilan-di-Indonesia.pdf>

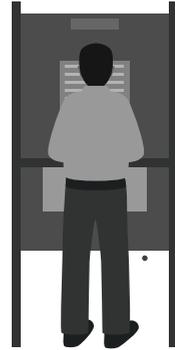
- “Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi/Jabatan.” Diakses pada 10 Desember 2018. <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>.
- “20 Tahun Reformasi: Mengingat Tuntutan Demonstran.” Diakses pada 10 Desember 2018. <https://www.era.id/read/p4UnMR-20-tahun-reformasi-mengingat-tuntutan-demonstran>.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# BAB IV

## EKONOMI INDONESIA MENJELANG PEMILU SERENTAK 2019

Sri Nuryanti dan Agus Eko Nugroho



### Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, pemilu serentak yang menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu presiden-wakil presiden digelar pada 2019. Namun, pada 2018 terjadi dinamika ekonomi yang tidak bisa dipisahkan dari dinamika politik menjelang 2019. Studi literatur menunjukkan dampak tahun pemilihan terhadap kinerja pertumbuhan ekonomi, di antaranya melalui peningkatan belanja barang partai politik. Sementara belanja pemerintah untuk mendukung pelaksanaan pemilu tersebut ditengarai meningkat sebagai insentif kepada masyarakat.<sup>1</sup> Hal ini berkaca pada pengalaman Indonesia sebelumnya saat masa kampanye Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014, ketika terdapat banyak belanja pemilu. Kondisi tersebut membuat tahun 2018 menjadi menarik untuk diamati, khususnya menyangkut perkembangan perekonomian Indonesia yang dinamikanya tidak dapat dilepaskan dari dinamika perekonomian dunia. Studi ini melihat kondisi perekonomian Indonesia menjelang perhelatan Pemilu Serentak 2019 itu dengan melihat beberapa faktor, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, dan inflasi.

---

<sup>1</sup> Lihat Brandice Canes Wrone dan Christian Ponce de Leon, "Election, Uncertainty and Economic Outcomes," April 2014, [https://www.semanticscholar.org/paper/Elections%2C-Uncertainty%2C-and-Economic-Outcomes-\\*.-Canes-Wrone-Leon/a7c6961ac5dd00f63155c751d735805e40d3f2f1](https://www.semanticscholar.org/paper/Elections%2C-Uncertainty%2C-and-Economic-Outcomes-*.-Canes-Wrone-Leon/a7c6961ac5dd00f63155c751d735805e40d3f2f1)

## Pertumbuhan Ekonomi

Dalam menganalisis mengenai pertumbuhan ekonomi, dapat diketahui bahwa selama kurun 2014—2018, terdapat peningkatan pertumbuhan ekonomi, meskipun kalau dilihat dari capaiannya grafik pertumbuhan ekonomi menunjukkan peningkatan yang landai.<sup>2</sup> Apabila dilihat dari data Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat pertumbuhan ekonomi tidak tiba-tiba melesit, hanya sekitar 5,07%.<sup>3</sup> Studi yang dilakukan tim survei ahli di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menunjukkan kecenderungan yang sama bahwa, secara makroekonomi, kondisi perekonomian Indonesia stabil. Akses terhadap pangan, pendidikan, dan kesehatan menunjukkan kecenderungan baik tetapi akses perumahan dikatakan oleh responden ahli masih buruk. Dalam pemetaan para ahli, perekonomian Indonesia menyangkut soal daya beli masyarakat, kinerja infrastruktur, industri, menyangkut keadilan ekonomi, dan ekonomi luar negeri.<sup>4</sup> Pendapat para ahli pun menunjukkan kelindan situasi perekonomian global dalam perkembangan ekonomi Indonesia. Kondisi ekonomi global ditengarai terus menunjukkan penguatan dan menuju arah keseimbangan baru seiring terjadinya perubahan fundamental arah kebijakan negara besar, khususnya Amerika Serikat (AS). Kinerja ekonomi AS yang terus membaik membawa konsekuensi pada berlanjutnya proses normalisasi kebijakan moneter berupa stabilitas suku bunga acuan. Implikasinya, volatilitas pada sektor keuangan global meningkat, yang disebabkan oleh pembalikan arus modal menuju AS, serta ditambah oleh sentimen negatif dari berbagai konflik geopolitik.

---

<sup>2</sup> Lihat paparan Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, “Beberapa Indikator Perekonomian Indonesia,” FGD LIPI, Agustus 2018.

<sup>3</sup> Ekki Syamsulhakim dari CEDS Universitas Padjajaran, paparan sektor Ekonomi dalam FGD “Pemetaan Kondisi Ekonomi menjelang Pemilu Serentak 2019”, Kamis, 5 April 2018 di Bandung, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Politik LIPI.

<sup>4</sup> Lihat pendapat ahli pada bidang ekonomi pada responden Survei Ahli LIPI, 2018.

Artinya, pandangan optimis ini mempertegas bahwa pertumbuhan ekonomi global masih baik.

Di tengah kondisi ekonomi global saat ini, perekonomian Indonesia dianggap masih cukup sehat dengan tingkat pertumbuhan sekitar 5,0% pada triwulan pertama 2018. Kinerja ekonomi Indonesia pada periode ini terutama didorong oleh pertumbuhan investasi yang mencatat pertumbuhan tertinggi dalam lima tahun terakhir, khususnya pada sektor konstruksi, perdagangan dan jasa. Perkembangan keadaan ekonomi Indonesia masih dikatakan baik meskipun nilai tukar rupiah mengalami penurunan. Hal ini masih lebih baik dibandingkan mata uang negara lain, seperti Turki, Brasil, atau Rusia. Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi masih ditopang oleh kinerja sektor-sektor kunci, seperti industri pengolahan, perdagangan, konstruksi, serta jasa-jasa. Dari pendalaman kasus yang memengaruhi dinamika ekonomi Indonesia, dapat diketahui bahwa di Indonesia ini ada empat sektor yang kontribusinya paling besar terhadap pendapatan. Yang pertama adalah industri pengolahan/manufaktur sekitar 20 persen, lalu pertanian, perhutanan, dan perikanan ini satu sektor kira-kira 14%, lalu perdagangan besar dan eceran, termasuk di dalamnya ada reparasi mobil dan sepeda motor itu sekitar 13%, dan yang terakhir ada sektor konstruksi sekitar 10%. Jadi sebenarnya, selama empat sektor ini stabil, perekonomian relatif stabil.<sup>5</sup> Meskipun demikian ada hal lain yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi ini yang cukup mengkhawatirkan adalah menyangkut ekspor impor.

“...Jadi untuk tahun ini posisi tahun ini relatif aman, tapi apa yang akan terjadi di depan kita harus waspada karena impor bisa macam-macam, misalnya sekarang isu impor beras, kemudian isu-isu impor bahan-bahan untuk kebutuhan infrastruktur itu

---

<sup>5</sup> FGD sektor ekonomi, Jakarta, Agustus 2018.

juga cukup banyak problem, jadi mungkin itu yang harus kita waspadai juga.”<sup>6</sup>

Kebijakan pemerintah yang berfokus pada menjaga kestabilan ekonomi dengan memperhatikan ekspor impor, percepatan pembangunan infrastruktur, dan bonus demografi yang masih cukup panjang diperkirakan mampu menopang pertumbuhan ekonomi ke depan. Kebijakan pengamanan terhadap stabilitas nilai tukar rupiah memang perlu dilakukan yang berfokus pada kebijakan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, peningkatan ekspor, dan pembenahan ekonomi yang bersifat struktural. Kebijakan percepatan pembangunan infrastruktur memang sudah tepat, tetapi perlu ditambah dengan fokus yang lebih besar pada pemulihan industri manufaktur, khususnya industri manufaktur berbasis komoditas.<sup>7</sup>

Apabila dilihat dari alokasi dana yang dipergunakan untuk kebutuhan pembangunan sektor infrastruktur, dari tabel di bawah ini dapat diketahui ketersediaan anggaran yang dipergunakan untuk melakukan pembangunan infrastruktur.

**Tabel 4.1.** Pembiayaan Infrastruktur<sup>8</sup>

Tahun	Anggaran Infrastruktur	PDB	Rasio
2004	17.5	2295.8	0.8
2005	26.1	2774.3	0.9
2006	54	3339.2	1.6
2007	59.8	3950.9	1.5
2008	78.8	4951.4	1.6

<sup>6</sup> Pendapat ekonom pada FGD di Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>7</sup> Elba Damhuri, "Kebijakan Trump, Penguatan Dolar AS, dan Rupiah," *Republika*, 23 April 2018, <https://republika.co.id/berita/kolom/wacana/18/04/22/p71g7c440-kebijakan-trump-penguatan-dolar-as-dan-rupiah-part1>.

<sup>8</sup> Lihat Pusat Penelitian Ekonomi, *Pemetaan Kondisi Ekonomi*.

Tahun	Anggaran Infrastruktur	PDB	Rasio
2009	91.3	5613.4	1.6
2010	110.1	6422.9	1.7
2011	14.1	6840.4	2.1
2012	161.4	7298.7	2.2
2013	176.1	9087.3	1.9
2014	163.2	10569.7	1.5
2015	281.7	11531.7	2.4
2016	316.6	12406.8	2.6
2017	386.9	13039.6	3.0

Sumber: Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, *Pemetaan Kondisi Ekonomi Indonesia 2018-Beberapa Tantangan* (Jakarta: P2 Ekonomi LIPI, 2018).

Dari Tabel 4.1, dapat diketahui bahwa konsentrasi pembiayaan pembangunan ekonomi pada sektor infrastruktur meningkat signifikan. Studi lain juga menemukan bahwa pembangunan infrastruktur merupakan poin penting yang harus dilihat dalam menganalisis perkembangan perekonomian Indonesia.<sup>9</sup>

Pertumbuhan ekonomi Indonesia apabila dilihat dari pertumbuhan ekonomi antardaerah yang berbeda-beda trennya. Untuk wilayah Jawa Timur, misalnya, diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur melebihi angka pertumbuhan ekonomi Indonesia.

“...Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur ini selalu lebih tinggi daripada pertumbuhan ekonomi nasional. Jadi, kalau pertumbuhan ekonomi nasional saat ini 5,04, ini di posisi sekarang sudah 5,37, dan pada tahun 2016 5,02 juga nasional

<sup>9</sup> Hasil Survei Publik mengenai keadaan ekonomi Indonesia menjelang Pemilu 2019 yang dilakukan oleh Tim LIPI dan disosialisasikan pada Sosialisasi Hasil Survey Publik “Partisipasi, Kepemimpinana Politik dan Masa Depan Demokrasi”, diselenggarakan di Hotel Century Park, Jakarta, 19 Juli 2018.

Jawa Timur 5,03, jadi selalu lebih tinggi daripada pertumbuhan nasional. Jadi ini merupakan kalau kita lihat memang produk domestik bruto (PDB) Jawa Timur ini sekitar Rp1.800 triliun kalau PDB Indonesia sekitar Rp14.000 triliun, jadi hampir sekitar 14% sampai 15% PDB Indonesia itu ada di Jawa Timur, jadi Jawa Timur menyumbang pendapatan sekitar 14% sampai 15% dari pendapatan nasional.”

Dilihat dari pertumbuhan ekonomi ini, posisi Jawa Timur memang sangat strategis. Kalau kita lihat pada 2018, dari BPS untuk kuartal pertama 2018 mencapai Rp500 triliun, jadi satu tahun atau empat kuartal diasumsikan mencapai hampir Rp2.000 triliun.<sup>10</sup> Narasumber di Jawa Timur mengungkapkan bahwa pertumbuhan ekonomi Jawa Timur sangat signifikan meskipun dari komposisi produk domestik bruto mempunyai prioritas yang bisa jadi berbeda dari prioritas pertumbuhan ekonomi nasional.

“...Jadi ini suatu pendapatan nasional yang jumlahnya cukup besar kita saja pertumbuhan ekonomi untuk kuartal pertama di 2018 itu sudah 5,5%. Kalau yang figur 5,3% itu tahun 2017. Kemudian kalau dilihat dari lapangan usaha sebagian besar pendapatan PDB Jawa Timur itu disumbang dari sektor industri hampir 30% dan perdagangan 17%. Kemudian dari sisi pengeluaran dan investasi sekitar 27%, dari konsumsi rumah tangga hampir 58% atau 60% jadi memang cukup besar. Kalau kita lihat dari sisi sektoralnya memang yang paling besar itu adalah industri kemudian diiringi oleh pertanian kemudian konstruksi, kemudian berikutnya ada pertambangan dan perdagangan. Mungkin karena posisi Jawa Timur ini sebenarnya unggul dalam jasa mungkin karena posisi Jawa Timur sebagai *gate* dari

---

<sup>10</sup> Pemprov Jawa Timur, *Data Dinamis Provinsi Jawa Timur: Triwulan I-2018* (Surabaya: Pemprov Jawa Timur, 2018), [http://jatimprov.go.id/ppid/uploads/berkasppid/dinamis\\_1\\_2018.pdf](http://jatimprov.go.id/ppid/uploads/berkasppid/dinamis_1_2018.pdf)

Indonesia timur jadi sebagian besar untuk memenuhi kebutuhan Indonesia timur”.<sup>11</sup>

Terkait dengan kebijakan impor, narasumber menyayangkan bahwa industri Indonesia sebagian besar boros bahan baku, jadi bahan baku *import content*-nya sangat tinggi. Hal itulah yang menyebabkan struktur impor Indonesia lebih besar. Hal ini diakibatkan oleh adanya impor dari tiga komponen yang utama yaitu komponen bahan baku, komponen barang modal, dan komponen barang konsumsi. Dalam hal itu, komponen bahan baku, komponen barang modal itu sudah hampir 90%, dan konsumsi hanya sekitar 10%. Hal inilah yang membuat sebagian besar industri di Jawa Timur mempunyai orientasi ekspor, selain untuk memenuhi kebutuhan domestik Jawa Timur sendiri.<sup>12</sup>

Apabila dilihat dari sisi pertumbuhan ekonomi, kondisi di Sulawesi Selatan mungkin secara ekonomis secara statistik menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Selatan ini sangat luar biasa, yaitu ada data dari BPS yang menunjukkan pertumbuhannya mencapai 7,2% pada 2017. Dengan demikian, hal itu menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Selatan di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional yang hanya 5,07%. Namun, kalau dilihat dari *Gini ratio*, terdapat ketimpangan sosial yang menunjukkan angka yang cukup mengkhawatirkan, yaitu memasuki ke angka 0,44% pada September 2017. Hal ini berarti pertumbuhan ekonomi di Sulawesi Selatan itu terlihat bagus di kabupaten saja atau diangka-angkanya saja. Sementara dalam kenyataannya, itu berarti ada akumulasi pertumbuhan ekonomi yang hanya dinikmati oleh orang-orang tertentu saja dan pertumbuhan masih belum dinikmati di daerah atau di wilayah-wilayah perdesaan.

---

<sup>11</sup> Narasumber ekonomi, FGD, Jawa Timur, Mei 2018.

<sup>12</sup> Narasumber ekonomi, FGD.

Hal ini menjadi refleksi dari persoalan ekonomi yang dirasakan di level nasional. Data nasional pada Januari 2017 menunjukkan bahwa Indonesia menjadi salah satu negara yang paling timpang di dunia karena apabila dilihat dari angka-angkanya, di Indonesia, ada empat keluarga tepatnya yang memiliki jumlah kekayaan yang sama dengan 200 juta kekayaan orang termiskin di Indonesia. Hal ini merujuk pada pemberitaan menyangkut harta kekayaan 4 orang terkaya RI yang konon katanya setara dengan harta 100 juta warga miskin sebagaimana berita yang dilansir oleh *Liputan 6*, yang menyitir ungkapan Managing Political Economy and Policy Studies, Anthony Budiawan. Kesenjangan ini diakibatkan penguasaan aset yang dikuasai oleh segelintir orang kaya khususnya bidang perkebunan dan pertambangan.<sup>13</sup> Konon, kalau dilihat pendapatan tahunannya dapat digunakan untuk mengentaskan kemiskinan dan bisa meningkatkan kesejahteraan 200 juta orang miskin dalam satu tahun. Namun, hal ini tidak berbanding lurus dengan pemerataan dan penanggulangan ketimpangan ekonomi di Sulawesi Selatan.<sup>14</sup>

### **Ketimpangan dan Tingkat Kemiskinan**

Berdasarkan pada proyeksi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2013, jumlah penduduk Indonesia pada 2018 mencapai 265 juta jiwa. Jumlah tersebut terdiri atas 133,17 juta jiwa laki-laki dan 131,88 juta jiwa perempuan. Menurut kelompok umur, penduduk yang masih tergolong anak-anak (0–14 tahun) mencapai 70,49 juta jiwa atau sekitar 26,6% dari total populasi. Untuk populasi yang masuk kategori usia produktif (14–64 tahun) 179,13 juta jiwa (67,6%) dan penduduk usia lanjut 65 ke atas sebanyak 85,89 juta jiwa (5,8%). Dari proyeksi tersebut, jumlah kelahiran pada tahun

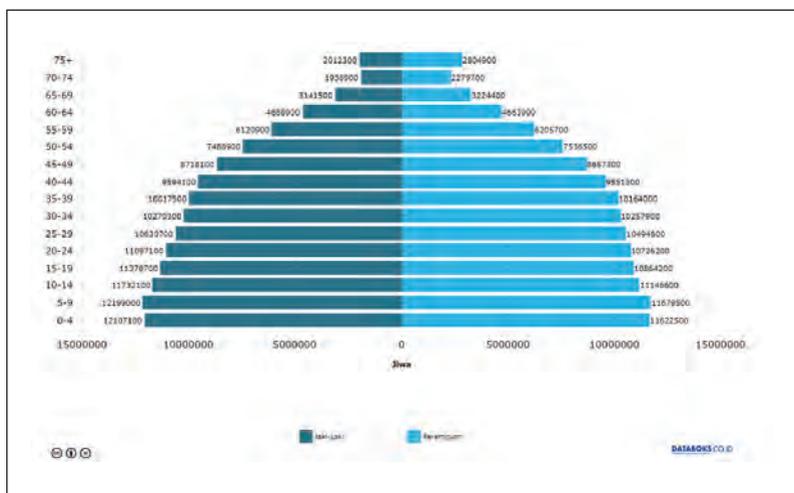
---

<sup>13</sup> “Kekayaan 4 Orang Terkaya RI Setara Harta 100 Juta Warga Miskin,” *Liputan6*, 5 April, 2018, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3428362/kekayaan-4-orang-terkaya-ri-setara-harta-100-juta-warga-miskin>

<sup>14</sup> Pakar ekonomi, FGD Sulawesi Selatan, April 2018.

ini mencapai 4,81 juta jiwa, sedangkan jumlah kematian 1,72 juta jiwa. Adapun rasio angka ketergantungan (usia produktif terhadap usia nonproduktif) sebesar 47,9%, lebih rendah daripada tahun sebelumnya sebesar 48,1% dan juga turun dari posisi 2010 yang mencapai 50,5%.

Dari Gambar 4.1, dapat diketahui bahwa komposisi penduduk Indonesia adalah komposisi penduduk muda dan memunculkan bonus demografi yang harus ditangani secara jeli. Bonus demografi berupa tersedianya tenaga kerja usia muda, sebenarnya memberi sinyal kepada pengambil kebijakan agar membuat program pembangunan sedemikian rupa sehingga kebijakan perekonomian yang dihasilkan mampu menjawab kebutuhan dengan adanya bonus demografi ini.



Sumber: “2018, Jumlah Penduduk Indonesia Mencapai 265 Juta Jiwa,” *Databoks*, 18 Mei, 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa>

**Gambar 4.1** Grafik Laju Penduduk Indonesia Menurut Kelompok Umur 2018

Apabila dilihat dari angkatan kerja, Data BPS menunjukkan angkatan kerja yang angkanya berkisar 67–69 persen<sup>15</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa struktur ketenagakerjaan di Indonesia memerlukan penanganan lebih lanjut berupa upaya penyediaan lapangan kerja. Data BPS menunjukkan gambaran struktur tenaga kerja Indonesia yang dipilah antara penduduk usia kerja yang merupakan penduduk angkatan kerja dan penduduk yang bukan angkatan kerja. Dari data besar ini terlihat bahwa ada sekitar 63–64 juta penduduk usia kerja yang bukan angkatan kerja. Dengan demikian, angka ini menunjukkan pola ketergantungan bagi penduduk usia kerja, tetapi bukan angkatan kerja untuk dapat hidup dengan layak. Ini merupakan tantangan tersembunyi dari bonus demografi di Indonesia.

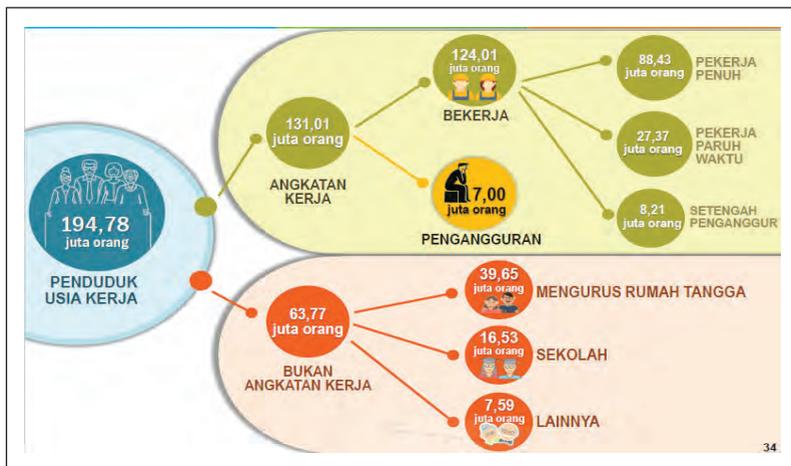
Sementara itu, apabila ditelusuri lebih lanjut, partisipasi angkatan kerja berkisar 66–69%, yang menunjukkan angka partisipasi yang signifikan. Angka partisipasi kerja tersebut diharapkan meningkatkan kinerja ekonomi dari sektor ketenagakerjaan.

Beberapa tren pekerjaan baru yang muncul, seperti sektor pekerjaan *online*, hanya dianggap menyelesaikan sebagian dari tantangan merespons ketersediaan bonus demografi yang besar itu. Oleh karena itu, meskipun lapangan pekerjaan yang sifatnya daring atau *online*, harus dikelola agar hal tersebut mampu betul-betul mengangkat permasalahan pengangguran karena bonus demografi yang besar, penyediaan lapangan pekerjaan yang diakibatkan banyaknya penduduk usia produktif ini, dan penyediaan pendidikan yang memadai. Meskipun kinerja pendidikan, pekerjaan, dan kesehatan dianggap masih baik sesuai dengan hasil survei publik,<sup>16</sup> tantangan akses terhadap ketersediaan perumahan yang menjadi

---

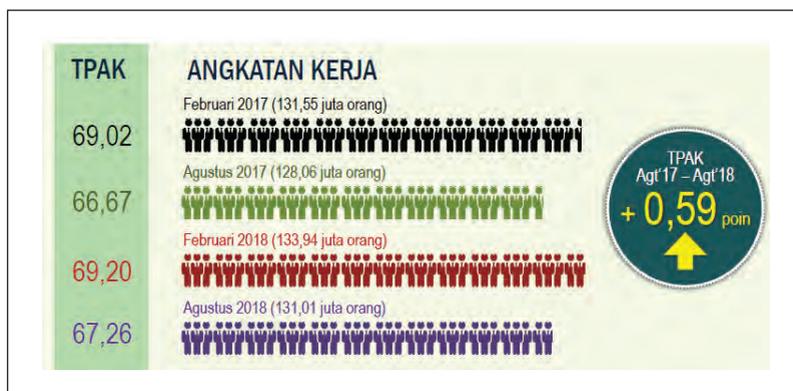
<sup>15</sup> “Februari 2018: Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,13 persen, Rata-rata upah buruh per bulan sebesar 2,65 juta rupiah,” *BPS*, 5 Juli, 2018, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/05/07/1484/februari-2018--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-13-persen--rata-rata-upah-buruh-per-bulan-sebesar-2-65-juta-rupiah.html>

<sup>16</sup> Lihat Laporan Ekonomi Hasil Survei Publik LIPI, 2018.



Sumber: “Ekonomi Indonesia Triwulan III-2018 Tumbuh 5,17 Persen,” BPS, 5 November, 2018, <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/11/05/1522/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2018-tumbuh-5-17-persen.html>

**Gambar 4.2** Struktur Ketenagakerjaan Indonesia



Sumber: “Ekonomi Indonesia Triwulan III-2018 Tumbuh 5,17 Persen”

**Gambar 4.3** Perkembangan Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Indonesia

masalah langsung atau tidak langsung dari munculnya bonus demografi, menjadi suatu hal yang harus diselesaikan dengan baik.

Berbicara mengenai perekonomian, tentunya tidak dapat dipisahkan dari berhasil-tidaknya upaya pemerintah untuk menurunkan angka kemiskinan. Dalam periode pemerintahan Presiden Jokowi yang dimulai pada 2014, pengurangan tingkat kemiskinan menjadi sekitar 0,35 untuk performa tahun 2017.<sup>17</sup> Yang dikhawatirkan terkait ketimpangan, kemiskinan, dan pengangguran adalah dimanfaatkannya orang-orang dengan kondisi tersebut untuk menjadi objek *money politics* menjelang pemilu. Hal ini dianggap potensial memunculkan masalah politik yang berimpitan dengan masalah ekonomi. Untuk di Jawa Barat, tingkat ketimpangan Jawa Barat adalah 0,391 menurut angka dari tahun 2014.<sup>18</sup>

“...di Jawa Barat sendiri kalau kita lihat Jawa barat ini kalau dari sisi kemiskinannya itu ada di tengah-tengah kurang lebih 89 persen tahun 2017 tapi kalau dilihat secara absolut dari penduduk di sini tiga tertinggi ada kurang-lebih empat juta penduduk miskin di Jawa Barat. Kalau hasil ini, Jawa Barat itu provinsinya ke delapan dengan hasil 0.393 jadi hampir mirip dengan GDP Indonesia. jadi ketimpangan sedang, timpang tapi sedang.”<sup>19</sup>

Hasil tim survei publik menunjukkan bahwa penggelontoran Dana Desa dianggap sebagai salah satu hal yang dipergunakan untuk mendongkrak kesejahteraan yang dengan sendirinya diharapkan menjawab kebutuhan formula untuk mengurangi ketimpangan perekonomian antardaerah.<sup>20</sup> Namun, di daerah ada saja masalah yang ditemukan sehubungan dengan upaya pemerintah mengurangi ketimpangan ekonomi dan kemiskinan. Bantuan beras untuk rakyat miskin misalnya pun mengalami permasalahan di lapangan.

<sup>17</sup> Paparan Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, “Beberapa Indikator.”

<sup>18</sup> Pendapat ekonom, FGD Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>19</sup> Paparan sektor ekonomi, FGD Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>20</sup> Hasil Survei Publik Kondisi Sosial, Politik, Ekonomi Menjelang Pemilu 2019, LIPI, 2018.

“...ini tantangan misalnya untuk program raskin ya atau entahlah sebelum tahun 2015 jadikan misalnya kalau desainnya harus tepat memenuhi ketepatan sasaran ternyata enggak tepat juga dulu ada bagi rata jadi begitu beras datang di kelurahan. Kalau dulu *kan* subsidi beras raskin. Dalam hal ini masyarakat miskin harus *nebus* dengan harga yang disubsidi. Menurut ketentuan, ya, kualitasnya ada *lah* ketentuannya, tapi ternyata *enggak* tepat juga. Kualitasnya pasti di bawah. Kemudian rata-rata rumah tangga supaya harga tebus Rp2.000 per kg. Seharusnya harga tebus Rp1.600, tapi biasanya yang Rp400 itu bisa untuk menyediakan plastiknya dan untuk sebagainya. Kemudian ketepatan waktu bagaimana? Ini yang sering kita pahami sering terjadi keterlambatan penyaluran. Kemudian kualitas berasnya tidak sesuai. Yang kita tahu berasnya kuning, dan rusak. Kemudian, prosedur administrasi ini juga sering menjadi penghambat”<sup>21</sup>

Dalam mengatasi ketimpangan dan kemiskinan, upaya yang dilakukan pemerintah dengan pembangunan infrastruktur merupakan langkah yang efektif. Namun, ada juga masyarakat yang menduga bahwa pemerintah melakukan hal tersebut dengan prioritas pembangunan di daerah basis dukungan waktu Pemilu 2014. Meskipun tidak ada bukti nyata, bahwa ada prioritas tersebut, di daerah Kalimantan Barat, misalnya, isu prioritas pada daerah pendukung pada waktu Pemilu 2014 itu terdengar.<sup>22</sup>

Permasalahan yang cukup menyita perhatian adalah mengenai masuknya banyak tenaga kerja asing di beberapa daerah. Hal tersebut dirasa cukup menjadi polemik, manakala di beberapa daerah didirikan perusahaan asing, bahkan dijaga sebagai kompleks tersendiri. Sebagaimana dapat dilihat dari pemberitaan surat kabar, di Kalbar terdapat 779 TKA dan 582 dari China. Hal ini terjadi karena investasi yang ditanamkan di Kalbar banyak yang dengan

---

<sup>21</sup> Ekonom Jabar, FGD di Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>22</sup> Narasumber, FGD, Kalimantan Barat, Mei 2018.

perusahaan dan teknologi China, makanya mereka memerlukan hadirnya TKA China tersebut.<sup>23</sup> Untuk di Kalimantan Barat, ini sempat menyita perhatian karena munculnya pemberitaan mengenai plakat kantor Polisi Bersama antara kepolisian Indonesia dan biro keamanan China. Dalam merespons hal ini, sudah ada bantahan dari Kapolres Ketapang, dan menurutnya hal itu merupakan contoh plakat yang diajukan oleh China.<sup>24</sup> Peristiwa ini berbuntut pada pencopotan Kapolres Ketapang, Kalbar. Hal-hal semacam ini dianggap meresahkan masyarakat dan mewarnai diskursus mengenai ekspansi TKA ke wilayah RI yang dikhawatirkan akan mengganggu kondusivitas keamanan dalam negeri.

Terkait dengan data TKA di Indonesia, dapat diketahui bahwa, dari segi jumlah, kedatangan TKA mengalami peningkatan ((lihat Gambar 4.5).

Sementara itu, apabila dilihat dari persentase keseluruhan, dapat diketahui jumlahnya pada Gambar 4.6.

Beberapa pakar *concern* mengenai peningkatan jumlah TKA yang datang ke Indonesia. Mereka mengatakan perlunya mewaspadai peningkatan jumlah TKA di Indonesia, secara prosedural administratif harus terpenuhi, apalagi yang bergerak pada sektor-sektor strategis dan jangan sampai pekerjaan yang dilakukan oleh TKA tersebut, sebenarnya dapat dijalankan fungsinya oleh tenaga kerja yang berasal dari dalam negeri. Hal inilah yang diharapkan tidak menjadi permasalahan di kemudian hari.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Dina Prihatini, "74% Tenaga Kerja Asing di Kalbar Berasal dari China," *Okezone*, 30 Desember 2016, <https://economy.okezone.com/read/2016/12/30/320/1579118/74-tenaga-kerja-asing-di-kalbar-berasal-dari-china>.

<sup>24</sup> Herianto Batubara, "Viral Kantor Polisi Bersama RI-China di Ketapang, Ini Kata Polres," *Detiknews*, 13 Juli 2018, <https://news.detik.com/berita/4112526/viral-kantor-polisi-bersama-ri-china-di-ketapang-ini-kata-polres>.

<sup>25</sup> Narasumber ekonomi, FGD, Kalbar, Mei 2018



Sumber: Ade Putra, “Heboh Kantor Polisi Bersama dengan China, Kapolres Ketapang Dicotot,” Okenews, 13 Juli, 2018, <https://news.okezone.com/read/2018/07/13/340/1921870/heboh-kantor-polisi-bersama-dengan-china-kapolres-ketapang-dicotot>

**Gambar 4.4.** Pemberitaan Terkait Plakat Bersama Kepolisian Indonesia dan Biro Keamanan China

Sementara itu, dari sumber lain juga dapat diketahui bahwa, berdasarkan pada perbandingan, kuantitas tenaga kerja Indonesia (TKI) yang berada di luar negeri jauh melebihi jumlah tenaga kerja asing (TKA) di dalam negeri.<sup>26</sup>

### Tingkat Pengangguran

Tingkat pengangguran selalu dilihat sebagai faktor signifikan untuk melihat perkembangan perekonomian suatu negara. Dari data yang ada, terdapat penurunan tingkat pengangguran yang menurun

<sup>26</sup> Pepri Saputra, “TKA Vs TKI: Fakta dan Data,” Katadata.co.id, 7 Mei 2018, diakses pada 21 November 2019, <https://katadata.co.id/ariayudhistira/infografik/5e9a55f76ab5c/tka-vs-tki-fakta-dan-data>.



Sumber: Asfahan Yahsyi, "Jumlah Tenaga Kerja Asing dan Daftar Negara Asal," *CNN Indonesia*, Jumat, 27 April 2017, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180427164128-535-294169/jumlah-tenaga-kerja-asing-dan-daftar-negara-asal>.

**Gambar 4.5** Jumlah TKA dan Daftar Negara Asal

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Sumber: “Tenaga Kerja Asing di Indonesia Bertambah 3.800 Orang,” 13 Agustus, 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/08/13/tenaga-kerja-asing-di-indonesia-bertambah-3800-orang>

**Gambar 4.6** Jumlah TKA di Indonesia (2010–Maret 2018)

menjadi 0,30.<sup>27</sup> Hal ini dalam persepsi publik juga ditemukan bahwa persepsi publik mengenai tingkat pengangguran menurun.<sup>28</sup>

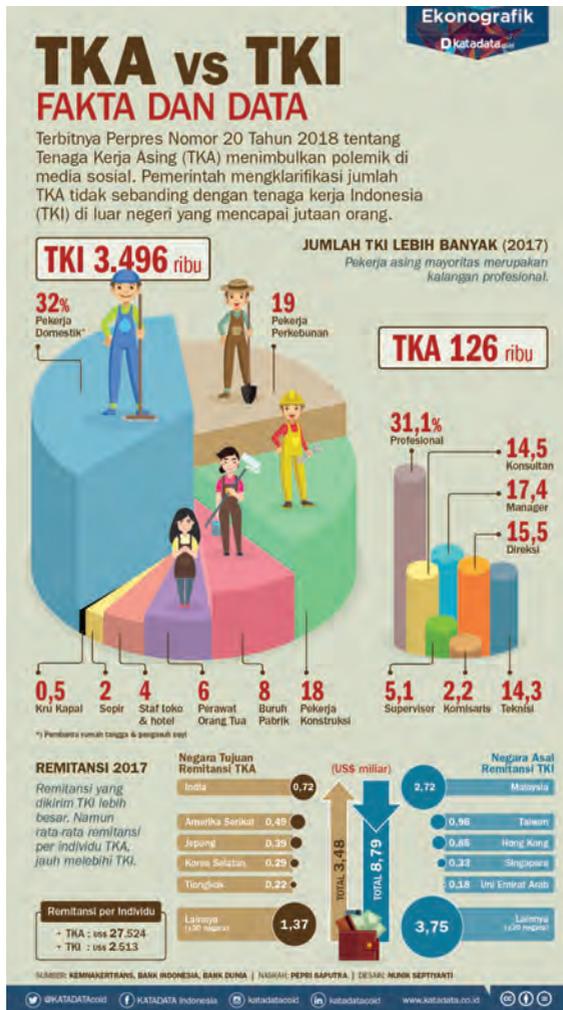
“Ini data ketenagakerjaan di Jawa Barat kalau kita lihat pengangguran 0,12 persen dari Dinas Ketenagakerjaan bulan Februari 2017 angkanya meningkat. Hampir setiap tahun ini *nambah* kurang-lebih satu jutaan.”<sup>29</sup>

Persoalan pengangguran ini menjadi makin memicu diskusi panjang manakala dikaitkan dengan adanya tenaga kerja asing yang berasal dari China atau dari negara lain. Di masyarakat, berkembang pendapat bahwa pekerja asing ini merebut lapangan kerja yang

<sup>27</sup> Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, FGD LIPI, Agustus 2018.

<sup>28</sup> Hasil Survei Publik LIPI tentang Kondisi Ekonomi, Politik, Sosial Budaya Menjelang Pemilu 2019, Tim LIPI 2018.

<sup>29</sup> Paparan sektor ekonomi, FGD Jawa Barat, Maret 2018.



Sumber: Pepri Saputra, “TKA Vs TKI: Fakta dan Data,” *Katadata.co.id*, 7 Mei 2018, diakses pada 21 November 2019, <https://katadata.co.id/ariayudhistira/infografik/5e9a55f76ab5c/tka-vs-tki-fakta-dan-data>

**Gambar 4.7** Fakta dan Data tentang TKA dan TKI

Buku ini tidak diperjualbelikan.

sediaan dapat mereka isi. Belum lagi, kedatangan tenaga kerja asing ini biasanya membentuk kawasan atau kelompok tersendiri.

“...komunitas asing itu biasanya mereka punya karakter sendiri. Komunitas dari negara China, Korea itu masuk bersama dengan modal investasi. Misalnya, di Kendal, mereka mau bikin kawasan bisnis kayak di Jepang. Sudah direklamasi. Tenaga-tenaga ahlinya juga dari sana. Pada saat ini mungkin belum muncul aktivitas bisnis atau aktivitas perdagangan. Belum ada kegiatan dan masyarakat juga baru tahu. Jadi buruhnya aja yang masuk ke sana. Kemudian kalau yang dari Timur Tengah yang masuk ke Jawa Tengah itu ada di daerah, juga tapi agak ke tengah, misalnya ada di Kabupaten Tegal yang datang dari Afganistan. Pertama datang dia menyumbang masjid besar dan pondok pesantren yang saya tahu di situ pondok pesantrennya bukan pondok pesantren yang ala Nahdlatul Ulama (NU) atau Muhammadiyah. Mereka kemudian membentuk masyarakat sendiri, membawa kebudayaan sendiri.”<sup>30</sup>

Daerah lain seperti di Kalimantan Barat juga mengatakan ada pendatang di Ketapang yang berasal dari China yang membuat komunitas tersendiri. Bahkan, mereka membuat lingkungan tertutup yang hanya dapat dimasuki oleh orang-orang yang mempunyai izin, karena dijaga ketat oleh aparat keamanan China dan Indonesia.<sup>31</sup> Hal inilah yang kemudian menyebar menjadi isu yang hangat bahwa pemerintah memberikan fasilitasi yang berlebih kepada tenaga kerja asing, dengan membentuk *enklave* tempat tinggal tersendiri. Namun kemudian, apabila ditelusuri lebih lanjut, persentase tenaga kerja asing di Indonesia bisa jadi hanya sekian persennya dari tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri. Jadi, bila mau bijak

---

<sup>30</sup> FGD di Jawa Tengah, Mei 2018.

<sup>31</sup> Rayhand Purnama Karim JP, “Salah Kaprah Kantor Bersama Polisi China di Ketapang,” *CNN Indonesia*, 15 Juli 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180715161253-20-314197/salah-kaprah-kantor-bersama-polisi-china-di-ketapang>.

melihat persoalan, perlu juga data perbandingan ketenagakerjaan ini disandingkan, agar tidak salah menilai.<sup>32</sup> Sayangnya, yang muncul adalah informasi yang simpang siur. Dari yang mengatakan bahwa tenaga kerja asing hanya sekian ratus orang, sampai yang mengatakan bahwa itu ribuan orang. Informasi yang simpang siur seperti ini dinilai oleh masyarakat sebagai informasi yang menyesatkan dan dianggap tidak memberi pemahaman yang baik atas kinerja pemerintah sektor tertentu, yang bisa berujung pada menipisnya kepercayaan masyarakat pada program pemerintah, baik program pemerintah lokal maupun nasional.<sup>33</sup>

## Inflasi

Beberapa ekonom mengemukakan bahwa persoalan inflasi menjadi signifikan menjelang pemilu karena perekonomian Indonesia masih mendapat tekanan akibat perang dagang antara Amerika Serikat dan China di satu sisi. Sementara di sisi lain, tekanan depresiasi rupiah berlanjut akibat kebijakan peningkatan suku bunga dalam negeri AS. Ini terjadi karena *capital outflow* terjadi secara signifikan yang bergerak dari Indonesia ke AS. Pada akhirnya ketidakstabilan perekonomian global akan menekan harga komoditas di pasar global yang secara signifikan berpengaruh pada defisit neraca perdagangan Indonesia. Hal tersebut menyebabkan tingginya barang impor mendorong peningkatan biaya produksi sehingga meningkatkan harga barang konsumsi secara umum. Peningkatan inflasi inilah yang kemudian dapat menurunkan daya beli masyarakat sehingga berpotensi memperlambat pertumbuhan ekonomi. Hal ini yang memunculkan seruan untuk tidak membeli barang impor termasuk elektronik. Selain itu, investasi yang masuk ke Indonesia biasanya dalam keadaan “menunggu” sampai keadaan yang disebabkan oleh

---

<sup>32</sup> Narasumber ekonomi, FGD di Kalimantan Barat, Mei 2018.

<sup>33</sup> Simpang siur informasi inilah yang menyebabkan ketika ada masalah muncul di Ketapang terkait dengan TKA dari China, banyak yang kemudian tidak mempercayainya sebagai suatu hal yang sebenarnya terjadi, tetapi seolah ada informasi yang sengaja disembunyikan untuk menutupi hal tertentu. Pendapat pakar ekonomi di FGD di Kalimantan Barat, Mei 2018.

proses politik menjelang pemilu bisa lebih stabil.<sup>34</sup> Hal ini yang akan menjadi pertimbangan investor untuk melakukan investasi. Biasanya, kalau pemilu berjalan baik saja, investor akan melakukan investasi.<sup>35</sup> Apabila ada gejolak harga menjelang pemilu, biasanya akan terkoreksi kembali setelah pemilu.<sup>36</sup> Gejolak ini yang sering ditengarai dengan naiknya harga kebutuhan harga bahan kebutuhan sehari-hari. Belanja barang kebutuhan pokok menjelang pemilu meningkat. Hal ini ada kemungkinan terjadi karena ada ketakutan terjadi inflasi akibat perhelatan pemilu. Oleh karena itu, meskipun harga barang meningkat, daya beli masyarakat juga meningkat, sebagai akibat tindakan antisipasi terjadinya inflasi setelah pemilu. Hal ini yang menyebabkan harga barang di pasar meningkat, tetapi juga masyarakat daya beli meningkat.<sup>37</sup>

Lebih lanjut, dapat dikatakan bahwa di Indonesia terdapat variabel pembentuk indeks tendensi bisnis itu ada tiga: yang pertama ini pendapatan usaha, yang kemudian penggunaan kapasitas modal usaha, dan rata-rata jumlah jam kerja. Indeks ini dapat terbaca bahwa pada tahun menjelang pemilu, indeks ini mengalami penurunan.<sup>38</sup>

Berdasarkan pada hasil survei nasional yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia pada September 2018, secara umum 30% responden mengatakan kondisi perekonomian masih cenderung baik, tetapi sekitar 21% responden mengatakan perekonomian nasional akan cenderung memburuk. Hal lain terkait dengan

---

<sup>34</sup> Wrone dan de Leon, *Election, Uncertainty*.

<sup>35</sup> Lihat Henry Ohlsson, "Political Cycles and Cyclical Policies, A New Test approach using Fiscal Forecast," diakses pada 4 Desember 2018, diakses pada 4 Desember 2018. [https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO\\_36.pdf](https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO_36.pdf).

<sup>36</sup> Paparan sektor ekonomi, FGD Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>37</sup> Lihat analisis Aryono, "Histori Inflasi Jelang Pemilu," *Historia*, 17 April, 2019, <https://historia.id/ekonomi/articles/histori-inflasi-jelang-pemilu-6mR0B> yang merangkum peningkatan harga barang kebutuhan pokok menjelang pemilu sebagai upaya antisipasi apabila terjadi lonjakan harga pasca-pemilu.

<sup>38</sup> Paparan sektor ekonomi, FGD Jawa Barat.

pendapat responden terkait dengan kondisi ekonomi rumah tangga masyarakat dibanding dengan tahun sebelumnya. Meskipun sekitar 39% responden mengatakan kondisi ekonomi rumah tangga akan lebih baik, sekitar 38% menyatakan tidak ada perubahan dan sekitar 17% mengatakan lebih buruk. Maknanya, kekhawatiran responden bahwa dinamika politik yang terjadi pada Pemilihan Serentak 2019 berpotensi menyebabkan ketidakstabilan perekonomian nasional.<sup>39</sup>

## Utang Luar Negeri

Sumber pembiayaan dari utang akan masih menjadi komponen penting dalam perekonomian nasional, dengan agenda pengeluaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di atas penerimaan negara. Utang swasta juga tidak dapat dihindari karena keterbatasan tabungan dan investasi di dalam negeri. Secara umum, utang luar negeri mencakup utang pemerintah dan otoritas moneter dan utang swasta. Utang luar negeri pemerintah adalah utang yang dimiliki oleh pemerintah pusat.<sup>40</sup> Sementara utang luar negeri bank sentral adalah utang yang dimiliki Bank Indonesia yang diperuntukkan dalam rangka mendukung neraca pembayaran dan cadangan devisa. Selain itu, terdapat utang kepada pihak bukan penduduk yang telah menempatkan dananya pada Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan utang dalam bentuk kas dan simpanan serta kewajiban lainnya kepada bukan penduduk. Utang luar negeri swasta adalah utang luar negeri penduduk kepada bukan penduduk dalam

---

<sup>39</sup> Indikator Politik Indonesia, “Elektabilitas Dua Pasangan Capres-Cawapres dan Peta Elektoral Pemilu Legislatif 2019,” Presentasi PowerPoint terkait Temuan Survei Nasional, 1–6 September 2018, [https://drive.google.com/file/d/1IRkB\\_OoCIALQrYLIzMMx9YQAG7PSGfBY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzkjDim8\\_l3yGVbGMNpaIW5fRZzDxS157TUicnNlJfM](https://drive.google.com/file/d/1IRkB_OoCIALQrYLIzMMx9YQAG7PSGfBY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzkjDim8_l3yGVbGMNpaIW5fRZzDxS157TUicnNlJfM), slide 9–11.

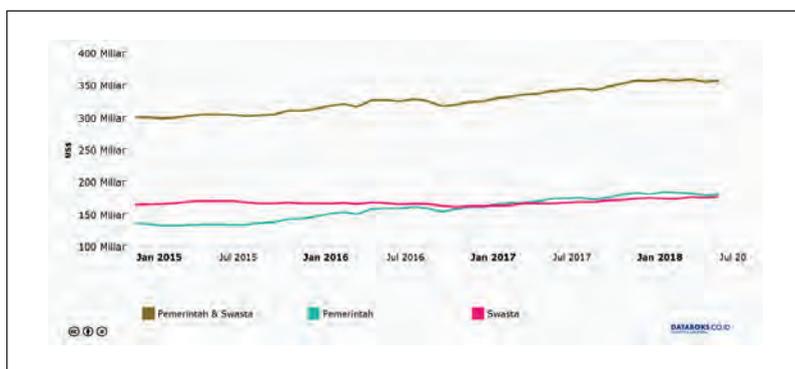
<sup>40</sup> Utang luar negeri terdiri atas utang bilateral, multilateral, komersial, *supplier*, dan Surat Berharga Negara (SBN) yang diterbitkan di luar negeri dan dalam negeri yang dimiliki oleh bukan penduduk. SBN terdiri atas Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). SUN terdiri atas Obligasi Negara yang berjangka waktu lebih dari 12 bulan dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang berjangka waktu sampai dengan 12 bulan. SBSN terdiri atas SBSN jangka panjang (Ijarah Fixed Rate/IFR) dan Global Sukuk.

valuta asing dan/atau rupiah berdasarkan pada perjanjian utang (*loan agreement*) atau perjanjian lainnya, kas dan simpanan milik bukan penduduk, serta kewajiban lainnya kepada bukan penduduk.

Apabila dilihat dari data mengenai utang luar negeri Indonesia, dapat diketahui bahwa jumlah utang luar negeri sebenarnya dapat dibedakan menjadi utang pemerintah dan utang swasta. Namun, yang muncul secara garis besar adalah kekhawatiran sebagian orang bahwa negara kita tidak bisa membayar utang luar negeri. Apabila dilihat dari data yang tersedia, berikut ini grafik yang menunjukkan besaran utang luar negeri, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta yang besarnya nyaris sama, sehingga garisnya nyaris berimpitan, sebagaimana Gambar 4.8.

Karena akumulasi atas utang luar negeri adalah utang pemerintah dan utang swasta, kekhawatiran muncul karena ketika diakumulasikan sebagai satu *item*, utang luar negeri menjadi besar.

Dalam menjawab kekhawatiran ini, ada yang kemudian memberikan pemahaman mengenai metode penghitungan utang luar negeri yang jatuh tempo yang harus ada pendanaannya pada saat



Sumber: “Utang Luar Negeri Indonesia pada Juli 2018 Mencapai Rp 5.298 Triliun,” 20 September, 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/20/utang-luar-negeri-indonesia-pada-juli-2018-mencapai-rp-5298-triliun>

**Gambar 4.8** Grafik Utang Luar Negeri Indonesia (2015–Juli 2018)

jatuh tempo tersebut. Dengan demikian, dari jumlah keseluruhan utang luar negeri itu, tidak semuanya jatuh tempo pada saat yang bersamaan, tetapi ada beberapa yang jatuh tempo dua atau tiga tahun ke depan.

Dalam hal utang luar negeri, yang harus diketahui adalah utang luar negeri itu berbasis valuta asing, sehingga orang melihat berapa angka jatuh tempo pada 2019. Pikiran umum ada kemungkinan khawatir apakah cadangan devisa Indonesia mampu membayar utang yang jatuh tempo pada 2019 itu. Biasanya yang dihitung yang jatuh tempo ialah yang terdekat. Hal ini yang juga menentukan nilai tukar rupiah dan kemampuan bank sentral melakukan intervensi. Dilihat dari angka yang tersedia, jumlah utang luar negeri Indonesia adalah Rp78,52 triliun.<sup>41</sup>

Dalam hal ini, peringkat utang luar negeri sebenarnya melalui penilaian dari lembaga tertentu. Peningkatan peringkat utang memiliki peran yang cukup besar dalam memengaruhi keputusan investor. Makin baik peringkat dari penerbit (*issuer*) suatu instrumen, maka makin tinggi juga tingkat keyakinan dari investor untuk berinvestasi di instrumen tersebut. Hal inilah yang masih membawa dampak positif kepercayaan investor di Indonesia karena Indonesia masih dinilai baik.

Dalam hal itu, terkait dengan pola tata kelola ekonomi di pemerintah daerah sebagaimana tergambar dalam *Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016: Survei Pemeringkatan 32 Ibukota Provinsi* di Indonesia yang diterbitkan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) bekerja sama dan mendapatkan dukungan pendanaan dari Knowledge Sector Initiative (KSI) dan Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) tahun 2017 menunjukkan bahwa hasil pemeringkatan menunjukkan Pontianak menempati peringkat terbaik, sementara Medan berada

---

<sup>41</sup> Paparan ekonomi, FGD Jawa Barat, Maret 2018.

pada peringkat terbawah. Pontianak unggul terutama pada variabel atau sub-indeks kualitas infrastruktur dan kapasitas-integritas kepala daerah. Sementara itu, Medan menempati peringkat terbawah karena kinerja tata kelolanya yang buruk pada hampir semua sub-indeks, kecuali terkait kualitas infrastruktur dan resolusi konflik.<sup>42</sup> Di luar posisi sebagai “juara umum” ataupun yang berperingkat paling rendah tersebut, susunan peringkat Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016 ini juga menunjukkan mulai munculnya kota-kota di wilayah timur Indonesia dan berskala ekonomi sedang/menengah pada susunan peringkat 10 besar terbaik. Ini suatu kabar baik: tata kelola telah mulai dijadikan sebagai instrumen membangun daya saing dan mengejar ketertinggalan dari kota-kota besar/maju yang pada umumnya berada di wilayah barat Indonesia. Hal ini yang lambat laun memengaruhi kepercayaan investor dan memengaruhi pertumbuhan perekonomian di wilayah itu.

### **Indonesia dalam Siklus Perekonomian Global**

Beberapa pengamat menyebutkan bahwa ancaman ketidakpastian global pada 2019 perlu disikapi secara serius yang dapat dilihat dari dua sisi, yakni *trade channel* dan *financial channel*. Peningkatan harga minyak dunia dan The Fed Fund Rate (FFR) depresiasi rupiah akan berimplikasi pada akselerasi inflasi. Risiko penurunan aktivitas pasar global berpotensi meningkatkan risiko krisis. Implikasi terbesarnya akan terjadinya kinerja ekspor cenderung turun, gejala di paras keuangan, dan tingginya pengangguran yang akan kontraksi pertumbuhan ekonomi.<sup>43</sup> Perang perdagangan (*trade war*) pada tingkat global berpotensi menyebabkan Indonesia akan mengalami

---

<sup>42</sup> Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Knowledge Sector Initiative, *Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016 Survei Pemeringkatan 32 Ibukota Provinsi di Indonesia* (Jakarta: KPPOD, 2017), [https://www.kppod.org/backend/files/laporan\\_penelitian/rating-tked-2016.pdf](https://www.kppod.org/backend/files/laporan_penelitian/rating-tked-2016.pdf)

<sup>43</sup> Adinegara, Paparan Ancaman Stabilitas Ekonomi Politik Tahun 2019.

dampak kontraksi kegiatan ekonomi, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Selain itu, imbas kebijakan ekonomi Trump memengaruhi makroekonomi Indonesia. Kebijakan-kebijakan Trump meningkatkan tingkat pengeluaran negara secara signifikan, ketika pemerintah AS meningkatkan suku bunga dalam negeri untuk menarik investasi global. Pada saat arus masuk *capital global* ke AS secara signifikan, likuiditas di Indonesia akan mengecil, sehingga efeknya bagi perekonomian domestik, selain penurunan nilai tukar rupiah, rencana pemerintah menurunkan suku bunga sulit terealisasi. Kebijakan kenaikan suku bunga ini bukanlah salah satu dari kebijakan Trump, kebijakan ini ditetapkan oleh bank sentral Amerika Serikat, yaitu Federal Reserve (The Fed). Hal inilah yang menyebabkan dinamika Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika global.

Dari kondisi itulah, banyak yang khawatir pemilu juga memunculkan kegaduhan politik yang berimplikasi pada rupiah dan bursa saham (IHSG) cenderung melemah hingga 2019.<sup>44</sup> Imbasnya, nilai tukar rupiah pun melemah hingga menyentuh angka Rp15.095 per dolar. Pelemahan rupiah ini tentunya ironis, mengingat sebulan terakhir banyak sentimen positif yang berasal dari domestik, khususnya perkembangan makroekonomi Indonesia.<sup>45</sup>

## **Pembangunan Ekonomi dan Pengaruh Politik Menuju Pemilu 2019**

Kinerja perekonomian Indonesia pada triwulan pertama 2018 tumbuh 5,06 persen lebih tinggi dibandingkan kinerja pada triwulan 2017 sebesar 5,01 persen. Meskipun tidak sekuat yang diperkirakan,

---

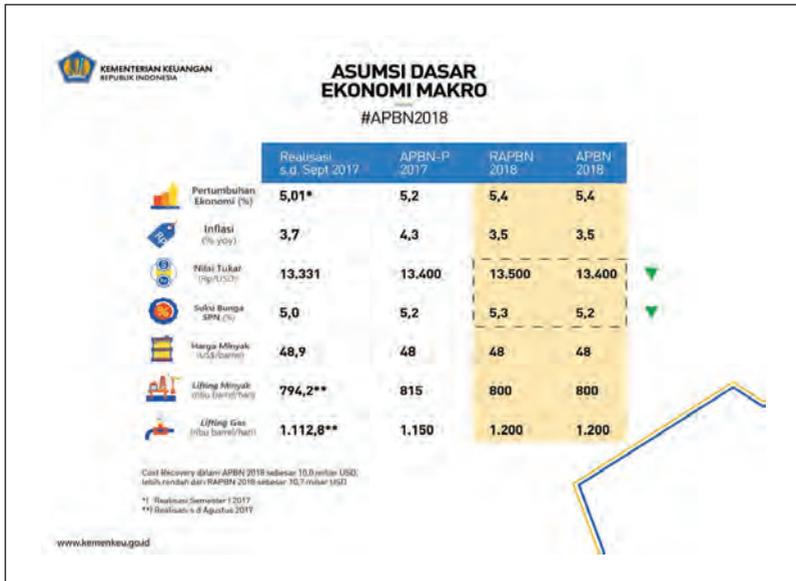
<sup>44</sup> Bhima Yudhistira Adhinegara dari Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Paparan Ancaman Stabilitas Ekonomi Politik Tahun 2019. Dalam FGD “Pemetaan Kondisi Ekonomi, Sosial dan Budaya menjelang Pemilu Serentak 2019”, Jakarta, 26 Maret 2018, diselenggarakan oleh P2P LIPI

<sup>45</sup> Adhinegara, Paparan Ancaman Stabilitas Ekonomi Politik Tahun 2019.

hal ini tetap mengindikasikan bahwa momentum peningkatan pertumbuhan terus berlanjut. Kinerja ekonomi Indonesia pada periode ini, terutama didorong oleh pertumbuhan investasi yang mencatat pertumbuhan tertinggi dalam lima tahun terakhir. Di samping itu, kinerja pertumbuhan *double digit* impor yang ditopang oleh kenaikan impor barang modal mengindikasikan peningkatan gairah aktivitas investasi dan perdagangan di Indonesia. Peningkatan investasi dan impor barang modal pada periode ini menjadi kunci peningkatan kapasitas produksi dan aktivitas ekonomi di masa yang akan datang.

Dari sisi pengeluaran, stabilitas kinerja konsumsi masyarakat dan peningkatan investasi menopang kinerja perekonomian nasional. Konsumsi masyarakat yang terdiri atas rumah tangga tumbuh relatif stabil sebesar 5,01% didukung oleh tingkat inflasi yang terjaga dan pelaksanaan bantuan sosial yang lebih tepat waktu. Hal ini tecermin pada beberapa komponen konsumsi pokok yang kembali menunjukkan tren peningkatan setelah sempat melambat dalam beberapa periode terakhir, seperti konsumsi kebutuhan pakaian dan perlengkapan rumah tangga. Di samping itu, belanja masyarakat yang terkait dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2018 di beberapa daerah pemilihan besar memberikan dorongan tambahan terhadap konsumsi masyarakat. Prosesi pemilu kepala daerah yang terjadi di beberapa provinsi juga memengaruhi daya beli, khususnya yang berkaitan dengan pemilu.

Beberapa poin penting terkait dengan tantangan dalam pemetaan kondisi ekonomi Indonesia 2018 dapat dilihat pada Gambar 4.9. Besaran indikator ekonomi makro tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik dari luar (global) maupun dalam negeri (domestik). Pengaruh faktor global di antaranya harga komoditas yang masih lemah, perdagangan dunia meningkat namun masih dibayangi isu proteksionisme dan perlambatan tingkat permintaan dari Tiongkok, Uni Eropa, dan Jepang, serta ketegangan geopolitik di



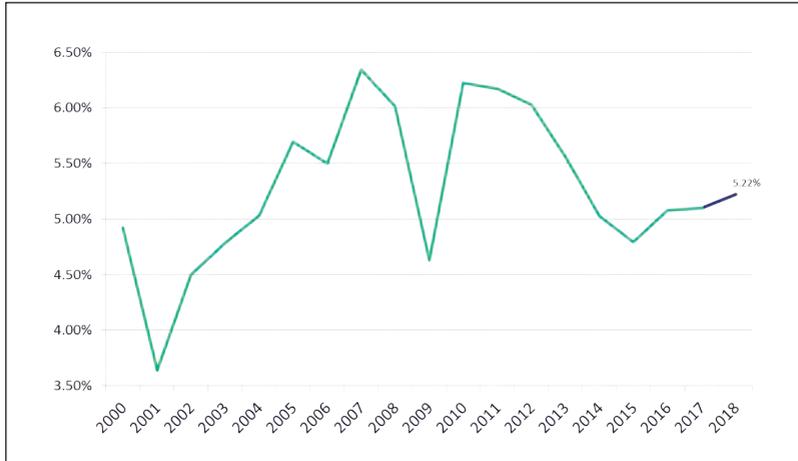
Sumber: “APBN 2018,” *Kementerian Keuangan RI*, <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2018>

**Gambar 4.9** Asumsi Dasar Ekonomi Makro APBN 2018

Timur Tengah dan Asia. Pengaruh dari faktor domestik, yaitu tingkat kepercayaan dan daya beli masyarakat, keyakinan pelaku usaha, peningkatan peran swasta melalui kredit investasi dan investasi langsung, perbaikan neraca pembayaran, serta penguatan cadangan devisa.<sup>46</sup>

Dilihat dari perkembangan produk domestik bruto, terjadi peningkatan yang diharapkan memberikan kepercayaan masyarakat kepada kinerja pemerintah yang dihasilkan dari pemilu, sebagaimana tergambar dari grafik pada Gambar 4.10.

<sup>46</sup> Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, *Pemetaan Kondisi Ekonomi Indonesia 2018, Beberapa Tantangan*, 2018.



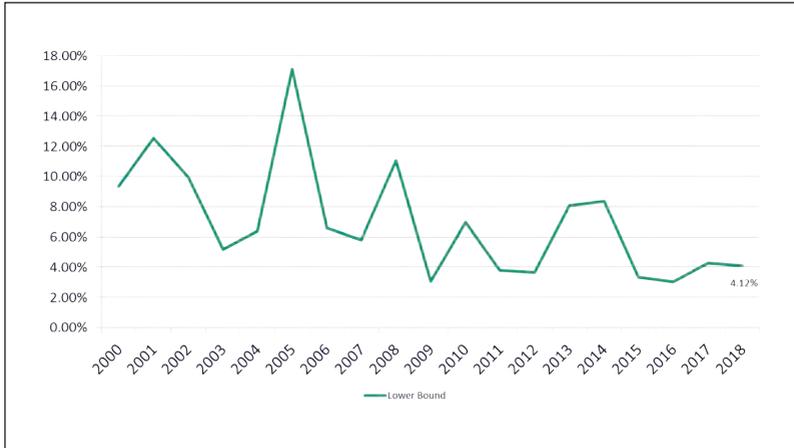
Catatan: *Meningkat dari tahun 2017 (5,07%), tetapi lebih rendah dari target pemerintah (5,4%)*

Sumber: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI, *Pemetaan*, 2018.

**Gambar 4.10** Proyeksi PDB

Dari Gambar 4.10, dapat dikatakan bahwa kinerja politik serta situasi sosial budaya dan keamanan di Indonesia sangat memengaruhi kinerja ekonomi. Konflik ataupun dinamika sosial masyarakat di berbagai daerah karena meningkatnya sentimen etnis seperti yang pernah dialami di Kalimantan Barat atau Sulawesi Selatan yang berhubungan dengan eksistensi etnis Buton Bugis Makassar memicu kepercayaan masyarakat luas dalam hal kinerja ekonomi pemerintah.

Selain itu, sebagaimana sudah dikemukakan di atas, posisi perkembangan perekonomian Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika global yang membawa dampak pada besarnya inflasi, sebagaimana gambaran pada Gambar 4.11.



Sumber: Pusat Penelitian Ekonomi-LIPI, *Pemetaan*, 2018

**Gambar 4.11** Proyeksi Inflasi

Dari sisi itu, persoalan pertumbuhan ekonomi sangat dekat dengan persoalan perkembangan sosial, politik masyarakat. Dalam hal yang berkaitan dengan dinamika politik, misalnya yang berhubungan dengan kontestasi pemilu kepala daerah, dapat ditengarai bahwa dinamika perekonomian di Jakarta, khususnya ketika berlangsungnya Pilkada Daerah Khusus Ibukota (DKI) yang diwarnai dengan aksi 212 maupun aksi pro-Ahok, telah membawa pengaruh signifikan pada fluktuasi perekonomian, meskipun sifatnya sementara. Oleh karena itu, perlu ada pemosisian kinerja ekonomi di suatu negara yang tidak dapat dianalisis sendiri, melainkan harus dihubungkan dengan dinamika sektor lain, baik yang menyangkut politik, pertahanan, keamanan, hukum, maupun sosial budaya.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa menjelang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, kondisi perekonomian Indonesia masih stabil, secara fundamental cukup kuat serta jauh dari kecenderungan menuju krisis. Dibandingkan situasi perekonomian pada 1998 ataupun 2008, ketika secara global mengalami krisis

ekonomi, kondisi ekonomi nasional sekarang masih jauh lebih kuat. Meskipun saat ini Indonesia berada dalam tekanan global, khususnya terkait dengan nilai tukar rupiah, kinerja ekonomi yang ditopang oleh kinerja sektor lain menunjukkan dukungan yang positif yang mencegah Indonesia jatuh ke krisis ekonomi. Pergerakan nilai tukar masih sangat stabil. Kondisi ini sangat berbeda dengan dua kali krisis ekonomi yang melanda sebagian besar dunia pada 1998 dan 2008, yang menyebabkan fluktuasi rupiah sangat tajam. Cadangan devisa masih stabil dengan rasio terhadap utang luar negeri masih berada pada 35,12%. Krisis 1997 rasionya hanya 12,03%. Kalau berdasarkan pada pengalaman krisis pada 1998, jelas saat ini lebih kuat dapat dilihat dari fenomena nilai tukar, harga minyak, fiskal, moneter keadaan baik.<sup>47</sup> Politik juga stabil, penyelenggaraan pilkada lebih dewasa, gugatan ke Mahkamah Konstitusi menurun secara persentase, dan lebih dari lebih 170 tuntutan pilkada menurun.

Saat ini, pemerintah masih terus mendorong terjadinya transformasi struktural, khususnya di bidang ekonomi. Kebijakan ini dilakukan untuk mewujudkan kemajuan bangsa, baik secara umum maupun secara ekonomi. Kebijakan tersebut cukup positif secara struktural. Hal itu terlihat dari berbagai indikator yang menunjukkan bahwa kondisi Indonesia makin baik, khususnya dilihat dari pembangunan di bidang perekonomian. Transformasi struktural terus berlangsung yang sejalan dengan prioritas pembangunan. Indikatornya sederhana dan paling fundamentalis, tempat ekonomi tumbuh, harga-harga, deflasi dan inflasi, serta daya tahan hidup masyarakat, orang-orang yang bekerja bertambah, dan kemiskinan berkurang. Hari ini bisa dikatakan semua indikator menunjukkan kestabilan yang membaik.

---

<sup>47</sup> Arief Budimanta, paparan dalam acara diskusi bertajuk “Indonesia diambang Krisis Ekonomi?” yang diselenggarakan di Hotel Ibis Budget Menteng, Jakarta, 14 Juli 2018, diselenggarakan oleh GWA Peduli Negara 1

## Kesimpulan

Dilihat dari berbagai data ekonomi yang tersedia dengan ditopang dengan pengayaan dari temuan lapangan menunjukkan bahwa kinerja ekonomi Indonesia menjelang penyelenggaraan Pemilu 2019 menunjukkan hasil yang masih baik dan stabil. Kondisi ini menunjukkan hubungan resiprokal antara kinerja ekonomi dan politik di Indonesia, khususnya menjelang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Meskipun dalam kenyataannya perekonomian Indonesia mengalami tantangan yang tidak sedikit menyangkut fluktuasi nilai tukar rupiah ataupun situasi global, kinerja ekonomi masih menunjukkan tren positif. Tren positif ini yang memengaruhi keyakinan masyarakat bahwa kinerja ekonomi membaik karena kondisi politik pada umumnya juga baik. Namun, kinerja ekonomi tersebut tidak dapat dianalisis secara mandiri mengingat dinamika ekonomi sangat bergantung pada dinamika politik, sosial, hukum, keamanan, ataupun situasi global yang melanda perekonomian dunia. Tantangan internal dalam mempertahankan kinerja ekonomi yang baik, harus dapat diurai satu per satu.

Meskipun di beberapa sektor mengalami peningkatan, misalnya kinerja industri ataupun pembangunan infrastruktur yang ditujukan untuk mengurangi ketimpangan, kinerja sektor lain yang terhambat akibat tantangan dalam negeri juga harus dapat diuraikan. Sepanjang tahun politik ini, kinerja ekonomi harus dapat dijaga sedemikian rupa sehingga dinamika politik dapat diimbangi dengan tetap berlangsungnya kinerja ekonomi yang membaik. Pada gilirannya, kinerja ekonomi dan politik ini sedemikian erat akan saling memengaruhi konsolidasi politik di Indonesia. Hubungan resiprokal yang sehat akan membawa kompetisi ekonomi ataupun politik merupakan wahana untuk menuju peningkatan kinerja keduanya, sebaliknya kinerja salah satu sektor yang terganggu, akan memunculkan gangguan atau beban yang diharapkan tidak berdampak buruk pada keberlangsungan kinerja sektor lain.

Bonus demografi berupa ketersediaan usia kerja produktif yang banyak jumlahnya, harus diagendakan sebagai kelebihan sekaligus potensi yang bisa membawa efek negatif terhadap kinerja ekonomi secara keseluruhan. Bonus demografi itu harus diimbangi dengan penyediaan lapangan pekerjaan sehingga pengangguran dapat diatasi, kemiskinan lambat laun dapat dikikis dan harus diupayakan mampu menjawab kebutuhan ekonomi dari bonus demografi tersebut. Karena besarnya bonus demografi, pola lapangan kerja *online* bisa dikatakan sebagai salah satu alternatifnya, tetapi akses yang muncul dengan adanya kompetisi bebas, dan kebijakan pemerintah untuk lebih membuka diri pada investasi asing, pun perlu ditangani dengan bijaksana. Hal ini harus diupayakan jangan sampai pada tahun politik menjelang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 menambah beban pada dinamika politik nasional.

Tantangan yang harus dapat dijawab dari segi hubungan resiprokal ekonomi dengan politik dan sektor lainnya menjadi batu ujian, apakah pada masa menjelang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 ini berhasil atau belum berhasil. Persoalan-persoalan yang masih muncul harus ditelaah sebagai tantangan mendatang bagi peningkatan konsolidasi politik di Indonesia. Dari pemaparan di atas, dapat diketahui bahwa kinerja ekonomi menunjukkan perbaikan di berbagai sektor, tetapi masih ada tantangan yang cepat atau lambat harus dicarikan solusinya. Sepanjang kinerja semua sektor mengalami tren peningkatan, diharapkan hal tersebut akan menjadi sarana percepatan konsolidasi politik yang mampu menopang tercapainya kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

### **Daftar Pustaka**

BPS. “Februari 2018: Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 5,13 persen, Rata-rata upah buruh per bulan sebesar 2,65 juta rupiah.” 7 Mei, 2018. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/05/07/1484/februari-2018--tingkat-pengangguran-terbuka--tpt--sebesar-5-13-persen--rata-rata-upah-buruh-per-bulan-sebesar-2-65-juta-rupiah.html>.

- BPS. “Ekonomi Indonesia Triwulan III-2018 Tumbuh 5,17 Persen.” 5 November, 2018. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/11/05/1522/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2018-tumbuh-5-17-persen.html>
- Hasil Survei Publik mengenai Keadaan Ekonomi Indonesia Menjelang Pemilu 2019 yang dilakukan oleh Tim LIPI, 2018.
- Hasil Survei Publik Kondisi Sosial, Politik, Ekonomi Menjelang Pemilu 2019, LIPI tahun 2018.
- Damhuri, Elba. “Kebijakan Trump, Penguatan Dolar AS, dan Rupiah.” *Republika.co.id*, 23 April 2018. <https://republika.co.id/berita/kolom/wacana/18/04/22/p7lg7c440-kebijakan-trump-penguatan-dolar-as-dan-rupiah-part1>.
- Databoks. “2018, Jumlah Penduduk Indonesia Mencapai 265 Juta Jiwa.” 18 Mei, 2018. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa>
- Databoks. “Tenaga Kerja Asing di Indonesia Bertambah 3.800 Orang.” 13 Agustus, 2018. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/08/13/tenaga-kerja-asing-di-indonesia-bertambah-3800-orang>
- Databoks. “Utang Luar Negeri Indonesia pada Juli 2018 Mencapai Rp 5.298 Triliun.” 20 September, 2018. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/20/utang-luar-negeri-indonesia-pada-juli-2018-mencapai-rp-5298-triliun>
- Karim, Rayhand Purnama. “Salah Kaprah Kantor Bersama Polisi China di Ketapang.” *CNN Indonesia*, 15 Juli 2018. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180715161253-20-314197/salah-kaprah-kantor-bersama-polisi-china-di-ketapang>. Laporan Ekonomi Hasil Survei Publik LIPI, 2018.
- Kementerian Keuangan RI. “APBN 2018.” <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2018>
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Knowledge Sector Initiative. *Tata Kelola Ekonomi Daerah 2016 Survei Peningkatan 32 Ibukota Provinsi di Indonesia*. Jakarta: KPPOD, 2017. [https://www.kppod.org/backend/files/laporan\\_penelitian/rating-tked-2016.pdf](https://www.kppod.org/backend/files/laporan_penelitian/rating-tked-2016.pdf)

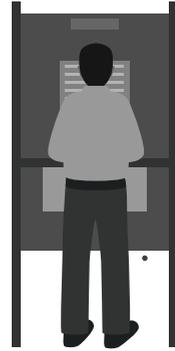
- Liputan6. "Kekayaan 4 Orang Terkaya RI Setara Harta 100 Juta Warga Miskin." 5 April, 2018. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3428362/kekayaan-4-orang-terkaya-ri-setara-harta-100-juta-warga-miskin>
- Ohlsson, Henry. "Political Cycles and Cyclical Policies, A New Test approach using Fiscal Forecast." Diakses pada 4 Desember 2018. [https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO\\_36.pdf](https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO_36.pdf).
- Pemprov Jawa Timur. *Data Dinamis Provinsi Jawa Timur: Triwulan I-2018*. Surabaya: Pemprov Jawa Timur, 2018. [http://jatimprov.go.id/ppid/uploads/berkasppid/dinamis\\_1\\_2018.pdf](http://jatimprov.go.id/ppid/uploads/berkasppid/dinamis_1_2018.pdf)
- Pusat Penelitian Ekonomi LIPI. *Pemetaan Kondisi Ekonomi Indonesia 2018-Beberapa Tantangan*. Jakarta: P2 Ekonomi LIPI, 2018.
- Putra, Ade. "Heboh Kantor Polisi Bersama dengan China, Kapolres Ketapang Dicapot." *Okenews*, 13 Juli, 2018. <https://news.okezone.com/read/2018/07/13/340/1921870/heboh-kantor-polisi-bersama-dengan-china-kapolres-ketapang-dicapot>
- Survei Ahli tentang Kondisi Sosial, Politik, Ekonomi Menjelang Pemilu 2019. LIPI, 2018.
- Indikator Politik Indonesia. "Elektabilitas Dua Pasangan Capres-Cawapres dan Peta Elektoral Pemilu Legislatif 2019." Presentasi PowerPoint terkait Temuan Survei Nasional, 1–6 September 2018. [https://drive.google.com/file/d/1lRkB\\_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzKjDim8\\_l3yGVbGMNpaiWh5fRZzDxs157TUicNLIJfM](https://drive.google.com/file/d/1lRkB_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzKjDim8_l3yGVbGMNpaiWh5fRZzDxs157TUicNLIJfM)
- Wrone, Brandice Canes, dan Christian Ponce de Leon. "Election, Uncertainty and Economics Outcomes," April 2014. [https://www.semanticscholar.org/paper/Elections%2C-Uncertainty%2C-and-Economic-Outcomes-\\*--Canes-Wrone-Leon/a7c6961ac5dd00f63155c751d735805e40d3f2f1](https://www.semanticscholar.org/paper/Elections%2C-Uncertainty%2C-and-Economic-Outcomes-*--Canes-Wrone-Leon/a7c6961ac5dd00f63155c751d735805e40d3f2f1)

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# BAB V

## POLITIK IDENTITAS PEMILU 2019 DAN MASA DEPAN DEMOKRASI

Lili Romli



### Pendahuluan

Pasca-runtuhnya rezim Orde Baru dengan lahirnya era reformasi, sejumlah perubahan terkait dengan demokratisasi begitu tinggi. Bukan hanya terjadi amendemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, kebebasan mendirikan partai politik, dan pemilihan umum yang demokratis, tetapi juga kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah-daerah. Seiring dengan kebijakan desentralisasi politik yang diikuti oleh pemilihan kepala daerah secara langsung, bangkitnya politik identitas muncul di beberapa daerah.

Bangkitnya politik identitas ini dapat dilihat, paling tidak, dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, para kandidat dan pendukungnya cenderung memanfaatkan politik identitas. Para kepala daerah, agar mendapat dukungan dan kemenangan, kerap memanfaatkan isu-isu SARA demi kemenangan yang diraih. Isu SARA tersebut bisa berupa etnisitas ataupun agama. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila muncul jargon harus pilih yang berasal dari putra asli daerah atau pilih yang seagama. Dalam konteks demi kemenangan dan politik keseimbangan (*balances politics*), pasangan kepala daerah kerap memperhatikan komposisi suku/etnis atau agama.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pemilihan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur) di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta pada 2017 menjadi perhatian publik. Hal ini karena peristiwa yang menyertai sebelum pemilihan gubernur tersebut, yaitu terjadi beberapa kali demonstrasi yang menuntut agar Gubernur DKI Basuki Tjahaja Purnama, yang kerap dipanggil Ahok, diadili dan dituntut secara hukum karena pidatonya di Kepulauan Seribu dianggap melecehkan agama, yang kemudian diperkuat dengan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI). Salah satu demonstrasi yang besar, yang menuntut agar Ahok diadili, ialah Aksi Bela Islam 212 (diambil dari tanggal pelaksanaan demonstrasi pada 2 Desember 2016). Peristiwa demonstrasi yang membawa-bawa nama agama tersebut, orang kerap menamakannya sebagai politik identitas atau politisasi SARA (suku, agama, ras, dan antargolongan) dalam ranah politik. Politik identitas tersebut terus mewarnai sampai dengan pemilihan Gubernur DKI Jakarta 2017.<sup>1</sup>

Politik identitas atau politisasi SARA juga dikhawatirkan pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2018. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) merilis daerah-daerah yang rawan politisasi SARA. Ada enam provinsi yang diidentifikasi politik SARA, yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Utara.<sup>2</sup> Munculnya politisasi identitas atau SARA dalam Pilkada Serentak 2018 diakui oleh narasumber dalam diskusi

<sup>1</sup> Sesungguhnya politik identitas muncul bukan hanya di kalangan Islam, tetapi di kalangan agama lain juga kerap muncul dan intens. Kasus pemilihan kepala daerah di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Papua juga tidak lepas dari politik identitas tersebut. Politik identitas di Indonesia juga bukan hanya berdasarkan pada agama, tetapi juga bisa berdasarkan pada suku/etnis dan kedaerahan. Konflik-konflik yang terjadi di Indonesia pascareformasi salah satunya disebabkan oleh menguatnya politik identitas tersebut. Tulisan ini berfokus pada politik identitas di kalangan Islam di Indonesia. Perlu diketahui bahwa pembahasan tentang potensi politik identitas ini terkait dengan pemanfaatan politik identitas dalam upaya untuk kepentingan politik dan atau kekuasaan sehingga mengalami politisasi. Adapun politik identitas adalah sesuatu yang *given* dan sah-sah saja karena itu sesuatu yang bersifat inheren setiap kelompok atau golongan. Menjadi suatu persoalan bila identitas tersebut kemudian dipolitisasi.

<sup>2</sup> Bawaslu, *Potensi Penggunaan Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018*, Jakarta, 2017.

kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*) di Medan, Sumatera Utara; Bandung, Jawa Barat; dan Pontianak, Kalimantan Barat. Salah satu narasumber mengatakan bahwa isu agama sangat kental dalam Pemilihan Gubernur (Pilgub) 2018, terutama dari pasangan Edy Rahmayadi-Musa Rajekshah. Begitu juga dalam pilgub di Jawa Barat, isu agama masih dipergunakan dalam kontestasi tersebut. Sehubungan dengan itu, Deasy Simandjuntak menulis:<sup>3</sup>

“In West Java’s 2018 gubernatorial election, the less popular candidate backed by the Prosperous Justice Party (Partai Keadilan Sejahtera/PKS) and Great Indonesia Movement Party (Gerakan Indonesia Raya/Gerindra) almost won due to religiously charged campaigning. North Sumatra’s 2018 gubernatorial election was also dominated by identity politics and won by candidates supported by PKS and Gerindra”.

(Pada Pemilihan Gubernur 2018 di Jawa Barat, kandidat yang kurang populer yang didukung oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) hampir menang karena kampanye yang diisi secara agama. Pemilihan Gubernur 2018 di Sumatra Utara juga didominasi oleh politik identitas dan dimenangkan oleh kandidat yang didukung oleh PKS dan Gerindra).

Menjelang Pemilu Serentak 2019, yang dilaksanakan pada 17 April 2019, kekhawatiran munculnya politik identitas dan politisasi SARA cukup tinggi. Berbagai pendapat, survei, dan unjuk rasa terkait dengan politik identitas dan politisasi SARA muncul di ranah publik. Sehubungan dengan itu, tulisan ini mencoba mengidentifikasi potensi politisasi SARA sebagai bagian politik identitas dalam Pemilu Serentak 2019, khususnya yang terkait dengan pemilihan presiden

---

<sup>3</sup> Deasy Simandjuntak, “Identity Politics Looms over Indonesia’s Presidential Election,” *East Asia Forum*, 10 November, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-looms-over-indonesias-presidential-election/>

dan wakil presiden. Namun, sebelum membahasnya, terlebih dahulu akan dijelaskan tentang politik identitas dan munculnya politik identitas dalam lanskap politik Indonesia. Tulisan ini ditutup dengan bagaimana masa depan konsolidasi demokrasi dengan munculnya politisasi SARA dalam kontestasi pemilihan presiden.

## Politik Identitas

Identitas, menurut Suparlan, adalah pengakuan terhadap seorang individu atau suatu kelompok tertentu yang dikaitkan dengan dilekatkannya rangkaian ciri-ciri atau karakteristik tertentu yang menjadi satu kesatuan menyeluruh yang menandainya masuk ke satu kelompok atau golongan tertentu.<sup>4</sup> Buchari berpendapat, identitas secara umum dapat dimaknai sebagai sebuah citra yang membedakan individu atau suatu kelompok dengan individu atau kelompok lain. Hal tersebut dilakukan secara simultan dalam interaksi sosial sampai memunculkan opini tertentu yang berkaitan dengan keberadaan individu atau kelompok tersebut.<sup>5</sup>

Agnes Haller mendefinisikan politik identitas sebagai konsep dan gerakan politik yang fokus perhatiannya adalah perbedaan (*difference*) sebagai suatu kategori politik yang utama. Ini muncul akibat kegagalan narasi besar (*grand narrative*), seperti ide tentang kebebasan (*freedom*) dan toleransi. Akhirnya politik perbedaan menjadi suatu nama baru dari politik identitas, rasisme (*race thinking*), biofeminisme, dan perselisihan etnis.<sup>6</sup>

Menurut Maarif, isu politik identitas pada 1970-an bermula di Amerika Serikat, ketika menghadapi masalah minoritas, gender,

<sup>4</sup> Parsudi Suparlan, *Hubungan Antar Suku Bangsa* (Jakarta: KIK Press, 2004), 25.

<sup>5</sup> Sri Astuti Buchari, *Kebangkitan Etnis Menuju politik Identitas* (Jakarta: YOI, 2014), 27

<sup>6</sup> Agnes Heller dan Sonja Punsher, "Biopolitical Ideologies and their Impact on the New Social Movements. A New Handbook of Political Societies" (Oxford: Blackwell, 1995), IX, dalam "Analisis Politik Identitas di Indonesia," Muhammad Habibi, Maret 2017, diakses 15 November 2018, [https://www.researchgate.net/publication/315338050\\_Analisis\\_Politik\\_Identitas\\_di\\_Indonesia\\_Identity\\_Politics\\_in\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/315338050_Analisis_Politik_Identitas_di_Indonesia_Identity_Politics_in_Indonesia).

feminisme, ras, etnisitas, dan kelompok-kelompok sosial lainnya yang merasa terpinggirkan, merasa teraniaya. Dalam perkembangan selanjutnya cakupan politik identitas ini meluas ke masalah agama, kepercayaan, dan ikatan-ikatan kultural yang beragam.<sup>7</sup>

Sesungguhnya identitas adalah persoalan lama yang menemukan vitalitas dan langgamnya yang lain pada masa kini, sebagaimana ditegaskan Bauman:<sup>8</sup>

"Kalau "problem identitas" dalam dunia modern adalah bagaimana membangun suatu identitas dan menjaganya agar kokoh serta menetap, maka "problem identitas" dalam dunia pasca-modern ialah bagaimana menghindari fiksasi dan membuatnya tetap terbuka.... Dalam ihwal identitas... kata utama dunia modern ialah membentuk; dalam dunia pasca-modern ialah mendaur ulang."

Secara genealogi, politik identitas yang ada di Barat, terutama pada awal kemunculannya, berbeda dengan yang kita temukan di Indonesia. Di Amerika Serikat, misalnya, secara substantif, politik identitas dikaitkan dengan kepentingan anggota-anggota sebuah kelompok sosial yang merasa diperas dan tersingkir oleh dominasi arus besar dalam sebuah bangsa atau negara. Gerakan feminis yang memperjuangkan kesetaraan gender, gerakan kulit hitam, kelompok homoseksual, dan beberapa gerakan politik identitas lain yang muncul pada paruh kedua abad ke-20 ini semuanya mengarah pada dorongan untuk memperoleh persamaan hak dan derajat atas kelompok dominan atau mayoritas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ahmad Syafii Maarif, *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita* (Jakarta: Democracy Project, 2012), 3.

<sup>8</sup> Martin Lukito Sinaga, "Melangkaui Politik Identitas, Menghidupi Dinamika Identitas," dalam *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Maarif dkk, (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina), 34.

<sup>9</sup> Siti Musdah Mulia, "Politik Identitas: Ancaman Terhadap Masa Depan Pluralisme di Indonesia," dalam *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Maarif dkk (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina), 45.

Di Indonesia, politik identitas lebih terkait dengan masalah etnisitas, agama, ideologi, dan kepentingan-kepentingan lokal yang diwakili pada umumnya oleh para elite dengan artikulasi masing-masing. Dalam kerangka historis, politik identitas di Indonesia lebih bermuatan etnisitas, agama, dan ideologi politik. Republik Maluku Selatan (RMS), Gerakan Aceh Merdeka (GAM), dan Gerakan Papua Merdeka (GPM), sebagai misal, adalah perwujudan dari kegelisahan etnis-etnis ini terhadap politik sentralistik Jakarta yang dirasa sangat tidak adil, khususnya bagi Aceh dan Papua. Gerakan Darul Islam (DI) di Jawa Barat, Aceh, dan Sulawesi Selatan menggunakan agama sebagai payung ideologi politik identitas mereka. Kecuali GPM yang masih seperti api dalam sekam sampai hari ini, gerakan-gerakan politik identitas lain seperti tersebut di atas relatif telah dapat diatasi melalui kekerasan senjata atau diplomasi persuasif.<sup>10</sup>

Selanjutnya, Maarif mengatakan, yang menjadi *burning issues* dalam kaitannya dengan masalah politik identitas dalam 11 tahun terakhir era reformasi ini ialah munculnya gerakan-gerakan radikal atau setengah radikal yang berbaju Islam di Indonesia. Sebagaimana partner mereka di bagian dunia lain, gerakan-gerakan ini juga anti-demokrasi dan anti-pluralisme, dan sampai batas-batas yang jauh juga anti-nasionalisme. Secara ideologis, mereka ini jelas mendapat inspirasi dan pengaruh dari gerakan Islamis dan Salafi yang semula berpusat di beberapa negara-negara Arab, kemudian dengan kecepatan tinggi menyebar ke seluruh jagat.<sup>11</sup>

Sekalipun gerakan Islamis dan Salafi ini terdiri atas berbagai faksi di Indonesia, dalam satu hal mereka punya tuntutan yang sama: pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupan bernegara. Kelompok-kelompok radikal ini, dengan kemungkinan perbedaan dan bahkan konflik di antara berbagai faksi di kalangan mereka, menurut Yusuf al-Qardhawi, termasuk dalam kategori mazhab Zhahiriyyah baru

---

<sup>10</sup> Maarif, *Politik*, 3.

<sup>11</sup> Maarif, *Politik*, 21.

dengan enam ciri yang menonjol: pemahaman dan penafsiran yang literal, keras, dan menyulitkan; sombong terhadap pendapat mereka; tidak menerima perbedaan pendapat; mengafirkan orang yang berbeda pendapat dengan mereka, dan tidak peduli terhadap fitnah. Al-Qardhawi menulis:<sup>12</sup>

"Orang-orang literal tersebut tidak cukup hanya dengan mengingkari orang-orang yang berbeda pendapat dengan mereka, tetapi melakukan hal-hal lebih besar dari itu, yaitu dengan berburuk sangka, membid'ahkan, memfasikkan, dan sampai mengafirkan mereka. Dasar bagi orang yang berbeda pendapat dengan mereka adalah "tuduhan". Padahal, menurut hukum manusia, dasar orang yang dituduh adalah "benar" (tidak bersalah). Inilah hal yang ditegaskan oleh syariat Islam. Namun, dasar bagi mereka adalah tertuduh (bersalah) hingga terbukti."

Hiariej berpendapat, kebangkitan gerakan-gerakan Islam radikal sudah pasti menimbulkan persoalan bagi masyarakat Indonesia yang bercorak multietnik, multiagama, dan multibudaya. Tapi kebangkitan para Islamis dan Salafis hanya gejala (*symptom*) dari persoalan besar yang menyangkut penindasan yang bekerja pada wilayah paling privat dari manusia yang membuat orang sulit bersikap pluralis. Para aktivis radikal, misalnya, melalui proses identifikasi dengan "teman" dan negasi dengan "musuh" dalam mendefinisikan siapa dirinya. Mereka menjadi tidak toleran dan anti-pluralisme bukan karena menegasikan *other* sebagai musuh, melainkan lantaran *other* diperlakukan sebagai "musuh" yang tidak punya hak untuk hidup dan perlu dibasmi. Memperlakukan *other* dengan cara demikian bisa dipersoalkan sebagai perilaku sosial yang tidak sehat dalam konteks masyarakat multikultural.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Maarif, *Politik*, 25.

<sup>13</sup> Eric Hiariej, "Pluralisme, Politik Identitas, dan Krisis Identitas," dalam *Politik, Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, diedit oleh Ahmad Syafii Maarif (Jakarta: Democracy Project, 2012) 58.

Sementara itu, menurut Musdah, jika kita menengok ke Tanah Air, politik identitas itu dilakukan oleh kelompok *mainstream*, yaitu kelompok agama mayoritas, dengan niat “menyingkirkan” kaum minoritas yang dianggapnya “menyimpang” atau “menyeleweng”. Arus politik identitas umat Islam, terutama yang digawangi oleh kelompok fundamentalis, paling tidak telah melahirkan tiga bentuk kekerasan. *Pertama*, kekerasan fisik seperti perusakan, penutupan tempat ibadah seperti gereja dan masjid, ataupun tindakan kekerasan fisik lain yang menyebabkan objek kekerasan tersebut menjadi terluka, trauma, ataupun terbunuh. *Kedua*, kekerasan simbolik, yang dapat berupa kekerasan semiotik seperti berbentuk tulisan-tulisan atau ceramah-ceramah yang bernada melecehkan suatu agama. *Ketiga*, kekerasan struktural, yang berbentuk kekerasan yang dilakukan oleh negara, baik melalui perangkat hukum maupun aparatnya sendiri.<sup>14</sup>

### **Potensi Politik Identitas pada Pemilu 2019**

Entah mengapa Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014, yang hanya ada dua kandidat, yaitu Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) dengan Prabowo Subijanto-Hatta Radjasa (Prabowo-Hatta), menimbulkan kesan terjadi persaingan antara kubu agamis konservatif dan nasionalis liberal. Hal ini mungkin karena kubu Jokowi semuanya didukung oleh partai-partai nasional (Partai Demokrasi Indonesia/PDIP, Partai Nasional Demokrat/NasDem, Partai Hati Nurani Rakyat/Hanura, serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia/PKPI) dan hanya satu partai yang berbasis massa Islam, yakni Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Sementara di kubu Prabowo-Hatta, selain partai nasionalis (Gerindra dan Golongan Karya/Golkar), berkumpul empat partai Islam, yakni PPP, Partai Amanat Nasional (PAN), PKS, dan PBB. Dalam kampanye pilpres, Jokowi kerap dicitrakan sebagai sosok yang anti-Islam, keturunan Tionghoa, dan berasal dari keluarga simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI).

---

<sup>14</sup> Eric Hiarij, “Pluralisme, Politik Identitas,” 45–46.

Tuduhan anti-Islam makin bertambah tatkala Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo mengusulkan untuk menghapus kolom agama pada kartu identitas penduduk (KTP), yang sesungguhnya alasannya adalah menciptakan keadilan bagi semua pemeluk agama, termasuk pemeluk kepercayaan lokal. Segala tuduhan tersebut dibantah oleh Jokowi bahwa dia tidak anti-Islam dan bukan simpatisan PKI. Pada 2015 dan 2016, ia melakukan safari berkeliling ke sejumlah pesantren. Pada 29 Juni 2016, Jokowi mendukung peresmian Universitas Islam Internasional Indonesia, institusi perguruan tinggi yang akan berada di bawah naungan Kementerian Agama.<sup>15</sup>

Publik sebenarnya sangat dewasa tentang isu-isu negatif terhadap Jokowi tersebut. Ini terlihat dari survei yang dilakukan oleh Indikator Politik Indonesia, yang dilakukan pada 17–24 September 2017. Dari 1.220 responden, hanya sekitar 6% publik yang menganggap Presiden Jokowi anti-Islam dan hanya sekitar 5,5% menganggap Jokowi memusuhi ulama. Sebanyak 67% responden memandang Jokowi pro-Islam, sedangkan 66% menilai Jokowi tidak memusuhi ulama. Survei ini juga memperlihatkan mayoritas publik (64%) tidak setuju bahwa Jokowi melindungi kelompok komunis, sekitar 8% berpendapat sebaliknya dan 28% lainnya tidak memberikan penilaian. Sementara 13% publik menganggap pada pemerintahan Jokowi saat ini sedang terjadi kebangkitan PKI di Tanah Air.<sup>16</sup>

Pada Pilpres 2019, yang merupakan bagian dari Pemilu Serentak 2019 yang memilih juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), potensi politisasi SARA muncul kembali. Hal ini terjadi karena kompetisi Pilpres 2019 ini hampir sama dengan Pilpres 2014, kandidat calon presiden sama: Jokowi dan Prabowo, yang

---

<sup>15</sup> Eric Hiarij, "Pluralisme, Politik Identitas," 66–67.

<sup>16</sup> Kabul Astuti, "Persepsi Publik Soal Jokowi dan Islam? Ini Hasil Surveinya," *Republika.co.id*, 11 Oktober 2017, diakses pada 10 Oktober 2018, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/11/oxnqte409-persepsi-publik-soal-jokowi-dan-islam-ini-hasil-surveinya>.

membedakan adalah kandidat calon wakil presiden dan partai pengusung. Jokowi menggandeng KH. Ma'ruf Amin, Rais Aam Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) dan Ketua MUI. Sementara Prabowo mengajak Sandiaga Uno sebagai pendampingnya, seorang pengusaha muda, Wakil Gubernur DKI, serta berasal dari kader dan pengurus Partai Gerindra. Partai pengusung pasangan Jokowi-Ma'ruf Amin sekarang lebih banyak, yaitu PDIP, Golkar, PKB, PPP, NasDem, Hanura, PKPI, serta tiga partai baru, yaitu Partai Persatuan Indonesia (Perindo), Partai Solidaritas Indonesia (PSI), dan Partai Garuda. Sementara partai pendukung pasangan Prabowo-Sandiaga Uno ialah Partai Gerindra, Partai Demokrat (PD), PKS, dan PAN.

Tanda-tanda akan terjadi politisasi agama sudah terlihat. Hal ini dapat dilihat ketika Amien Rais memberikan ceramah di Masjid Baiturrahim, Mampang Prapatan, Jakarta Selatan, pada 13 April 2018, yang menyebut partai Allah dan partai setan. Dalam ceramah tersebut, Amien Rais mengatakan, "...sekarang ini kita harus menggerakkan seluruh kekuatan bangsa ini untuk bergabung dan kekuatan dengan sebuah partai. Bukan hanya PAN, PKS, Gerindra, tapi kelompok yang membela agama Allah, yaitu *hizbullah*. Untuk melawan siapa? Untuk melawan *hizbusy syaithan*."<sup>17</sup> Ceramah tersebut menunai banyak gugatan dari berbagai kalangan, bahkan ada yang hendak melaporkannya ke Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya (Polda Metro Jaya) karena isi ceramahnya dianggap membawa agama dalam kompetisi politik seraya memicu provokasi sentimen SARA.

Selain itu, dari kelompok GNPF, yang dulu menjadi motor demonstrasi anti-Ahok, menjelang pilpres ini melakukan apa yang disebutnya sebagai Ijtimak Ulama. Mereka menggelar Ijtimak Ulama pada 27–29 Juli 2018 di Jakarta, yang dihadiri para ketua partai atau pengurus partai pengusung Prabowo, seperti Amin Rais dan

---

<sup>17</sup> Lalu Rahadian, "Siapa yang Dimaksud Amien Rais sebagai Partai Setan?," *Tirto.id*, 17 April 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://tirto.id/siapa-yang-dimaksud-amien-rais-sebagai-partai-setan-cHU9>.

Zulkifli Hasan (PAN), Sohibul Iman (PKS), Fadli Zon (Gerindra), serta Gubernur DKI Anies Baswedan. Hadir pula para ulama, seperti KH Abdul Rasyid Syafi'i, KH Cholil Ridwan, Kiai Maksum Bondowoso, Ustaz Muhammad Zaitun Rasmin, dan Gus Nur.<sup>18</sup> Salah satu rekomendasi Ijtimak Ulama agar Ketua Majelis Syuro Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Salim Segaf Al-Jufri dan Ustaz Abdul Somad menjadi calon wakil presiden untuk Pilpres 2019. GNPF mengusulkan keduanya untuk mendampingi Ketua Umum Gerindra Prabowo Subijanto.<sup>19</sup>

Dalam perkembangannya, Prabowo tidak memilih calon wakil presiden yang diusung Ijtimak Ulama tersebut. Sebaliknya, ia menunjuk Wakil Gubernur DKI Jakarta, Sandiaga Uno, sebagai calon wakil presiden pada sehari sebelum penutupan pendaftaran calon presiden dan calon wakil presiden. Dengan tidak diakomodasi rekomendasi Ijtimak Ulama I tersebut, GNPF kemudian mengadakan Ijtimak Ulama II pada 16 September 2018. Calon presiden Prabowo Subijanto menandatangani 17 poin pakta integritas hasil Ijtimak Ulama II. Salah satu poin dari pakta integritas itu ialah:

“...siap menggunakan hak konstitusional dan atributif yang melekat pada jabatan presiden untuk melakukan proses rehabilitasi, menjamin kepulangan, serta memulihkan hak-hak Habib Rizieq Syihab sebagai warga negara Indonesia, serta memberikan keadilan kepada para ulama, aktivis 411, 212, dan 313 yang pernah/sedang mengalami proses kriminalisasi melalui tuduhan tindakan yang pernah disangkakan. Penegakan keadilan juga perlu dilakukan terhadap tokoh-tokoh lain yang mengalami penzaliman.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Kabul Astuti, "Persepsi."

<sup>19</sup> Mawa Kresna, "Akhir Perjalanan PKS dan PAN Kawal Ijtima Ulama," *Tirto.id*, 10 Agustus 2018, diakses pada 10 Oktober 2018, <https://tirto.id/akhir-perjalanan-pks-dan-pan-kawal-ijtima-ulama-cRsr>.

<sup>20</sup> Francisca Christy Rosana, "17 Poin Pakta Integritas Ijtima Ulama II yang Disetujui Prabowo," *Tempo.co*, 16 September 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://nasional tempo.co/read/1127048/17-poin-pakta-integritas-ijtima-ulama-ii-yang-disetujui-prabowo>.

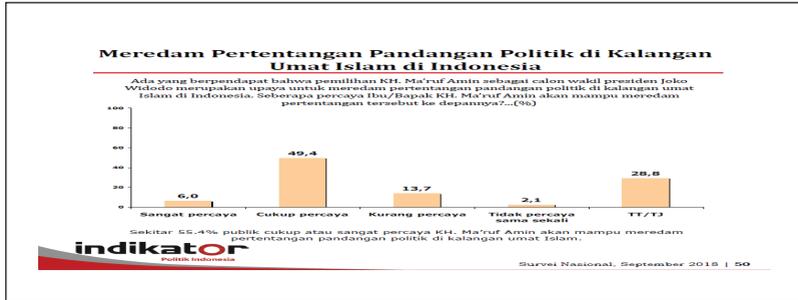
Kekhawatiran munculnya politisasi agama tampaknya juga direspons dengan sungguh-sungguh oleh kubu Jokowi. Hal ini terlihat dari pencalonan wakil presiden, yang semula akan menggandeng M Mahfud MD., Ketua Mahkamah Konstitusi dan Menteri Pertahanan era Presiden KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur), berubah pada detik-detik terakhir dengan menggandeng KH Ma'ruf Amin, Rais Aam PB NU dan Ketua MUI, yang pada kasus Ahok mengeluarkan fatwa MUI bahwa Ahok telah menistakan agama dalam pidato di Kepulauan Seribu. Meski banyak analisis yang muncul, yang jelas pengumuman calon wakil presiden untuk calon presiden Jokowi dalam pemilihan presiden tahun depan menunjukkan pengaruh yang masih besar dari kelompok konservatif. Dengan memilih Ma'ruf, Jokowi ingin menarik konstituen Islam yang saat ini sedang tumbuh dan mendominasi lanskap politik nasional. Keputusan ini juga mengakomodasi kelompok-kelompok konservatif yang bermunculan dalam politik di Indonesia.”<sup>21</sup>

Apakah dengan bergandengan dengan KH Ma'ruf Amin tersebut menetralkan anti-Islam terhadap Jokowi, hasil survei Indikator Politik Indonesia memperlihatkan seperti grafik di bawah. Survei tersebut menunjukkan bahwa sekitar 55,4% cukup (49%) dan sangat percaya (6,0%) bahwa KH Ma'ruf Amin mampu meredakan pertentangan pandangan politik di kalangan muslim. Publik juga berpendapat bahwa dengan digandengnya KH Ma'ruf Amin, sebanyak 49,1% cukup dan sangat percaya membuat politik identitas berdasarkan pada SARA berkurang pada Pemilu 2019.

Namun, penelitian yang dilakukan oleh Litbang Kompas, publik masih tetap khawatir dengan Pilpres 2019, yang hanya diikuti dua calon. Sebanyak 40,9% khawatir dan 10,4% sangat khawatir. Dengan demikian, lebih dari 60,3% publik masih khawatir dan sangat

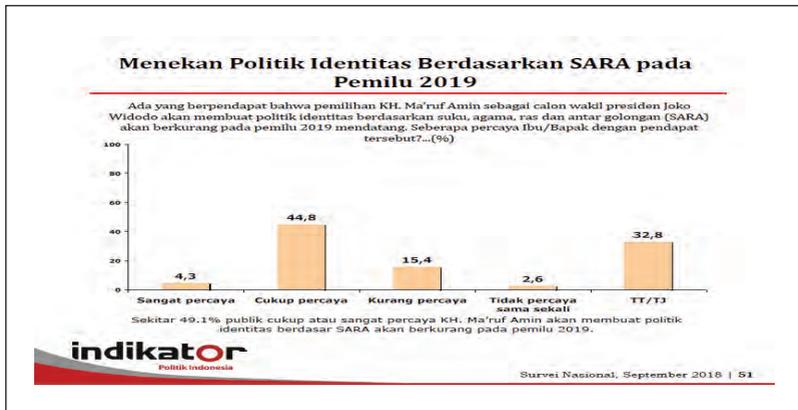
---

<sup>21</sup> "Arus Konservatif' Masih Akan Berlanjut pada Pilpres 2019," 13 Agustus 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://theconversation.com/arus-konservatif-masih-akan-berlanjut-pada-pilpres-2019-101436>.



Sumber: Indikator Politik Indonesia, “Elektabilitas Dua Pasangan Capres-Cawapres dan Peta Elektoral Pemilu Legislatif 2019,” Presentasi PowerPoint terkait Temuan Survei Nasional, 1–6 September 2018, [https://drive.google.com/file/d/1IRkB\\_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzjkDim8\\_l3yGVbGMNpaIWh5fRZzDxS157TUicnNLIJfM](https://drive.google.com/file/d/1IRkB_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzjkDim8_l3yGVbGMNpaIWh5fRZzDxS157TUicnNLIJfM)

**Gambar 5.1** Kepercayaan Publik Terhadap KH. Ma'ruf Amin Sebagai Cawapres Meredakan SARA



Sumber: Indikator Politik Indonesia. “Elektabilitas Dua Pasangan.”

**Gambar 5.2** Cawapres KH. Ma'ruf Amin bisa Menekan Politik Sara

khawatir terjadi gesekan pendukung antara calon presiden dan wakil presiden.

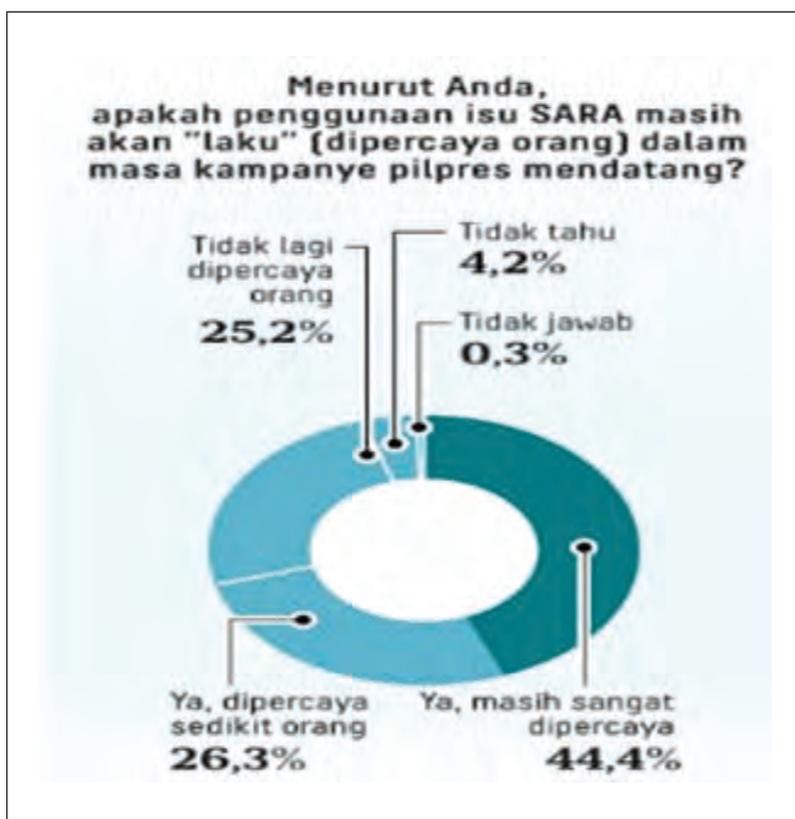
Isu SARA dalam pilpres dipercaya masih laku dalam masa kampanye, seperti terlihat hasil survei *Litbang Kompas* di bawah ini. Sebanyak 44,4 persen masih sangat dipercaya dan sebanyak 26,3 persen dipercaya sedikit orang.



Sumber: Anang Wendyartaka, “Menepis Isu SARA dalam Pemilu 2019” (*Kompas*, 13 Agustus, 2018), <https://kompas.id/baca/utama/2018/08/13/menepis-isu-sara-dalam-pemilu-2019/> diakses pada 27 September 2018.

**Gambar 5.3** Kekhawatiran Publik terhadap Politik SARA

Survei yang dilakukan Litbang Kompas tersebut juga terkonfirmasi oleh survei ahli yang dilakukan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), ketika ditanyakan terkait adakah kondisi politik tertentu yang berpotensi menghambat penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, yang menjawab ada 72,4%. Dari jawaban tersebut, faktor yang berpotensi menghambat adalah sebanyak 23,6% berasal dari politisasi SARA dan politik identitas,



Sumber: Wendyartaka, "Menepis Isu SARA."

**Gambar 5.4** Potensi Politik SARA Pilpres 2019

Buku ini tidak diperjualbelikan.

12,3% karena konflik horizontal antarpendukung paslon, dan 10,4 persen berasal dari gangguan keamanan.

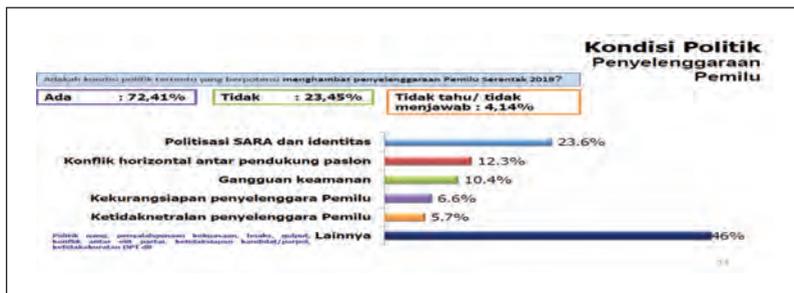
Begitu juga saat ditanya tentang kondisi sosial tertentu yang menghambat penyelenggaraan pemilu serentak, sebanyak 69% mengatakan akan ada hambatan. Sebanyak 40% berasal dari politik identitas dan SARA. Dengan demikian, lebih tinggi hambatan dari kondisi politik yang akan mengganggu (23,6%). Faktor lain ialah intoleransi 21%, radikalisme 7%, serta rasa saling curiga dalam masyarakat dan *hoax* masing-masing 7%. Lihat grafik di bawah ini.

Untuk mengatasi hambatan kondisi politik tersebut, ahli menyarankan perlunya penegakan hukum yang konsisten, independen, dan netral (17,3%), edukasi politik (16,3%), reformasi partai politik (13,3%), dan analisis potensi konflik (12,2%). Sementara mengatasi kondisi sosial budaya yang menghambat tersebut, ahli menyarankan melalui pendidikan politik kepada masyarakat (27%), penegakan hukum (22,5%), keteladanan elite (20,2%), mendorong regulasi/tindakan yang membangun toleransi (12%), dan mendorong peran tokoh moderat (11,2%).

Kekhawatiran publik adanya politisasi SARA suatu yang dapat dipahami dan mesti diwaspadai. Pemetaan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), misalnya, sebanyak 90 daerah atau 17,5% dari kabupaten atau kota seluruh Indonesia masuk kategori rawan tinggi isu ujaran kebencian dan SARA di Pemilu 2019, sebanyak 424 daerah atau 82,5% kabupaten/kota masuk kategori rawan sedang. Pengukuran kerawanan isu ujaran kebencian dan SARA didasarkan pada tiga subdimensi, yakni relasi kuasa dengan tingkat lokal, kampanye, dan partisipasi pemilih.<sup>22</sup>

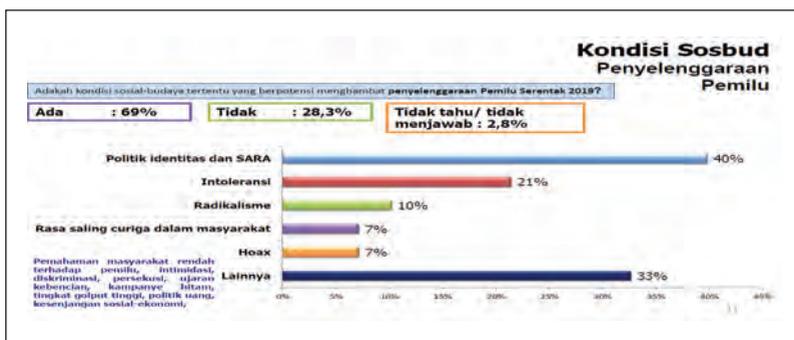
---

<sup>22</sup> Yoga Sukmana, "Bawaslu: 90 Daerah Rawan Tinggi Isu Ujaran Kebencian dan SARA," *Kompas.com*, 25 September 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/13185791/bawaslu-90-daerah-rawan-tinggi-isu-ujaran-kebencian-dan-sara>.



Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019 pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 5.5** Hambatan Kondisi Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu



Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019 pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 5.6** Hambatan Kondisi Sosial Budaya Dalam Penyelenggaraan Pemilu

Pada FGD yang dilakukan di Pontianak, Kalimantan Barat, juga mengatakan tentang peluang munculnya isu SARA tersebut. Di bawah ini pernyataan salah satu narasumber,

“...Selanjutnya, saya kembali isu krusial enggak jauh isu berbasis SARA karena ini pilpres sebagai identifikasi, maka kalau Jokowi maju Prabowo maju itu kan jelas tidak ada masalah dengan persoalan Jawa dan luar Jawa, tapi menurut saya isu krusialnya akan masuk ke wilayah soal agama, apalagi dianggap Jokowi ini rezim yang agak represif kepada kekuatan-kekuatan politik yang bersentuhan dengan persoalan agama.”

Narasumber lain mengatakan,

“...Kalau dalam lingkup nasional, saya pikir memang dari awal saya katakan apa pun dinamika yang terjadi dengan perkembangan yang disebut dengan era demokrasi kita akan berpengaruh ke daerah, karena tarikannya dengan agama, kalau soal tarikan agama itu di ujung dunia sentuhan itu beda kalau ini kemudian terus muncul saya pikir ini akan menjadi tantangan untuk kita”.

Kemudian, narasumber lain dari FGD di Medan, Sumatera Utara, mengatakan,

“...Isu yang paling menarik menurut saya adalah isu pemilihan terbelah antara yang berpihak kepada Islam dan non-Islam akibat dari gerakan 212.... Perkembangan belakangan ini saya rasa dengan sentimen agama itu semakin kuat, apalagi ada isu-isu yang mengatakan seolah-olah agama itu boleh dikatakan Islam sudah agak kurang diperhatikan oleh pemerintah dan kita tidak bisa menghindari itu muncullah pandangan-pandangan yang mengatakan kalau berbeda sedikit tidak Pancasila, yang sebenarnya pengertian Pancasila yang salah diartikan.... perhatikan persatuan bangsa dan bangsa itu disampaikan salah seolah-olah persatuan dan kesatuan itu memenangkan minoritas mengalahkan mayoritas.”

Kekhawatiran tentang politisasi agama juga dapat dilihat dari demonstrasi atau unjuk rasa terkait dengan pembakaran “bendera tauhid” di Garut, Jawa Barat, oleh oknum anggota Barisan Ansor Serbaguna (Banser) pada peringatan Hari Santri. Pembakaran tersebut dilakukan karena bendera tersebut dianggap sebagai bendera HTI, sebuah organisasi yang sudah dilarang oleh pemerintah karena bertentangan dengan ideologi Pancasila dan bertujuan ingin mendirikan negara Islam (khilafah). Namun, pengunjuk rasa mengatakan bahwa bendera tersebut adalah bendera Rasulullah. Pada 25 Oktober 2018, mereka melakukan unjuk rasa di depan kantor Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Menkopolhukam). Pada 2 November, yang disebutnya sebagai Aksi 211, masyarakat melakukan demonstrasi di depan Istana. Mereka menuntut pemerintah Indonesia membuat pernyataan resmi bahwa bendera tauhid adalah bendera Rasulullah SAW, bukan bendera organisasi masyarakat apa pun.<sup>23</sup>

Namun, menurut Deasy Simandjuntak, unjuk rasa tersebut tidak murni terkait dengan bendera tauhid, tetapi melebar pada tuntutan ganti presiden. Dalam konteks ini ia menulis,<sup>24</sup>

“...These rallies, dubbed ‘Defending the Tauhid Action’ were organised by the National Movement to Safeguard Fatwas (GNPF). They were triggered by an incident in October 2018, where members of the youth wing of the Nahdlatul Ulama (NU), Indonesia’s largest Islamic organisation and a supporter of Jokowi, burnt a flag bearing the Islamic declaration of faith. During the rallies to protest the flag’s burning, there were calls of ‘ganti presiden’ (change the president) as some protesters attempted to connect the rallies to the election campaign.”

---

<sup>23</sup> M Julnis Firmansyah, “Aksi 211 Tuntut Pemerintah Akui Bendera Tauhid Bukan Milik Ormas,” *Tempo.co*, 2 November 2018, diakses pada 9 November 2018, <https://metro.tempo.co/read/1142511/aksi-211-tuntut-pemerintah-akui-bendera-tauhid-bukan-milik-ormas/full&view=ok>.

<sup>24</sup> Deasy, “Identity Politics Looms”.

(Unjuk rasa ini, yang dijuluki ‘Membela Aksi Tauhid’, diselenggarakan oleh Gerakan Nasional untuk Melindungi Fatwa (GNPF). Mereka dipicu oleh sebuah insiden pada Oktober 2018, ketika anggota sayap pemuda Nahdlatul Ulama (NU), organisasi Islam terbesar di Indonesia dan pendukung Jokowi, membakar bendera dengan pernyataan iman Islam. Selama aksi unjuk rasa untuk memprotes pembakaran bendera, ada seruan ‘ganti presiden’ karena beberapa pengunjuk rasa mencoba menyabungkan demonstrasi ke kampanye pemilihan).

### **Masa Depan Konsolidasi Demokrasi**

Dalam perspektif konsolidasi demokrasi, Pemilu Serentak 2019 ini sangat penting dalam kerangka kontinuitas konsolidasi demokrasi. Dengan demikian, pemilu merupakan titik masuk bagi konsolidasi demokrasi. Pemilu merupakan konsolidasi demokrasi, yang dapat dilihat dari beberapa segi. Di antaranya pemilu merupakan kesempatan sangat baik untuk memilih wakil-wakil dan sekaligus partai-partai yang lebih representatif.<sup>25</sup> Pemilu serentak ini juga memilih presiden dan wakil presiden yang memiliki legitimasi untuk memimpin.

Namun, mengukur konsolidasi demokrasi tidak cukup hanya melihat pemilu sebagai prosedur demokrasi. Demokrasi yang terkonsolidasi adalah ketika demokrasi berlaku sebagai aturan main, baik dalam segi perilaku, sikap, maupun dalam segi peraturan (konstitusi).<sup>26</sup> Larry Diamond mengatakan, esensi konsolidasi demokrasi adalah terbentuknya suatu perilaku dan sikap, baik di tingkat elite maupun massa, yang mencakup dan bertolak dari metode dan prinsip-prinsip demokrasi. Ia mengatakan, “Para pemain politik harus menghormati demokrasi sebagai *the only game in town*, satu-

---

<sup>25</sup> Azyumardi Azra, “Pemilu Konsolidasi Demokrasi,” *Harian Seputar Indonesia*, Senin, 6 April 2009.

<sup>26</sup> J Linz dan Afred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996) 6.

satunya kerangka kerja yang layak untuk mengatur masyarakat dan memajukan kepentingan mereka sendiri.<sup>27</sup> Hal senada dikemukakan Dankwart Rustow, yang menyatakan bahwa konsolidasi mencakup “pembiasaan ketika norma-norma, prosedur-prosedur, dan harapan-harapan tentang demokrasi menjadi sedemikian terinternalisasi sehingga para aktor secara rutin, secara mekanis, mencocokkan diri dengan aturan permainannya yang tertulis (dan tidak tertulis), bahkan ketika mereka berkonflik dan bersaing.”<sup>28</sup>

Jika melihat hasil survei publik yang dilakukan Pusat Penelitian Politik 2018, kepercayaan terhadap demokrasi cukup tinggi, yaitu sebanyak 73% (setuju 65% dan sangat setuju 8%) seperti terlihat pada grafik di atas. Dengan demikian, sebagian besar masyarakat Indonesia percaya kepada demokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan yang lebih baik dibandingkan sistem-sistem pemerintahan lain. Kepercayaan publik tersebut akan terganggu manakala elite-elite politik, aktor-aktor demokrasi tidak menjadikan demokrasi sebagai “satu-satunya aturan main” dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Politik identitas yang berkembang dalam masyarakat berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi. Ini terkonfirmasi dari survei ahli yang dilakukan Pusat Penelitian Politik LIPI. Survei ahli menyatakan sebanyak 73,8% kondisi sosial budaya yang menghambat. Dari jumlah tersebut, sebanyak 30% berasal dari isu SARA dan politik identitas; 27% berasal dari masyarakat yang intoleran, saling curiga, fanatisme, dan primordialisme; dan 7% dari gerakan radikalisme. Untuk mengatasi faktor-faktor tersebut, ahli menyarankan solusi melalui sosialisasi nilai-nilai keindonesiaan, gerakan perdamaian, pendidikan politik, keteladanan elite, dan reformasi partai-partai politik.

---

<sup>27</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation* (Yogyakarta: IRE Press, 2003), 84.

<sup>28</sup> Larry Diamond, *Developing*.

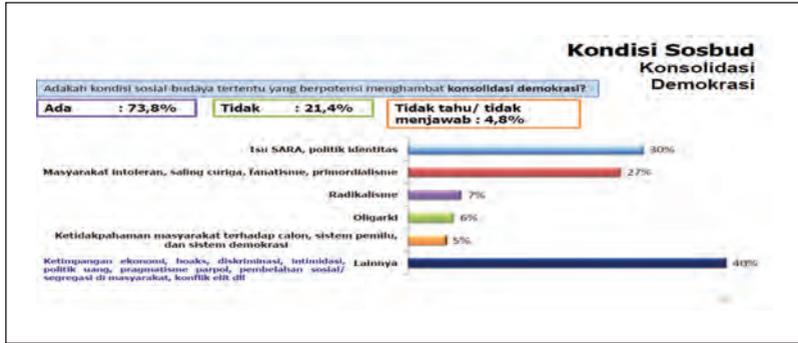


*Sumber:* Presentasi Tim Survei Publik Prioritas Nasional berjudul Partisipasi, Kepemimpinan Nasional dan Masa Depan Demokrasi Indonesia, 2018 pada Sosialisasi Hasil Survey Publik “Partisipasi, Kepemimpinana Politik dan Masa Depan Demokrasi”, diselenggarakan di Hotel Century Park, Jakarta, 19 Juli 2018

**Gambar 5.7** Pandangan Publik tentang Demokrasi

Sementara itu, jika dilihat dari kondisi politik tertentu yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi, sebanyak 83,45% mengatakan ada. Jadi, lebih tinggi ancaman potensi politik daripada kondisi sosial budaya. Dari jumlah tersebut, faktor politisasi SARA dan politik identitas sebanyak 23,1%, sementara kinerja partai politik yang buruk 16,5%. Segregasi/polarisasi masyarakat 8,3%, oligarki (parpol, media, dan bisnis) 5,8%, serta ketidakpuasan terhadap hasil pemilu sebanyak 5%. Menurut pendapat ahli dalam survei tersebut, solusi untuk mengatasinya adalah melalui reformasi partai politik 18,3%, edukasi politik 15,6%, sosialisasi Pancasila/nilai-nilai Pancasila 11,9%, penegakan hukum/kepastian hukum 11%, dan mendorong peran tokoh nasional yang moderat 11%. Lihat grafik di bawah ini.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



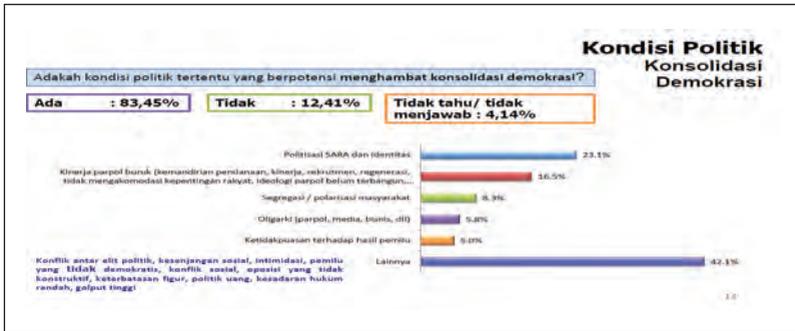
Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019 pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 5.8** Hambatan Kondisi Sosial Budaya tentang Konsolidasi Demokrasi

Mengacu pada hasil survei di atas, yang menunjukkan ada potensi politisasi SARA dan politik identitas, tentu jalannya konsolidasi demokrasi akan terganggu. Ditambah pula dengan adanya unjuk rasa atau demonstrasi yang menggunakan simbol-simbol SARA, maka bisa jadi konsolidasi demokrasi akan tersendat. Padahal, menurut Larry Diamond,<sup>29</sup>

“... tidak ada partai, kelompok kepentingan, gerakan, atau lembaga yang signifikan secara politik yang berusaha menggulingkan demokrasi atau menggunakan kekerasan, kecurangan, atau metode-metode inkonstitusional atau antidemokrasi lainnya sebagai taktik yang disengaja. Begitu juga dengan massa, tidak ada gerakan, partai, atau organisasi antidemokrasi yang mendapat pengikut massa signifikan, dan warga negara biasa tidak secara rutin menggunakan kekerasan, kecurangan, atau metode-metode ilegal dan inkonstitusional lainnya untuk mengekspresikan pilihan-pilihan politik mereka atau memburu kepentingan politik mereka.”

<sup>29</sup> Larry Diamond, *Developing*, 87.



Sumber: Presentasi Tim Survei Ahli Prioritas Nasional Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019 pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 5.9** Hambatan Kondisi Politik tentang Konsolidasi Demokrasi

Dengan demikian, keberhasilan suatu demokrasi mesti juga didukung oleh kalangan masyarakat sipil atau masyarakat madani. Dalam konteks ini, Diamond melihat kelompok ini punya peran penting membatasi peran negara dengan mencari perubahan kebijakan atau menuntut akuntabilitas. Tapi dia juga melihat mereka sebagai pendukung pluralisme, sehingga dia mengeluarkan berbagai kelompok fundamentalis serta kelompok lain “yang berusaha memonopoli ruang fungsional atau ruang politik dalam masyarakat, mengklaim jalan mereka sebagai satu-satunya jalan yang sah.”<sup>30</sup>

Doherty mengatakan, masyarakat sipil merupakan sebuah komponen yang tidak terpisahkan dari sebuah sistem demokrasi. Demokrasi tidak dapat bertahan kecuali diiringi dengan sebuah budaya sipil yang kuat dan didukung oleh populasi yang memiliki komitmen terhadap hal-hal ideal, seperti supremasi hukum, kebebasan individu, kebebasan beragama, debat yang bebas dan

<sup>30</sup> Dikutip dari Sidney Jones, “Sisi Gelap Reformasi di Indonesia Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran.” Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia*, diedit oleh Sidney Jones. (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 2015) 6–7.

terbuka, kepemimpinan mayoritas, serta perlindungan terhadap minoritas. Sebuah masyarakat sipil yang dinamis mengembangkan banyak elemen yang penting bagi demokrasi, antara lain: partisipasi, akuntabilitas, dan reformasi politik yang berkelanjutan.<sup>31</sup>

Namun, menurut Jones, dengan mengambil kasus Jerman masa Nazi, peran masyarakat madani ini sebaliknya bukan mempromosikan pluralisme, melainkan mendukung otoritarianisme. Thomas Carothers menggarisbawahi, pernyataan bahwa makin aktif masyarakat madani di satu negara makin kuat demokrasinya bukanlah pernyataan yang benar. Dia mengutip sebuah studi tentang periode Weimar di Jerman, yang menunjukkan bagaimana jaringan masyarakat madani di sana, pada tahun 1920 dan 1930-an, bisa disusupi dan dimanfaatkan oleh Partai Nazi, sehingga akhirnya masyarakat madani tidak melindungi sistem demokratis tapi akhirnya menghancurkannya.<sup>32</sup>

Untuk kasus di Indonesia, kalangan masyarakat madani, yakni dari kalangan Islam, yang diharapkan sebagai kekuatan *civil society*, tetapi kemudian mengalami perubahan. Dalam konteks ini, Bruinessen mengatakan,

“...munculnya gerakan Islam transnasional untuk memperebutkan pengaruh....Yang paling menonjol di antara mereka di antaranya Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan afliasinya, yang merupakan versi Indonesia dari Ikhwanul Muslimin, Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), serta kelompok-kelompok non-politik, seperti Jama'ah Tabligh dan gerakan Salafi. Tahun 2005, sebuah *conservative turn* (kembali ke arah konservatif) tampak telah terjadi di dalam arus utama Islam.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ivan Doherty, *Demokrasi Kehilangan Keseimbangan*, National Democratic Institute (NDI), tanpa tahun.

<sup>32</sup> Thomas Carothers, “Civil Society: Think Again,” dalam *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, dikutip dari Jones, “Sisi Gelap Reformasi,” 7–8.

<sup>33</sup> Martin van Bruinessen, “Perkembangan Kontemporer Islam Indonesia dan “Conservative Turn” Awal Abad 21,” dalam *Islam Indonesia dalam Ancaman Fundamentalisme*, ed. Martin van Bruinessen (Bandung: Mizan, 2014), 27.

Lebih jauh, Hadiz mengatakan tentang kemunculan apa yang disebut sebagai populisme Islam atau politik identitas di Indonesia. Ia mengatakan, “Populisme Islam di Indonesia bersifat *underdeveloped* dibanding dengan yang lain. Kemampuan untuk menguasai negara seperti yang dilakukan AKP (Partai Keadilan dan Pembangunan) di Turki sangat terbatas. Kemampuan untuk mendominasi *civil society* seperti IM (Ikhwanul Muslimin) di Mesir sebelum 2013 juga sangat terbatas. Kegagalan melalui jalur-jalur formal justru memberi peluang kepada Islam politik di luar jalur formal (negara)”.<sup>34</sup>

## Kesimpulan

Perjalanan dan perkembangan demokrasi pascareformasi selalu mendapat tantangan dari aktor-aktor, baik dari elite maupun massa. Tantangan tersebut, antara lain, adalah muncul dalam bentuk intoleransi, politik identitas dalam wujud politisasi SARA, sampai pada keinginan untuk mengganti sistem demokrasi dengan sistem lain (khilafah). Munculnya kelompok-kelompok garis keras dan Islam transnasional merupakan bagian dari tantangan konsolidasi demokrasi. Padahal, dalam konsolidasi demokrasi, aktor-aktor yang ada harus mendukung dan tidak ada niatan untuk mengganti demokrasi dengan sistem yang lain. Aktor-aktor juga dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya mesti menjadikan demokrasi sebagai prosedur satu-satunya, yakni dengan jalan damai, bukan dengan kekerasan dan melanggar hukum.

Kehadiran politik identitas sesuatu yang memang tidak bisa dihindari dalam dunia politik, termasuk di Indonesia. Negara-negara maju pun, seperti di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat (AS), politik identitas masih mewarnai dinamika politik yang terjadi. Kemenangan atau banyaknya dukungan partai-partai kanan dalam pemilu di Eropa tidak lepas dengan isu politik identitas, yang antara

---

<sup>34</sup> Vedi R Hadiz, “Kebangkitan Populisme Islam, Menantang atau Diserap Oligarki,” *Dialog, Prisma*, 36, no. 3 (2007): 64.

lain, anti kepada kaum imigran. Begitu juga di AS, kemenangan Donald Trump sebagai presiden tidak lepas dari isu politik identitas.

Sesungguhnya politik identitas hadir sebagai narasi perlawanan kelompok terpinggirkan akibat kegagalan narasi arus utama mengkomodasi kepentingan minoritas. Secara positif, politik identitas sebenarnya menghadirkan wahana mediasi penyuaan aspirasi bagi mereka yang minoritas dan tertindas. Probleminya, dalam realitas politik negeri kita hari ini, politik identitas cenderung dihadirkan oleh kelompok mayoritas karena perasaan dan persepsi termarginalkan oleh struktur politik, ekonomi, dan sosial yang berlaku. Wujud paling jelas dari politik identitas adalah politisasi SARA dan identitas asal. Singkatnya, identitas asal dipolitisasi sedemikian rupa, sehingga seolah-olah menjadi satu-satunya preferensi politik yang sah dan wajib bagi siapa pun dalam menentukan pilihan politik.

Pemilihan kepala daerah, yang merupakan bagian dari prosedur demokrasi dalam memilih pemimpin, di beberapa daerah diwarnai dengan munculnya politik identitas dan/atau politisasi SARA. Bermula pada Pilgub DKI Jakarta 2017, yang kental dengan politik identitas dan politisasi SARA, pada Pilkada Serentak 2018 juga diwarnai dengan hal yang sama. Kasus di Sumatera Utara dan Jawa Barat, dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, ada kandidat yang masih memanfaatkan politik identitas dan politisasi SARA untuk meraih kemenangan.

Dalam Pemilu Serentak 2019, yang salah satunya melaksanakan pemilihan presiden dan wakil presiden pada 17 April 2019, nuansa politik identitas tersebut juga muncul. Survei-survei yang dilakukan oleh Litbang Kompas dan Pusat Penelitian Politik LIPI mengonfirmasi tentang kekhawatiran publik akan munculnya politik identitas dan politisasi SARA. Bawaslu juga memetakan daerah-daerah yang rawan politik identitas dan politisasi SARA. Jika politik identitas dan politisasi SARA benar-benar muncul dan terjadi, masyarakat akan terbelah dan saling mencurigai satu sama lain. Akan saling

berhadapan antara pendukung calon presiden yang satu dan calon presiden yang lain. Dampaknya, persatuan dan kesatuan bangsa di bawah sasanti Bhinneka Tunggal Ika akan terkoyak.

Kekhawatiran akan munculnya politik identitas yang kemudian menimbulkan benturan di antara pasangan calon dalam setiap kampanye dan pada waktu pemungutan suara tidak terjadi. Hal ini menunjukkan kedewasaan masyarakat Indonesia dalam menyambut pesta demokrasi pemilu serentak. Seperti diketahui, Pilpres 2019 dimenangi oleh pasangan Jokowi-KHMa'ruf Amin dengan 55,50% suara. Kemenangan tersebut diprotes oleh pendukung pasangan Prabowo-Sandiaga Uno, dengan protes dan demonstrasi yang memakan korban jiwa. Dalam perkembangannya kemudian, pasangan ini mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, yang putusannya menolak gugatan dan mengukuhkan pasangan Jokowi-KH Maruf Amin sebagai pemenang.

**Tabel 5.1** Hasil Pilpres 2019

Provinsi	Jokowi-Ma'ruf (%)	Prabowo-Sandi (%)
Aceh	14,41	85,59
Sumatera Barat	14,01	85,92
Banten	38,46	61,54
Bali	91,68	8,32
Nusa Tenggara Timur	88,57	11,42
Kalimantan Utara	70,04	29,96
Papua Barat	79,81	20,19
Papua	90,66	9,34

Sumber: Diolah dari "Hasil Hitung Suara Pemilu Presiden & Wakil Presiden RI 2019," KPU, <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/ppwp/hitung-suara/>

Meski demikian, persoalan politik identitas, bila dilihat dari basis dukungan, ternyata beberapa daerah menunjukkan hal tersebut. Pada tabel di atas, terlihat bahwa di daerah yang Islam-nya relatif kuat ternyata mayoritas dimenangi oleh pasangan Prabowo-Sandiaga Uno. Sebaliknya, di daerah dengan basis non-Islam kuat dimenangi oleh pasangan Jokowi-KH Ma'ruf Amin. Dengan demikian, garis dukungan politik identitas di daerah-daerah tersebut terlihat jelas. Tentu hal ini tidak baik jika dukungan terhadap pilpres berlandaskan pada politik identitas. Oleh karena itu, ke depan, persoalan tersebut semoga tidak muncul dan kandidat yang ada tidak memanfaatkan politik identitas sebagai kendaraan politik dan basis dukungan.

### Daftar Pustaka

- Al-Barbasy, Ma'Mun Murod. *Politik Perda Syariat*. Jakarta: Suara Muhammadiyah, 2018.
- “Arus Konservatif’ Masih Akan Berlanjut pada Pilpres 2019.” 13 Agustus 2018. Diakses pada 22 Oktober 2018. <http://theconversation.com/arus-konservatif-masih-akan-berlanjut-pada-pilpres-2019-101436>.
- Astuti K. “Persepsi Publik soal Jokowi dan Islam? Ini Hasil Surveinya.” *Republika.co.id*, Rabu, 11 Oktober 2017. Diakses pada 10 Oktober 2018. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/11/oxnqte409-persepsi-publik-soal-jokowi-dan-islam-ini-hasil-surveinya>.
- Azca, M. Najib. “Yang Madani Namun Intoleran?: Trayektori dan Variasi Gerakan Islam Radikal di Indonesia.” Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia*, Sidney Jones. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 2015.
- Azra, Azyumardi. “Pemilu Konsolidasi Demokrasi.” *Harian Seputar Indonesia*, Senin, 6 April 2009. Bawaslu. *Potensi Penggunaan Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018*. Jakarta, 2017.
- Buchari, Sri Astuti. *Kebangkitan Etnis Menuju politik Identitas*. Jakarta: YOI, 2014.
- Buehler, Michael. *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activist and the State in Democratizing Indonesia*. Cambridge University Press, 2016.

- Bruinessen, Martin van. “Perkembangan Kontemporer Islam Indonesia dan ‘Conservative Turn’ Awal Abad 21.” Dalam *Islam Indonesia dalam Ancaman Fundamentalisme*. Bandung: Mizan, 2014.
- Carothers, Thomas. “Civil Society: Think Again.” *Foreign Policy*. Winter, 1999–2000.
- Doherty, Ivan. *Demokrasi Kehilangan Keseimbangan*. National Democratic Institute, tanpa tahun.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Firmansyah, M. J. “Aksi 211 Tuntut Pemerintah Akui Bendera Tauhid Bukan Milik Ormas.” *Tempo.co*, Jumat, 2 November 2018. Diakses pada 9 November 2018. <https://metro.tempo.co/read/1142511/aksi-211-tuntut-pemerintah-akui-bendera-tauhid-bukan-milik-ormas/full&view=ok>.
- Habibi, Muhammad. “Analisis Politik Identitas di Indonesia.” Maret 2017. Diakses kapan. <https://www.researchgate.net/publication/315338050>.
- Hadiz, Vedi R. “Kebangkitan Populisme Islam, Menantang atau Diserap Oligarki.” *Dialog. Prisma* 36, no. 3(2007).
- Hasan, Noorhaidi. *Laskar Jihad*. Jakarta: LP3ES, 2008.
- Herdiansah, Ari Ganjar, Junaidi, dan Heni Ismiati. “Pembelahan Ideologi, Kontestasi Pemilu, dan Persepsi Ancaman Keamanan Nasional: Spektrum Politik Indonesia Pasca 2014?.” *Jurnal Wacana Politik* 2, no. 1(Maret 2017).
- Heller, Agnes, dan Sonja Punsher. *Biopolitical Ideologies an their Impact on the New Social Movements. A New Handbook of Political Societies*. Oxford: Blackwell, 1995.
- Hiariej, Eric. “Pluralisme, Politik Identitas dan Krisis Identitas.” Dalam *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, diedit oleh Ahmad Syafii Maarif. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Jones, Sidney. “Sisi Gelap Reformasi di Indonesia Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran.” Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia*, diedit oleh Sidney Jones. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 2015.

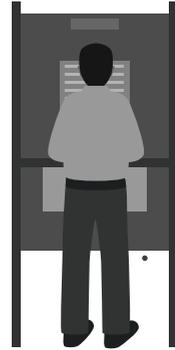
- Kami, Indah M. "MUI Nyatakan Sikap soal Ucapan Ahok Terkait Al Maidah 51, Ini Isinya." *Detiknews*, Selasa, 11 Oktober 2016. Diakses pada 2 Oktober 2018. <https://news.detik.com/berita/d-3318150/mui-nyatakan-sikap-soal-ucapan-ahok-terkait-al-maidah-51-ini-isinya>.
- KPU. "Hasil Hitung Suara Pemilu Presiden & Wakil Presiden RI 2019." <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/ppwp/hitung-suara/>
- Kresna, M. "Akhir Perjalanan PKS dan PAN Kawal Ijtima Ulama." *Tirto.id*, 10 Agustus 2018. Diakses pada 10 Oktober 2018. <https://tirto.id/akhir-perjalanan-pks-dan-pan-kawal-ijtima-ulama-cRsr>.
- Linz, Juan, dan Afred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Malmambessy, Benyamin. *Tinjauan Kritis terhadap Raperda Manokwari "Kota Injil."* Tanpa tahun.
- Masyrafina, I. "500 Ulama dari Berbagai Ormas Hadiri Ijtima Ulama." *Republika.co.id*, Sabtu, 28 Juli 2018. Diakses pada 10 Oktober 2018. <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/18/07/28/pck660384-500-ulama-dari-berbagai-ormas-hadiri-ijtima-ulama>.
- Mulia, Siti Musdah. "Politik Identitas: Ancaman terhadap Masa Depan Pluralisme di Indonesia." Dalam *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Ahmad Syafii Maarif. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Mubarak, M. Zaki. *Genealogi Islam Radikal di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Nashir, Haedar. *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*. Bandung: Mizan, 2013.
- Rahadian, L. "Siapa yang Dimaksud Amien Rais sebagai Partai Setan?." *Tirto.id*, 17 April 2018. Diakses pada 22 Oktober 2018. <https://tirto.id/siapa-yang-dimaksud-amien-rais-sebagai-partai-setan-CHU9>.

- Rosana, F. C. "17 Poin Pakta Integritas Ijtima Ulama II yang Disetujui Prabowo." *Tempo.co*, Minggu, 16 September 2018. Diakses pada 22 Oktober 2018. <https://nasional.tempo.co/read/1127048/17-poin-pakta-integritas-ijtima-ulama-ii-yang-disetujui-prabowo/full&view=ok>.
- Rosidi, Imron. "Muslim Saleh atau Radikal: Prospek Toleransi Agama di Indonesia Pasca 212." *Jurnal Toleransi: Media Komunikasi Umat Beragama* 8, no. 2(Juli-Desember 2016).
- Rozi, Syafuan, ed. *Demokratisasi dan Pengelolaan Politik Identitas di Indonesia*. Jakarta: Mahara Publishing dan P2P LIPI, 2016.
- Simandjuntak, Deasy. "Identity Politics Looms over Indonesia's Presidential Election." *East Asia Forum*, 10 November, 2018. <http://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-looms-over-indonesias-presidential-election/>, diakses pada 13 November 2018.
- Singh, Bilver, dan Abdul Munir Mulkhan. *Jejaring Radikalisme Islam di Indonesia*, Yogyakarta: JB Publisher, 2012.
- Sukmana, Y. "Bawaslu: 90 Daerah Rawan Tinggi Isu Ujaran Kebencian dan SARA." *Kompas.com*, 25 September 2018. Diakses pada 22 Oktober 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/13185791/bawaslu-90-daerah-rawan-tinggi-isu-ujaran-kebencian-dan-sara>.
- Suparlan, Parsudi. *Hubungan Antar Suku Bangsa*. Jakarta: KIK Press, 2004.
- Sinaga, Martin Lukito. "Melangkaui Politik Identitas, Menghidupi Dinamika Identitas." Dalam *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Ahmad Syafii Maarif. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Suaedy, Ahmad, dan Rumadi Ahmad. *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.
- Wendyartaka, Anang. "Menepis Isu SARA dalam Pemilu 2019." *Kompas*, 13 Agustus, 2018. <https://kompas.id/baca/utama/2018/08/13/menepis-isu-sara-dalam-pemilu-2019/> diakses pada 27 September 2018.
- Zada, Khamami. *Islam Radikal: Pergulatan Ormas-ormas Islam*. Jakarta: Teraju, 2002.

# BAB VI

## DINAMIKA KEAMANAN MENJELANG PEMILU SERENTAK 2019

Indriana Kartini



### Pengantar

Tahun 2019 merupakan tahun politik, ketika bangsa Indonesia melaksanakan pemilu serentak. Dalam pesta demokrasi kali ini, untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu presiden (pilpres) dan pemilu legislatif (pileg) secara bersamaan. Kontestasi Pemilu Serentak 2019 makin kompetitif, mengingat pileg diikuti oleh 16 partai politik dengan empat partai politik baru yang turut berkompetisi, yakni Partai Persatuan Indonesia (Perindo), Partai Berkarya, Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Garuda), dan Partai Solidaritas Indonesia (PSI). Selain itu, ketentuan *parliamentary threshold* (ambang batas parlemen) dinaikkan dari 3,5% menjadi 4% tentunya turut memengaruhi eskalasi kontestasi dalam pemilu serentak 2019.

Mengingat makin kompetitifnya kontestasi dalam Pemilu Serentak 2019, penting untuk memahami peta kondisi menjelang pemilu serentak dari berbagai sektor, baik kondisi politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, maupun keamanan. Hal ini dimaksudkan agar beragam kondisi tersebut dapat dipetakan guna memberikan gambaran utuh mengenai kesiapan bangsa Indonesia dalam menghadapi Pemilu Serentak 2019 serta dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia. Dalam konteks tersebut, tulisan ini memfokuskan pada kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pemetaan kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019 sebenarnya sudah dilakukan oleh berbagai instansi dengan menggunakan berbagai nama. Misalnya, Bawaslu yang mengeluarkan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) serta Polri yang juga mengeluarkan indeks kerawanan pemilu yang kadang kala menghasilkan kesimpulan berbeda dalam hal penentuan daerah-daerah yang dianggap paling rawan. Pusat Penelitian Politik (P2Politik) LIPI juga telah merilis hasil survei publik dan survei ahli yang di dalamnya juga mengemukakan dimensi keamanan. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba memetakan kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019 berdasarkan pada hasil temuan lapangan di beberapa daerah dan mengulas temuan dari rilis Tim survei ahli Program Prioritas Nasional Pemilu Pusat Penelitian Politik LIPI dan survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI.

### **Konsep Keamanan**

Keamanan secara sederhana ditafsirkan sebagai suasana bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan, dengan kata lain sebagai kondisi tidak adanya ancaman fisik (militer) yang berasal dari luar. Keamanan juga bisa diartikan sebagai sebuah keadaan yang pada prinsipnya merupakan defisit antara ancaman dan ketahanan. Pada awalnya konsep keamanan (*security*) hanya berkaitan dengan keamanan suatu negara. Patrick J. Garrity mengemukakan bahwa pengertian “*security*” adalah “*closely tied to a state’s defense of sovereign interest by military means. At its most fundamental level, the term security has meant the effort to protect a population and territory against organized force while advancing state interest through competitive behavior.*”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Farouk Muhammad, “Keamanan Nasional,” 10 Oktober 2014, diakses pada 20 Mei 2018, <https://polmas.wordpress.com/2014/10/10/keamanan-nasional>.

Berdasarkan pada pengertian tradisional tersebut, terdapat tiga ciri penting keamanan, yaitu (1) identifikasi “nasional” sebagai “negara”, (2) ancaman diasumsikan berasal dari luar wilayah negara, dan 3) penggunaan kekuatan militer untuk menghadapi ancaman-ancaman itu. Oleh karena itu, Arnold Wolfers menyimpulkan bahwa masalah utama yang dihadapi setiap negara adalah membangun kekuatan untuk menangkal (to deter) atau mengalahkan (to defeat) suatu serangan.<sup>2</sup>

Keamanan adalah konsep yang tidak mudah dioperasionalisasi, baik karena persoalan perspektif (*human security, state security*), orientasi, dan tujuan kebijakan (pencegahan, pemeliharaan, penindakan) maupun karena keharusan untuk mengaitkannya dengan tujuan penelitian. Begitu pula konsep-konsep lain yang dekat atau bahkan mirip dengan keamanan, seperti kerawanan, ketahanan, dan/atau pertahanan kecenderungan sekuritisasi makin mempersulit rumusan konsep yang tidak saja operasional tetapi sensibel, *reasonable*, dan fisibel.<sup>3</sup>

Bawaslu, misalnya, merumuskan definisi konsep kerawanan pemilu sebagai “segala hal yang menimbulkan gangguan dan berpotensi menghambat proses pemilihan umum yang inklusif dan benar”.<sup>4</sup> Polri merumuskan definisi konsep yang sama, dengan menambahkan beberapa bentuk ancaman khusus, seperti terorisme, separatisme, dan kriminalitas. Kementerian Dalam Negeri memasukkan bencana alam, sabotase tempat-tempat strategis, dan intervensi asing sebagai bagian dari ancaman keamanan pemilu—

---

<sup>2</sup> Kusnanto Anggoro, “Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum,” Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14 Juli 2003.

<sup>3</sup> Kusnanto Anggoro, “Pemetaan Keamanan Pemilu,” FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, Pusat Penelitian Politik, 2018.

<sup>4</sup> Bawaslu RI, “Ringkasan Eksekutif Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019,” Jakarta, 25 September 2018.

di samping sejumlah persoalan sosial, ekonomi, dan politik seperti dilakukan juga oleh Bawaslu dan Polri.

Hampir semua pemetaan yang dilakukan berbagai pihak menganggap faktor-faktor sosial, ekonomi, dan politik sebagai variabel penting. Dalam berbagai diskusi tentang keamanan, kerawanan, atau ketahanan, misalnya, Lemhannas sangat berfokus pada variabel ideologi, Polri memperhitungkan faktor geografi, sementara Bawaslu memperhitungkan faktor-faktor lain. Salah satu hal yang perlu dicatat adalah perbedaan daya dari setiap variabel bebas itu terhadap variabel terikat. Bawaslu, misalnya, menganggap penyelenggara pemilu yang bebas dan adil 53,80% dan kontestasi memiliki bobot 50,65%,<sup>5</sup> sementara Lemhannas menjadikan variabel politik sebagai variabel yang paling kuat (30%) untuk menghitung indeks ketahanan nasional, sedangkan variabel yang lain hanya 25%. Dalam menetapkan bobot-bobot tersebut, *expert judgment* menggunakan pertimbangan tertentu, baik yang mereka lihat dari data kasar maupun karena pengalaman mereka tentang kekhususan (*specificity*) suatu variabel. Sementara itu, *subculture* memainkan peran tertentu. Satuan/lingkup daerah memiliki masalah masing-masing. Sementara data agregat pada tingkat nasional tidak mencerminkan kondisi daerah, dan sebaliknya, persoalan mencekam yang terjadi di suatu daerah tidak bisa dianggap sebagai persoalan nasional.<sup>6</sup>

Survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI juga melakukan pemetaan kondisi pertahanan dan keamanan berdasarkan pada beberapa aspek, antara lain ancaman, sistem pertahanan, peran militer, persoalan hukum-keamanan, penegakan hukum, penyelenggaraan pemilu, dan konsolidasi demokrasi. Untuk dimensi ancaman dibagi menjadi dua kategori, yakni militer dan nonmiliter,

---

<sup>5</sup> Bawaslu RI, "Ringkasan."

<sup>6</sup> Kusnanto Anggoro, "Pemetaan."

dengan memasukkan aspek perang, sengketa perbatasan, kejahatan transnasional, terorisme, separatis bersenjata, penyebaran ideologi non-Pancasila.

Sementara itu, dalam tulisan ini, yang merupakan bagian dari riset kualitatif berfokus pada indikator keamanan dengan tujuan memberikan gambaran kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019. Berdasarkan pada hasil penemuan lapangan, terdapat isu yang menjadi fokus utama dalam kajian ini, yakni isu radikalisme dan terorisme. Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya akan difokuskan pada kedua isu tersebut.

### **Gambaran Umum Kondisi Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019**

Untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, salah satu langkahnya adalah mencermati data Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019 yang dikeluarkan Bawaslu. Dalam IKP 2019 ini, Bawaslu berfokus pada empat dimensi utama sebagai alat ukur terkait dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis, berkualitas, dan bermartabat, antara lain: 1) konteks sosial politik, 2) penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, 3) kontestasi, serta 4) partisipasi. Seperti IKP sebelumnya, IKP 2019 tetap menggunakan tiga kategori kerawanan, yakni tinggi, sedang, dan rendah. Dalam hal ini, kategori-kategori tersebut mencakup indikator-indikator di setiap tahapan pemilu, yakni sebelum, pada saat, dan setelah pemungutan suara.<sup>7</sup> Tabel 6.1 menjelaskan dimensi IKP 2019 yang digunakan Bawaslu.

---

<sup>7</sup> Bawaslu RI, "Ringkasan," 6.

**Tabel 6.1** Dimensi IKP 2019

Variabel	Dimensi	Subdimensi
Kerawanan Pemilu	Konteks Sosial Politik	Keamanan
		Otoritas Penyelenggara Pemilu
		Penyelenggara Negara
		Relasi kuasa di tingkat lokal
	Penyelenggaraan yang bebas dan adil	Hak pilih
		Kampanye
		Pelaksanaan pemungutan suara
		Adjudikasi keberatan pemilu
		Pengawasan pemilu
	Kontestasi	Hak politik terkait gender
		Representasi minoritas
		Proses pencalonan
	Partisipasi	Partisipasi pemilih
		Partisipasi partai
		Partisipasi kandidat
Partisipasi publik		

Sumber: Bawaslu RI, "Ringkasan,"

Berdasarkan pada variabel, dimensi, dan subdimensi tersebut, Bawaslu mengeluarkan gambaran kerawanan di tingkat provinsi. Hasil IKP 2019 di tingkat provinsi menunjukkan beberapa provinsi yang tingkat kerawanannya berada di atas rata-rata nasional, antara lain: Papua Barat, Papua, Maluku Utara, Aceh, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku, Lampung, Sumatera Barat, Jambi, DI Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah. Berikut ini gambaran provinsi dengan kerawanan tinggi (Gambar 1). Berdasarkan pada skor IKP 2019, karakteristik kerawanan di setiap provinsi berbeda-beda. Misalnya, Provinsi Papua Barat, Sumatera Barat, dan Maluku memiliki

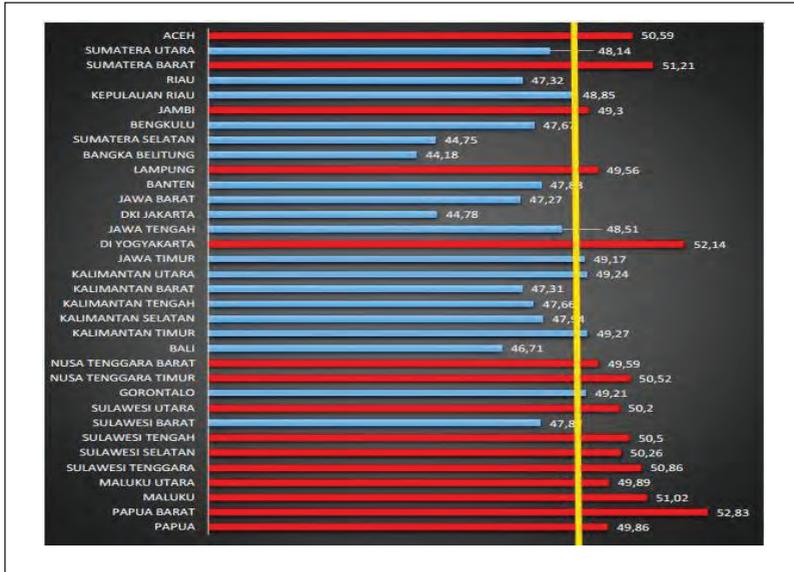
kerawanan untuk dimensi penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil serta dimensi kontestasi. Dengan mencermati keseluruhan indeks di tingkat provinsi, Bawaslu berkesimpulan bahwa rata-rata pengaruh terbesar kerawanan Pemilu 2019 adalah penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil dan dimensi kontestasi. Selain itu, Bawaslu menggarisbawahi beberapa isu yang berpotensi memengaruhi kerawanan tinggi, antara lain isu hak pilih, kampanye, pelaksanaan pemungutan suara, adjudikasi keberatan pemilu, representasi gender, dan representasi minoritas dan proses pencalonan.<sup>8</sup>

IKP 2019 Bawaslu juga memetakan isu strategis bagi pemangku kepentingan pemilu, khususnya aspek keamanan, netralitas ASN, ujaran kebencian dan politisasi SARA, serta politik uang. Khusus aspek keamanan, berdasarkan pada subdimensi keamanan dan relasi kuasa di tingkat lokal, untuk kategori rawan tinggi terdapat di 94 (18,3%) kabupaten/kota dan 420 (81,7%) yang rawan sedang. Beberapa provinsi yang masuk kategori kerawanan tinggi dilihat dari subdimensi keamanan antara lain: (1) Aceh (Kabupaten Bireun) dengan skor 72,62; (2) Sumatera Utara (Kab. Nias Barat) skor 66,67; (3) Kepulauan Riau (Kab. Natuna) skor 66,67; (4) Jambi (Kab. Sorolangun) skor 84,52; (5) DIY (Kab. Sleman) skor 66,67; (6) Jawa Timur (Kab. Ponorogo) skor 67,86; (7) Kalimantan Utara (Kab. Malinau) skor 79,76; (8) Kalimantan Barat (Kab. Sanggau) skor 66,67; (9) Kalimantan Tengah (Kab. Murung Raya) skor 67,86; (10) Nusa Tenggara Barat (Kab. Lombok Timur) skor 72,62; (11) Gorontalo (Kab. Gorontalo Utara) skor 73,81; (12) Sulawesi Utara (Kab. Minahasa) skor 78,57; (13) Sulawesi Selatan (Kab. Luwu) skor 69,05; (14) Maluku Utara (Kab. Halmahera Tengah) skor 66,67; (15) Papua Barat (Kab. Sorong, skor 67,86; Kab. Teluk Bintuni, skor 83,33 dan Kab. Manokwari) skor 82,14; serta (15) Papua (Kab. Kepulauan Yapen skor 66,67 dan Kab. Mamberamo Raya) dengan skor 90,48.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bawaslu RI, "Ringkasan," 7–8.

<sup>9</sup> Bawaslu RI, "Ringkasan," 21–28.



Sumber: Bawaslu RI, "Ringkasan,"

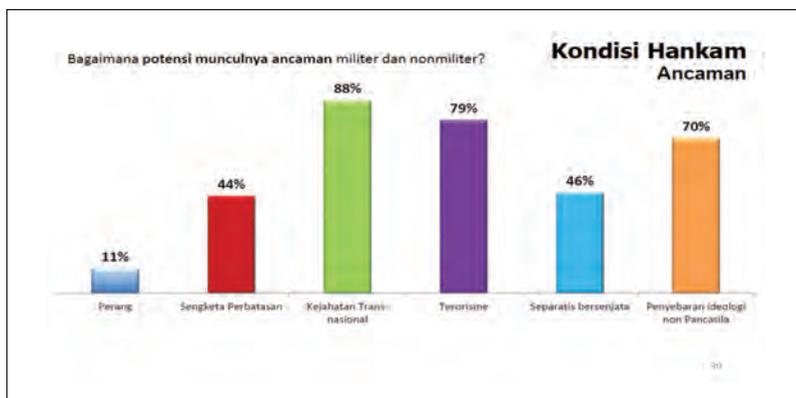
**Gambar 6.1** Skor IKP 2019

Sementara itu, survei ahli oleh Pusat Penelitian Politik LIPI yang dirilis pada 7 Agustus 2018 juga menyoroti kondisi pertahanan dan keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019. Dalam survei ini, tim LIPI memisahkan antara pertahanan serta keamanan dan ketertiban masyarakat, mengingat kondisi politik Indonesia pasca-reformasi membagi pertahanan menjadi ranah militer dan keamanan dan ketertiban masyarakat menjadi ranah kepolisian. Dalam konteks pemetaan kondisi pertahanan Indonesia dalam lima tahun terakhir, hasil survei terhadap 145 ahli di 11 daerah penelitian menunjukkan 65,5% memandang kondisi pertahanan sudah baik atau sangat baik, 33,1% memandang masih buruk atau sangat buruk, dan 1,4% menjawab tidak tahu.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Muhammad Haripin dan Diandra Megaputri Mengko, "Pemetaan Kondisi Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilihan Umum Serentak 2019: Pandangan Ahli," dalam *Peta Arah Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, ed. Esty Ekawati (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2018), 109.

Dalam kaitannya dengan potensi ancaman keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI menunjukkan potensi ancaman nonmiliter (kejahatan transnasional, terorisme, dan penyebaran ideologi non-Pancasila) lebih tinggi dibandingkan potensi ancaman militer (perang, sengketa perbatasan, dan separatis bersenjata). Responden ahli memandang ancaman nonmiliter, seperti kejahatan transnasional, sebagai ancaman tertinggi (88%); selanjutnya terorisme (79%); dan penyebaran ideologi non-Pancasila (70%). Sementara potensi ancaman militer responden ahli memandang ancaman separatis bersenjata tertinggi (46%) dibanding dengan sengketa perbatasan (44%) dan perang (11%) (lihat Gambar 2).

Dalam konteks pemetaan situasi keamanan secara umum di Indonesia, responden ahli memandang positif. Sebesar 71,7% responden memandang baik; 2,8% responden memandang sangat



Sumber: Rilis Survei Ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019”, pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 6.2** Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan (Aspek Ancaman Militer dan Nonmiliter)

**Tabel 6.2** Situasi Keamanan di Indonesia

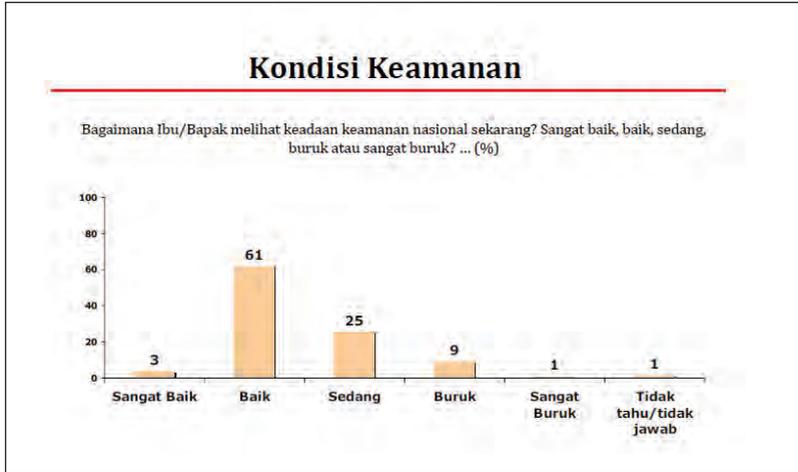
Sangat baik	2,8%
Baik	71,7%
Buruk	23,4%
Sangat buruk	1,4%
Tidak tahu/tidak menjawab	0,7%

Sumber: Muhammad Haripin dan Diandra Megaputri Mengko, “Pemetaan Kondisi Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilihan Umum Serentak 2019: Pandangan Ahli”, dalam Esty Ekawati (ed.) *Peta Arah Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2018), hlm. 124.

baik; 23,4% responden memandang buruk; 1,4% memandang sangat buruk; dan 0,7% menjawab tidak tahu (lihat Tabel 6.2).

Sejalan dengan hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, temuan survei nasional yang dilakukan Indikator Politik Indonesia pada September 2018 juga menunjukkan hasil positif dalam mencermati kondisi keamanan nasional, yakni 61% responden memandang baik, 3% sangat baik, 25% sedang, 9% buruk, 1% sangat buruk, dan 1% menjawab tidak tahu (lihat Gambar 6.3 dan 6.4).

Meskipun hasil survei mengenai kondisi pertahanan dan keamanan nasional secara umum menunjukkan hasil positif, dalam kaitannya dengan kondusivitas situasi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI menunjukkan terdapat kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat Pemilu Serentak 2019 (69%). Sementara itu, 28,3% responden memandang tidak terdapat kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat Pemilu Serentak 2019; dan 28,3% responden tidak menjawab.



Sumber: Indikator Politik Indonesia, “Elektabilitas Dua Pasangan Capres-Cawapres dan Peta Elektoral Pemilu Legislatif 2019,” Presentasi PowerPoint terkait Temuan Survei Nasional, 1–6 September 2018, [https://drive.google.com/file/d/11RkB\\_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRvr0jB9VzJzKjDIm8\\_l3yGVbGMNpaIWh5fRZzDxS157TUicnNlIjM](https://drive.google.com/file/d/11RkB_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRvr0jB9VzJzKjDIm8_l3yGVbGMNpaIWh5fRZzDxS157TUicnNlIjM)

**Gambar 6.3** Grafik Kondisi Keamanan Nasional

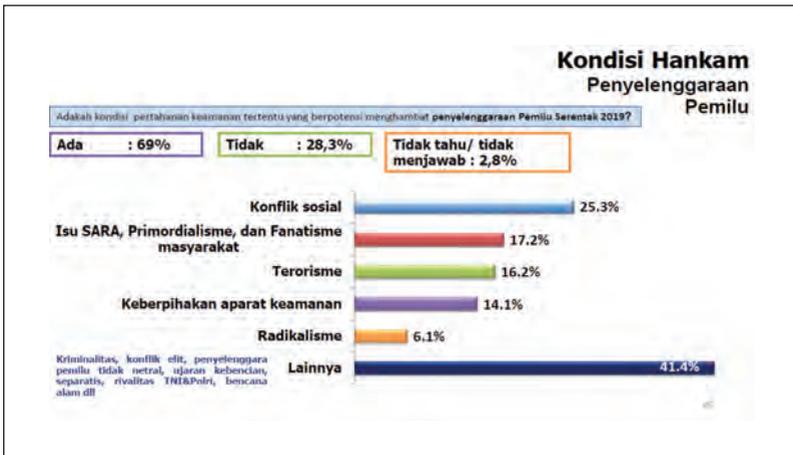
Hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI menunjukkan terdapat enam kondisi pertahanan dan keamanan yang dipandang dapat mengganggu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, yakni (1) konflik sosial (25,3%); (2) Isu SARA, primordialisme, dan fanatisme masyarakat (17,2%); (3) terorisme (16,2%); (4) keberpihakan aparat keamanan (14,1%); (5) radikalisme (6,1%); serta (6) isu-isu lainnya, seperti kriminalitas, konflik elite, penyelenggara pemilu tidak netral, ujaran kebencian, separatis, rivalitas TNI dan Polri, bencana alam, dan lain-lain (41,4%) (lihat Gambar 6.5).

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Sumber: Indikator Politik Indonesia “Elektabilitas Dua Pasangan”

Gambar 6.4 Grafik Keadaan Keamanan dan Ketertiban Nasional



Sumber: Rilis Survei Ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019”, pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

Gambar 6.5 Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan yang berpotensi Menghambat Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## Potensi Radikalisme dan Terorisme pada Pemilu Serentak 2019

Radikalisme dan terorisme menjadi isu krusial dan menjadi bagian dari dimensi ancaman dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Berdasarkan pada temuan lapangan di beberapa daerah, seperti di DKI Jakarta, Jawa Barat (Bandung), Jawa Timur (Surabaya), Jawa Tengah (Semarang), Kalimantan Barat (Pontianak), Sulawesi Selatan (Makassar), dan Sumatera Utara (Medan), muncul beberapa isu keamanan yang dipandang dapat mengancam pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Yang mengemuka, antara lain, adalah isu radikalisme dan terorisme dan perlu mendapat perhatian khusus. Temuan ini sejalan dengan hasil survei ahli PN Pemilu Pusat Penelitian Politik, yang juga menyebutkan bahwa radikalisme dan terorisme menjadi isu yang dipandang mengganggu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 (lihat Gambar 6.5) dan menghambat konsolidasi demokrasi (lihat Gambar 6.6).

Radikalisme dan terorisme merupakan dimensi ancaman yang saling terkait satu sama lain. Di Indonesia, bentuk ancaman berupa intoleransi, radikalisme, dan terorisme sering dibicarakan. Dalam konteks ini, intoleransi dimaknai sebagai sikap dan tindakan yang bertujuan menghambat atau menentang pemenuhan hak kewarganegaraan yang dijamin oleh konstitusi.<sup>11</sup> Sementara radikalisme didefinisikan sebagai *“a process in which a person is increasingly accepting the use of undemocratic or violent means, including terrorism, in an attempt to achieve a specific political/ideological goals”*.<sup>12</sup> Adapun terorisme didefinisikan sebagai *“the*

---

<sup>11</sup> Penjelasan Yenny Wahid, Direktur The Wahid Foundation, dalam Danu Damarjati, “Survei: Potensi Intoleransi Muslim RI Meningkat, Projihad Keras 13%,” *Detiknews*, 29 Januari 2018, diakses pada 8 Agustus 2018, <https://news.detik.com/berita/d-3839963/survei-potensi-intoleransi-muslim-ri-meningkat-projihad-keras-13>.

<sup>12</sup> Lene Kuhle & Lasse LindeKilde, “Radicalisation and the Limits of Tolerance: A Danish Case-Study,” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no 10(2012).

*organized use of violence to attack non-combatants (innocent in special sense) or their property for political purposes”.*<sup>13</sup>

Radikalisme bisa dikatakan sebagai gerbang menuju terorisme. Menurut penjelasan Direktur Deradikalisasi BNPT, Irfan Idris, terdapat empat tahapan dari radikalisme ke terorisme, yakni (1) tidak menghargai perbedaan, (2) intoleran, (3) radikalisme, dan (4) aksi teror. Sementara penahapan radikalisasi meliputi (1) pra-radikalisasi (kehidupan sebelum terjadi radikalisasi), (2) identifikasi diri, (3) Indoktrinasi (mulai mengintensifkan dan memfokuskan kepercayaannya), serta (4) jihadisasi (mulai mengambil tindakan atas keyakinannya).<sup>14</sup> Aksi terorisme memang perlu diwaspadai pada Pemilu Serentak 2019, meskipun secara statistik sejak 2016 pasca-bom Kampung Melayu dan pasca-Pilkada DKI, intensitas teror menurun, sikap, perilaku, dan gerakan radikalisme meningkat pasca-Pilkada 2016.<sup>15</sup> Hal ini terbukti dengan terjadinya peristiwa bom bunuh diri di Surabaya dan Sidoarjo pada Mei 2018 yang mengejutkan publik nasional ataupun internasional. Khusus bom di Surabaya melibatkan satu keluarga, termasuk orang tua dan anak-anak yang turut menjadi pelaku pengeboman. Peristiwa ini tentunya menjadi keprihatinan bagi bangsa Indonesia akan bahaya radikalisme dan terorisme.

Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan, LIPI, melakukan survei mengenai intoleransi dan radikalisme. Survei ini melibatkan 1.800 responden, yang terbagi 200 responden per provinsi dari total 9 provinsi, yakni DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Sumatera Utara, Sulawesi

---

<sup>13</sup> C.A.J. (Tony) Coady, “Defining Terrorism,” dalam *Terrorism The Philosophical Issues*, ed. Igor Primoratz (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 5.

<sup>14</sup> Paparan Prof. Dr. Irfan Idris, MA, Direktur Deradikalisasi BNPT, ”Penanggulangan Terorisme sebagai Upaya Peningkatan Keamanan Negara dan Ketahanan Nasional,” dalam FGD “Perkembangan Radikalisme dan Ancamannya bagi Negara dalam Perspektif Pertahanan Negara,” Kementerian Pertahanan RI, Jakarta, 26 Juli 2018.

<sup>15</sup> Disampaikan oleh salah satu narasumber dalam FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, di Bandung, 2 April 2018.

Selatan, DIY, dan Aceh. Koordinator Tim Riset, Cahyo Pamungkas, menjelaskan bahwa intoleransi keagamaan merupakan lahan subur bagi timbulnya radikalisme dan terorisme. Dalam hal ini, terorisme berakar dari radikalisme dan radikalisme berakar pada intoleransi, baik di dunia nyata maupun media sosial.<sup>16</sup> Dalam kaitannya dengan radikalisme, tim riset LIPI menemukan beberapa faktor yang memengaruhi, yakni (1) Perasaan terancam terhadap etnis lain, (2) Ketidakpercayaan terhadap agama lain, (3) Religiositas, (4) Fanatisme agama, dan (5) Sekularisme.<sup>17</sup>

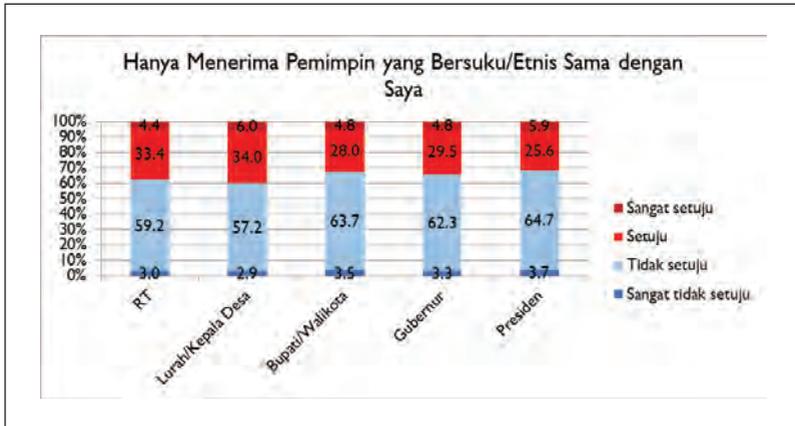
Berdasarkan pada data dari hasil survei LIPI, pada laporan intoleransi, khusus pertanyaan tentang “hanya menerima pemimpin (RT, lurah/kepala desa, bupati/wali kota, gubernur, presiden) yang bersuku/etnis sama” terlihat bahwa persentase responden yang tidak setuju lebih besar ketimbang yang setuju (lihat Gambar 6.6).

Dalam gambar, di tingkat RT, yang tidak setuju 59,2% dan setuju 33,4%; di tingkat lurah/kepala desa, yang tidak setuju 57,2% dan setuju 34,0%; di tingkat bupati/wali kota, yang tidak setuju 63,7% dan setuju 28,0%; di tingkat gubernur, yang tidak setuju 62,3% dan yang setuju 29,5%; serta di tingkat Presiden, yang tidak setuju 64,7% dan yang setuju 25,6%. Sebaliknya, untuk pertanyaan “Hanya menerima pemimpin yang beragama dengan saya”, persentase responden yang setuju lebih besar ketimbang yang tidak setuju (lihat Gambar 7). Dalam grafik tersebut, di tingkat RT, yang setuju 46,2% dan tidak setuju 43,9%; di tingkat lurah/kepala desa yang setuju 47,7% dan tidak setuju 41,6%; di tingkat bupati/wali kota, yang setuju 46,7% dan tidak setuju 43,5%; di tingkat gubernur, yang setuju 46,0% dan

---

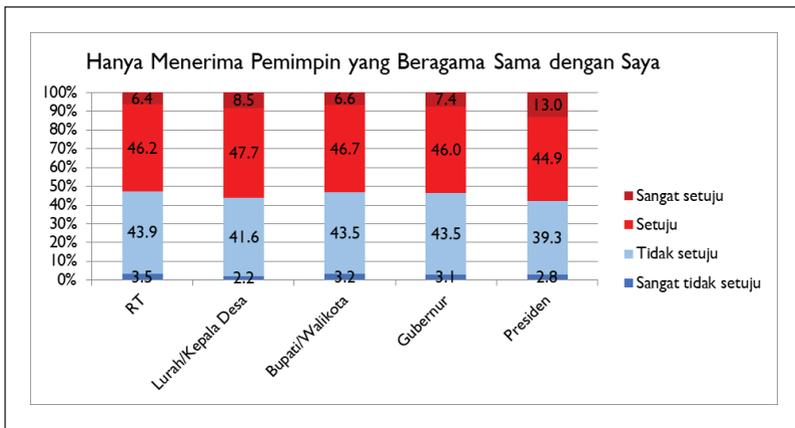
<sup>16</sup> “LIPI: Intoleransi Keagamaan Jadi Lahan Subur Radikalisme dan Terorisme,” 18 Mei 2018, diakses pada 10 Juli 2018, <https://damalahindonesiaku.com/lipi-intoleransi-keagamaan-jadi-lahan-subur-radikalisme-dan-terorisme.html>.

<sup>17</sup> Rilis Survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI, “Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia”, dalam Seminar Akhir Kegiatan Penelitian: Studi terhadap Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia, Selasa, 4 Desember 2018 di Jakarta.



Sumber : Rilis Survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI, “Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia”, dalam Seminar Akhir Kegiatan Penelitian: Studi terhadap Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia, Selasa, 4 Desember 2018 di Jakarta.

**Gambar 6.6** Grafik Persentase tentang Pemimpin dengan Etnis yang Sama



Sumber: Rilis Survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI, “Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia”, dalam Seminar Akhir Kegiatan Penelitian: Studi terhadap Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia, Selasa, 4 Desember 2018 di Jakarta.

**Gambar 6.7** Grafik Persentase tentang Pemimpin dengan Agama yang Sama

yang tidak setuju 43,5%; serta di tingkat presiden, yang setuju 44,9% dan yang tidak setuju (39,3%).<sup>18</sup>

Berdasarkan pada data survei tersebut, bila dikaitkan dengan preferensi memilih pemimpin berdasarkan pada suku/etnis yang sama dan berdasarkan pada agama yang sama, tampak bahwa identitas keagamaan seorang pemimpin lebih dijadikan pertimbangan oleh responden ketimbang ikatan suku/etnis. Dalam hal ini, bila dikaitkan dengan konteks pemilihan pemimpin nasional (presiden)/pemilu, bisa dijadikan acuan bahwa pemilih di Indonesia masih memandang kesamaan identitas keagamaan sebagai preferensi utama dalam memilih calon presiden.

Hal ini juga terkonfirmasi dalam *focus group discussion* (FGD) yang dilakukan oleh Tim Riset Prioritas Nasional Pemilu Kualitatif LIPI di Bandung tentang kesamaan identitas keagamaan (Islam) pemimpin nasional. Salah seorang nara sumber menyatakan:

“Mereka itu tetapi enggak peduli siapa yang nanti itu sepanjang dia muslim, sebab ini ada sindrom mayoritas. Orang mayoritas itu maunya diperlakukan sebagai mayoritas, kalau kami ini mayoritas iya harus terwakili ya presiden kami harus presiden mayoritas.”<sup>19</sup>

Lebih lanjut, dalam konteks potensi intoleransi yang mengarah pada radikalisme, seorang narasumber pada FGD di Bandung menyatakan:

“Yang paling tidak toleran itu tadi merasa taat beribadah, merasa menjalankan syariat Islam tetapi pengetahuan agamanya itu kurang, kalau Muhammadiyah itu kan *udah* dari pimpinan pusat sampai pejabat sarjana semua mereka itu. Jadi kayaknya

---

<sup>18</sup> Rilis Survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI.

<sup>19</sup> Asep Warlan Yusuf, paparan dalam FGD “Pemetaan Kondisi Politik, Sosial, Ekonomi dan Keamanan, di Bandung, 3 April 2018, diselenggarakan oleh Puslit Politik LIPI

sih enggak mungkin mereka itu muncul dari Muhammadiyah sekalipun saya memang orang Muhammadiyah begitu ya. Enggak akan bisa dari sini, enggaklah jangan khawatir tentang Muhammadiyah jangan khawatir tentang NU, karena NU itu orang pesantren yang ilmunya cukup yang harus kita khawatirkan itu ya itu tadi yang paling potensial untuk menjadi radikal yang merasa yakin ini memperjuangkan agama, ilmunya kurang, sebab dari segi teorinya memang seperti itu. Yang paling toleran itu yang enggak *ngerti* agama dan enggak pernah ibadah itu paling toleran.”<sup>20</sup>

Ancaman terorisme dalam kaitannya dengan pelaksanaan pemilu juga menjadi perhatian penting bagi publik nasional. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa radikalisme merupakan gerbang menuju terorisme, tidak tertutup kemungkinan potensi radikalisme yang menguat di Indonesia mengarah ke aksi terorisme. Rangkaian aksi terorisme di Indonesia telah menyadarkan publik nasional akan adanya ancaman keamanan yang senantiasa menghantui perjalanan bangsa Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, berdasarkan pada data survei ahli yang dilakukan Tim Riset Pusat Penelitian Politik LIPI, bahwa terorisme menjadi salah satu ancaman keamanan yang dapat menghambat pelaksanaan pemilu serentak 2019 (lihat Gambar 6.5).

Dalam perspektif teoretis, untuk memahami pergeseran radikalisme menjadi terorisme, bergerak dari konsep fanatisme dan radikalisme. Pada umumnya, ekspresi fanatisme dan radikalisasi berbanding lurus dengan reaksi dan/atau sikap dari kelompok lawan. Dengan kata lain, kekerasan akan dilawan dengan kekerasan, dan salah satu bentuknya bisa berwujud terorisme.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> FGD Tim Riset PN Pemilu Kualitatif, Bandung, 2 April 2018.

<sup>21</sup> Afadlal Afadlal, Awani Irewati, Dhurorudin Mashad, Dundin Zaenuddin, Dwi Purwoko, Endang Turmudi, Muhammad Hisyam, dan Riza Sihbudi, *Islam dan Radikalisme di Indonesia* (Jakarta: LIPI Press, 2005), dalam Usman, “Model Deradikalisasi Narapidana

Berdasarkan pada pendekatan psikologis, Fathali Moghaddam memperkenalkan model “The Staircase to Terrorism” (tangga terorisme) untuk menjelaskan transformasi seseorang menjadi teroris. Menurut Moghaddam, seseorang tidak bisa secara instan menjadi teroris, tetapi ada tahapan dinamika sosial dan psikologi individu yang harus dilalui, antara lain, pertama, *perceived pptions to fight unfair treatment*. Dalam tahap ini, individu mencari solusi tentang apa yang dirasakan sebagai perlakuan yang tidak adil. Kedua, *displacement of aggression*. Pada tahap ini, individu membangun kesiapan fisik untuk memindahkan solusi atas persoalan tersebut dengan penyerangan yang dianggap sebagai musuh. Ketiga, *moral engagement*. Dalam tahap ini, individu mengidentifikasi diri dengan mengadopsi nilai-nilai moral dari kelompoknya. Keempat, *solidification of categorical thinking and the perceived legitimacy of the terrorist organization (Us vs Them)*. Pada tahap ini, setelah seseorang memasuki organisasi teroris, hanya ada kemungkinan kecil atau bahkan tidak ada kesempatan untuk keluar hidup-hidup. Kelima, *the terrorist act and sidestepping inhibitory mechanisms*. Pada tahap terakhir ini, secara psikologis, individu menjadi siap dan termotivasi untuk melakukan kegiatan-kegiatan terorisme.<sup>22</sup>

Berdasarkan pada tangga terorisme tersebut, jika ditarik ke dalam konteks kondisi keamanan menuju Pemilu Serentak 2019, dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena menguatnya identitas keagamaan yang terjadi belakangan ini di kota besar, khususnya di kalangan kelas menengah muslim. Khusus di ibu kota negara, Jakarta, telah muncul keresahan di kalangan kelas menengah muslim yang bukan dipicu sepenuhnya oleh sentimen agama, melainkan karena banyak hal, termasuk kondisi sosial, ekonomi,

---

Terorisme, Studi Perbandingan Deradikalisasi di Yaman, Arab Saudi, Singapura, Mesir, dan Indonesia,” *Inovatif* VII, no. II (Mei 2014): 6.

<sup>22</sup> Fathali M. Moghaddam, “The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration,” *American Psychologist*, 60, no. 2, dalam Usman, “Model.”

dan politik di Indonesia. Fenomena ini bisa dikategorikan ke dalam tahapan pertama, yakni *perceived options to fight unfair treatment*. Keresahan kelas menengah muslim yang merasa termarginalkan ini menimbulkan kemarahan terhadap pemerintah yang saat ini berkuasa. Dalam perjalanannya, mereka mencari solusi atas ketidaknyamanan yang dirasakan dengan mengikuti ceramah-ceramah agama yang marak dilakukan di perkantoran di pusat bisnis Jakarta. Seperti diungkapkan oleh seorang narasumber:

“Kelas menengah, membahas tentang dinamika politik saat ini, itu negatif. Semua membenci. Marah betul sama pemerintah. Masalahnya sejarahnya sebenarnya. Mengapa saya bisa bilang begini karena mereka merasa terancam oleh “serbuan asing”. Dan banyak dari mereka atasannya adalah, kalau enggak Chinese, bule. Dan mereka larinya ke agama, Pak. Jadi, kalau kita bicara sekarang salat di gedung-gedung Thamrin Sudirman itu, kalau dulu salat paling lama 15–20 menit. Sekarang bisa sampai satu jam. Ada ceramahnya, segala macam. Lah itu buat mereka jadi adem. Tapi marah. Mereka *milih* enggak makan siang daripada enggak ikut salat. Dan itu yang saya kira agak menarik karena mulai ada perasaan yang enggak nyaman. Kemudian mereka merasa bahwa posisi hari ini, mereka dimarginalkan, dipinggirkan perasaannya. Walaupun sebenarnya ketika ditanya, enggak juga. Memang misal ada gaji level yang di sana minim, beda dengan yang di lain. Itu mungkin membuat mereka jadi enggak nyaman.”<sup>23</sup>

Tahapan selanjutnya, terkait dengan perkembangan politik di Ibu Kota Jakarta mulai mengarah pada tahapan keempat, “*us vs them*”. Hal ini bisa dilihat dalam beberapa aksi bela Islam, yang dimulai pada November 2016 (aksi 411), tatkala kasus dugaan penistaan agama oleh Ahok mencuat. Kemudian disusul dengan aksi bela

---

<sup>23</sup> Muradi, Ketua Pusat Studi Politik & Keamanan (PSPK) UNPAD, paparan dalam FGD “Pemetaan Kondisi Politik, Sosial, Ekonomi dan Keamanan”, di Jakarta, 14 Agustus 2018, yang diselenggarakan oleh Puslit Politik LIPI

Islam 212 yang fenomenal. Pada aksi ini, terjadi konsultasi utama antara kelompok-kelompok konservatif fundamental dan kelompok-kelompok modern. Salah seorang narasumber mengungkapkan:

“Di sini saya kira menguat begitu muncul juga masalah-masalah umum lintas kelas tadi. Makanya di sini masih kelihatan abu-abu, masih ada yang warna bajunya bukan putih. Di aksi 212 putih, tapi putihnya baru putih baju, bukan putih dalam arti yang sesungguhnya. Saya kaitkan dengan, misalnya, soal kemenangan Anies-Sandi. Ini dahsyat betul. Di rumah bapak saya itu, seumur-umur enggak pernah kalah *tuh* PDI Perjuangan. Dari mulai tahun ’99. Pak Jokowi kemudian menang di sana. Ada 16 TPS. Anies-Sandi memenangkan itu 12 TPS, Pak.”<sup>24</sup>

Sementara itu, aksi terorisme yang terjadi di Indonesia, khususnya dari rangkaian aksi bom sejak peristiwa bom Sarinah pada 2016, bom Kampung Melayu pada 2017, hingga bom Mako Brimob, dan bom Surabaya, sudah masuk pada tahapan kelima, yakni *the terrorist act*. Berbeda dengan aksi terorisme sebelumnya, khusus bom Surabaya, trennya mengarah pada aksi mikro, yang dilakukan oleh individu/personal, atau dikenal juga dengan istilah “*lonewolf*”. Aksi teror ini dilakukan tanpa terkait langsung dengan jaringan teroris, misalnya jaringan teroris Jamaah Ansharut Daulah (JAD) atau Jamah Ansharut Tauhid (JAT). Hal ini ditegaskan oleh salah satu narasumber dalam FGD di Jakarta:

“Trennya dari tahun ke tahun memang mundur. Tapi tren hari ini adalah *act to micro*. Makin kecil-kecil. Jadi tidak lagi bicara soal JAD, JAT, tapi sudah personal. Kayak misalnya *lonewolf* ya dalam istilah kita. Kayak model di Surabaya itu, saya pribadi sebenarnya agak terlalu spekulatif mengatakan itu jaringan JAT-JAD. Bahwa mereka terhubung, iya. Kemarin ramai di Surabaya-Sidoarjo itu. Mereka terkait. Tapi, dia bukan kemudian terbina model kayak

---

<sup>24</sup> Muradi, paparan dalam FGD “Pemetaan Kondisi Politik, Sosial, Ekonomi dan Keamanan”

Aman Abdurrahman membina. Mendorong orang-orang dia untuk maju. Tidak. Ini lebih banyak soal aktor mikro saja. Jadi punya perasaan sendiri. Dan fenomena misalnya keluarga itu kan menarik sebenarnya. Karena itu kan dalam pandangan saya misalnya, saya sudah mendapatkan garansi kalau saya bisa nanti syahid untuk mengajak orang-orang. Kemudian bersama-sama di surga. Saya meyakini itu. Tapi ini kan menarik. Mereka mengajak anak atau istri, misalnya. Karena mikro. Lebih tidak lagi punya ruang gerak yang cukup besar. Walaupun pada akhirnya misalnya mereka kemudian merasa bahwa menjadi syahid itu suatu bagian kelompok kecil. Di keluarga, kemudian keponakan, dan lain sebagainya. Di Surabaya seperti itu.”<sup>25</sup>

Yang menarik, pasca-peristiwa bom Surabaya, sebagian kalangan masyarakat Surabaya memandang bahwa aksi terorisme tersebut memberikan hikmah, di mana sebelum peristiwa tersebut kondisi masyarakat terbelah secara politik, tetapi kini mulai kembali bersatu. Hal ini diungkapkan oleh nara sumber dalam FGD di Surabaya:

“Mungkin yang terakhir kondisi politiknya di Jawa Timur ya kemarin ya bom yang mengguncang Surabaya sehingga yang mungkin tadinya masyarakat itu kemarin-kemarin merasa agak terbelah, ini kemudian merasakan hal yang sama menghadapi terorisme. Jadi, baik kubu ini maupun kubu ini jadi bersatu karena semua kandidat ini kan juga datang, relawan juga datang. Tapi kemudian yang saya lihat bahwa terbelahnya pemilih ini hilang ketika sama-sama menghadapi terorisme ini. Jadi hanya tinggal yang proterorisme dan yang antiterorisme.”<sup>26</sup>

Selanjutnya, jika dikaitkan dengan kondusivitas keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, aksi terorisme bisa berupa serangan

---

<sup>25</sup> Muradi, paparan dalam FGD “Pemetaan Kondisi Politik, Sosial, Ekonomi dan Keamanan”

<sup>26</sup> Dwi Windyastuti Budi Hendarti, Dosen Universitas Airlangga, paparan dalam FGD “Pemetaan Kondisi Politik, Sosial, Ekonomi dan Keamanan, di Surabaya, Jawa Timur, 22 Mei 2018, yang diselenggarakan oleh Puslit Politik LIPI

ke kantor polisi, serta sasaran target agenda nasional. Dalam konteks ini, polisi sebagai aparat keamanan diidentifikasi sebagai musuh kelompok teroris dan menjadi target serangan terorisme. Kemudian, hal yang perlu diwaspadai adalah aksi terorisme dengan sasaran target agenda nasional, yang bertujuan mengganggu jalannya *event-event* nasional dengan skala internasional. Tentunya, penjagaan keamanan harus ditingkatkan tatkala *event-event* nasional dan internasional berlangsung, termasuk keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019.

### **Potensi Konsolidasi Demokrasi**

Pemilu Serentak 2019 memiliki arti penting dalam menjaga keberlangsungan konsolidasi demokrasi di Indonesia. Pemilu dapat dijadikan salah satu referensi untuk melihat adanya konsolidasi demokrasi. Dalam hal ini, konsolidasi demokrasi dipahami sebagai penggabungan beberapa elemen demokrasi untuk bersatu padu memfasilitasi demokratisasi politik. Unsur yang terlibat dalam konsolidasi demokrasi adalah institusi politik, baik partai politik, elite politik, kelompok kepentingan, maupun masyarakat politik.<sup>27</sup> Sebagai salah satu upaya untuk mengetahui seberapa besar dukungan masyarakat terhadap demokrasi, tim survei publik Pusat Penelitian Politik LIPI menemukan mayoritas masyarakat (73%) menyetujui demokrasi tetap lebih baik dibandingkan bentuk pemerintahan mana pun (lihat Gambar 6.8).

Berdasarkan pada hasil survei tersebut, dapat diungkapkan bahwa mayoritas masyarakat masih memberikan dukungan penuh terhadap sistem demokrasi. Hal ini bisa dikatakan sebagai salah satu modal penting dalam menjaga keberlangsungan konsolidasi demokrasi di Indonesia. Namun, tim survei publik juga menemukan bahwa masyarakat turut mengkritisi sistem demokrasi yang dianut di Indonesia. Hasil survei menunjukkan bahwa sekitar 27–34%

---

<sup>27</sup> Guillermo O'Donnell dan Phillippe C. Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi* (Jakarta: LP3ES, 1993).



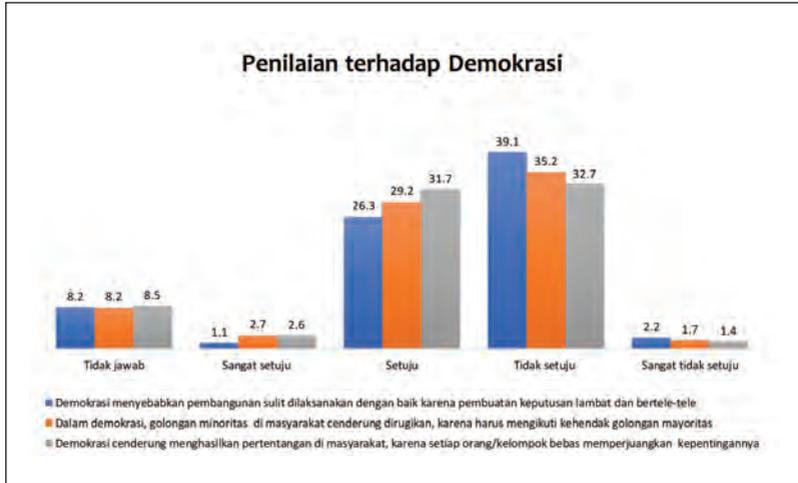
*Sumber:* Rilis Survei Publik Pusat Penelitian Politik LIPI, “Partisipasi Politik, Kepemimpinan Nasional dan Masa Depan Demokrasi”, pada Sosialisasi Hasil Survey Publik “Partisipasi, Kepemimpinana Politik dan Masa Depan Demokrasi”, diselenggarakan di Hotel Century Park, Jakarta, 19 Juli 2018

**Gambar 6.8** Grafik Penilaian terhadap Demokrasi 1

publik percaya demokrasi menghambat pembangunan, merugikan kelompok minoritas, dan menyebabkan pertentangan di masyarakat (lihat Gambar 6.9).

Sementara itu, upaya menjaga keberlangsungan konsolidasi demokrasi tidak terlepas dari berbagai hambatan. Dalam konteks kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi, temuan tim survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI menunjukkan bahwa 64,8% responden menyatakan terdapat kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi; 29,7% menyatakan tidak terdapat kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi; serta 5,5% menjawab tidak tahu.

Hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI juga menunjukkan bahwa terdapat enam kondisi pertahanan dan keamanan yang dipandang dapat mengganggu konsolidasi demokrasi, antara lain: (1) politisasi aktor keamanan (16,5%); (2) konflik sosial (14,3%);



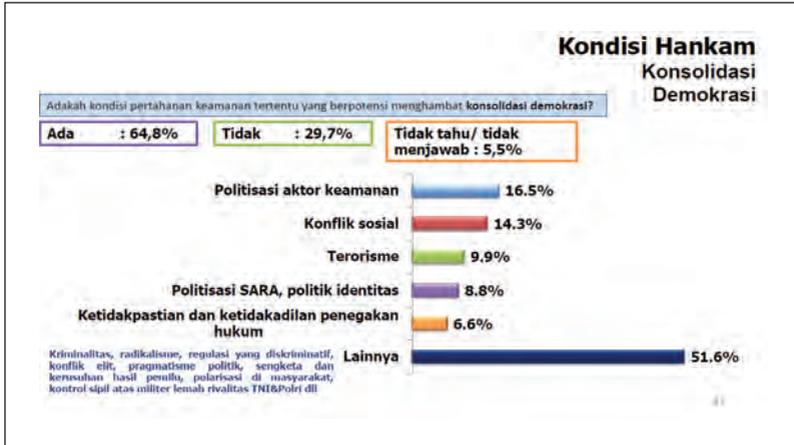
Sumber: Rilis Survei Publik Pusat Penelitian Politik LIPI, “Partisipasi Politik, Kepemimpinan Nasional dan Masa Depan Demokrasi”; pada Sosialisasi Hasil Survey Publik “Partisipasi, Kepemimpinana Politik dan Masa Depan Demokrasi”, diselenggarakan di Hotel Century Park, Jakarta, 19 Juli 2018

**Gambar 6.9** Grafik Penilaian terhadap Demokrasi 2

(3) terorisme (9,9%); (4) politisasi SARA, politik identitas (8,8%); (5) ketidakpastian dan ketidakadilan penegakan hukum (6,6%); serta (6) isu-isu lain, seperti kriminalitas, radikalisme, regulasi yang diskriminatif, konflik elite, pragmatisme politik, sengketa dan kerusuhan hasil pemilu, polarisasi di masyarakat, kontrol sipil atas militer lemah, serta rivalitas TNI dan Polri (51,6%) (lihat Gambar 6.10).

### Konsolidasi Demokrasi

Hasil survei ahli tersebut menunjukkan bahwa radikalisme dan terorisme yang menjadi fokus kajian ini merupakan dua kondisi yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi. Ancaman radikalisme dan terorisme berakar dari intoleransi yang bertentangan



Sumber: Rilis Survei Ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019”, pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 6.10** Grafik Kondisi Pertahanan dan Keamanan yang berpotensi Menghambat

dengan paham demokrasi, yang berpotensi mengganggu jalannya penyelenggaraan pemilu yang menjadi referensi untuk melihat keberlangsungan konsolidasi demokrasi. Mengacu pada enam kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat konsolidasi demokrasi, tim survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI menyarankan beberapa solusi, antara lain adanya penegakan hukum (25,8%); profesionalisme aktor keamanan (15,7%); edukasi politik (10,1%); mendorong dialog antarkelompok, antar negara-bersamasyarakat (7,9%); elite menjadi teladan (5,6%); serta yang lainnya (42,7%) (lihat Gambar 6.11).

## Penutup

Pemetaan kondisi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019 merupakan salah satu upaya untuk mengantisipasi hal-hal yang



Sumber: Rilis Survei Ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019”, pada Acara Sosialisasi Hasil Survey Ahli 2018, Selasa, 7 Agustus 2018, di Hotel JS Luwansa, Jakarta.

**Gambar 6.11** Grafik Solusi Kondisi Hankam (Konsolidasi Demokrasi)

dapat mengganggu terlaksananya Pemilu Serentak 2019. Mengingat pemilu serentak ini merupakan pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia, penting dilakukan upaya penciptaan kondusivitas keamanan. Seperti yang diungkapkan sebelumnya, bahwa meskipun hasil survei mengenai kondisi pertahanan dan keamanan nasional secara umum menunjukkan hasil positif, dalam kaitannya dengan kondusivitas situasi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, hasil survei ahli Program Nasional Pemilu Pusat Penelitian Politik LIPI menunjukkan bahwa terdapat kondisi pertahanan dan keamanan yang berpotensi menghambat Pemilu Serentak 2019 (69%). Di antara beberapa kondisi keamanan yang berpotensi mengganggu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 dan sekaligus menghambat konsolidasi demokrasi, terdapat ancaman radikalisme dan terorisme.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Hasil survei ini juga terkonfirmasi dalam temuan lapangan Tim Riset Kualitatif Program Nasional Pemilu Pusat Penelitian Politik LIPI.

Dari hasil survei yang dilakukan Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI mengenai intoleransi dan radikalisme, tampak bahwa fenomena intoleransi dan radikalisme menjadi isu yang harus menjadi perhatian khusus bagi bangsa Indonesia. Seperti dijelaskan sebelumnya, faktor-faktor yang memengaruhi radikalisme, di antaranya, adalah perasaan terancam terhadap etnis lain dan ketidakpercayaan terhadap agama lain. Berdasarkan pada data hasil survei LIPI, bila dikaitkan dengan preferensi memilih pemimpin berdasarkan pada suku/etnis yang sama dan berdasarkan pada agama yang sama, tampak bahwa identitas keagamaan seorang pemimpin lebih dijadikan pertimbangan responden ketimbang ikatan suku/etnis. Secara khusus, dalam konteks pemilihan pemimpin nasional (presiden)/pemilu, bisa diungkapkan bahwa pemilih di Indonesia masih memandang kesamaan identitas keagamaan sebagai preferensi utama dalam memilih calon presiden.

Lebih lanjut, seperti dijelaskan sebelumnya, intoleransi dan radikalisme dapat menjadi gerbang menuju terorisme. Aksi terorisme yang menggunakan cara-cara kekerasan untuk meraih tujuan politik ini menjadi pekerjaan rumah besar bagi seluruh komponen bangsa Indonesia. Apalagi, aksi terorisme pada Mei 2018 di Surabaya semakin menyadarkan publik Indonesia akan bahaya aksi terorisme, yakni pelaku terorisme melibatkan satu keluarga yang terpapar radikalisme. Oleh karena itu, potensi ancaman ini harus menjadi perhatian khusus bagi pemerintah dan seluruh komponen bangsa untuk bersatu padu melawan aksi terorisme dengan mengesampingkan perbedaan keyakinan agama dan politik yang telah menyebabkan keterbelahan publik.

## Daftar Pustaka

- Anggoro, Kusnanto. "Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum." Makalah Pembanding Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14 Juli 2003.
- \_\_\_\_\_. "Pemetaan Keamanan Pemilu." Makalah disampaikan dalam FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Jakarta, Pusat Penelitian Politik, 2018.
- Afadlal, Awani Irewati, Dhurorudin Mashad, Dundin Zaenuddin, Dwi Purwoko, Endang Turmudi, Muhammad Hisyam, dan Riza Sihbudi. *Islam dan Radikalisme di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press, 2005. Dalam "Model Deradikalisasi Narapidana Terorisme, Studi Perbandingan Deradikalisasi di Yaman, Arab Saudi, Singapura, Mesir, dan Indonesia," Usman, *Inovatif* VII, no. II, Mei 2014.
- Badan Pengawas Pemilu RI. *Ringkasan Eksekutif Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) 2019*. Jakarta: Bawaslu RI, 25 September 2018.
- C.A.J. (Tony) Coady. "Defining Terrorism." Dalam *Terrorism The Philosophical Issues*, Igor Primoratz, ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Moghaddam, Fathali M. "The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration." *American Psychologist* 60, no. 2. Dalam "Model Deradikalisasi Narapidana Terorisme, Studi Perbandingan Deradikalisasi di Yaman, Arab Saudi, Singapura, Mesir, dan Indonesia," Usman. *Inovatif* VII, no. II (Mei 2014).
- Haripin, Muhammad, dan Diandra Megaputri Mengko. "Pemetaan Kondisi Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilihan Umum Serentak 2019: Pandangan Ahli." Dalam *Peta Arah Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, Esty Ekawati, ed. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2018.
- Idris, Irfan, Direktur Deradikalisasi BNPT. "Paparan Penanggulangan Terorisme sebagai Upaya Peningkatan Keamanan Negara dan Ketahanan Nasional." Dalam FGD "Perkembangan Radikalisme dan Ancamannya bagi Negara dalam Perspektif Pertahanan Negara", Kementerian Pertahanan RI, Jakarta, 26 Juli 2018.
- Indikator Politik Indonesia. "Elektabilitas Dua Pasangan Capres-Cawapres dan Peta Elektoral Pemilu Legislatif 2019." Presentasi PowerPoint

terkait Temuan Survei Nasional, 1–6 September 2018. [https://drive.google.com/file/d/1lRkB\\_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzjkjDm8\\_13yGVbGMNpaIWWh5fRZzDxS157TUicnNlIjM](https://drive.google.com/file/d/1lRkB_OoCIALQrYLIZMMx9YQAG7PSGfbY/view?fbclid=IwAR1vsRVr0jB9VzJzjkjDm8_13yGVbGMNpaIWWh5fRZzDxS157TUicnNlIjM)

Kuhle, Lene, dan Lasse Linde Kilde. “Radicalisation and the Limits of Tolerance: A Danish Case-Study.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no.10(2012).

“LIPI: Intoleransi Keagamaan Jadi Lahan Subur Radikalisme dan Terorisme.” 18 Mei 2018. Diakses pada 10 Juli 2018. <https://damailahindonesiaku.com/lipi-intoleransi-keagamaan-jadi-lahan-subur-radikalisme-dan-terorisme.html>.

Muhammad, Farouk. “Keamanan Nasional.” 10 Oktober 2014. Diakses pada 20 Mei 2018. <https://polmas.wordpress.com/2014/10/10/keamanan-nasional/>.

O’Donnel, Guillermo, dan Phillipe C. Schmitter. *Transisi Menuju Demokrasi*. Jakarta: LP3ES, 1993.

Putra, Muhammad Andika. “Survei Wahid Institute: 11 Juta Orang Mau Bertindak Radikal.” *CNN Indonesia*, 14 Agustus 2017. Diakses pada 6 Agustus 2018. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170814172156-20-234701/survei-wahid-institute-11-juta-orang-mau-bertindak-radikal>.

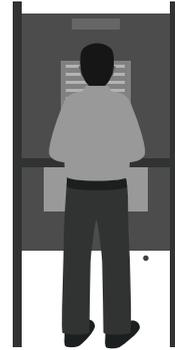
Rilis Survei Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI. “Intoleransi dan Radikalisme di Indonesia.” Semarang, 15 November 2018.

Damarjati, Danu. “Survei: Potensi Intoleransi Muslim RI Meningkat, Projihad Keras 13%.” *DetikNews*, 29 Januari 2018. Diakses pada 8 Agustus 2018. <https://news.detik.com/berita/d-3839963/survei-potensi-intoleransi-muslim-ri-meningkat-projihad-keras-13>.

# BAB VII

## DINAMIKA SOSIAL POLITIK DAN PENGARUHNYA TERHADAP PEMILU SERENTAK 2019

Devi Darmawan



### Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) merupakan satu-satunya institusi sah yang melegitimasi kekuasaan pemerintahan demokratis. Dalam perjalanan mengelola tatanan pemerintahan yang demokratis, terdapat beberapa perubahan aspek-aspek pemilu, dari aspek tata kelola pemilu, aspek sistem pemilu, hingga aspek penegakan hukum pemilu. Perubahan yang terbaru ini terjadi pada aspek sistem pemilu yang diintrodusir melalui sebuah keputusan Mahkamah Konstitusi (MK). Mahkamah Konstitusi dalam kapasitasnya sebagai pengawal demokrasi, memutuskan bahwa praktik pemilu sebelumnya adalah inkonstitusional. Dalam rangka memperbaikinya, penyelenggaraan pemilu, baik pemilu presiden dan wakil presiden maupun pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), mesti dilakukan secara serentak.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan untuk mengubah sistem pemilu itu pun sudah dibakukan dalam revisi Undang-Undang (UU) Pemilu, yaitu UU No. 7 Tahun 2017. Berbagai tahapan menjelang pemilu serentak juga sudah berlangsung. Indonesia mengalami sebuah penyelenggaraan pemilu yang lebih kompleks daripada biasanya dengan menggabungkan pemilu

Buku ini tidak diperjualbelikan.

presiden dan wakil presiden dengan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten Kota, dan DPD dalam satu waktu yang sama. Mengingat kompleksitas penyelenggaraan Pemilu 2019, terdapat kondisi-kondisi yang perlu diperhatikan untuk menjaga kondusivitas penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Sebab, kondisi-kondisi seperti kondisi politik, kondisi hukum, kondisi ekonomi, kondisi sosial dan budaya, serta kondisi keamanan dapat berpengaruh pada kelancaran Pemilu Serentak 2019.

Sejauh ini, belum ada penelitian yang secara khusus memetakan pengaruh kondisi-kondisi tersebut terhadap penyelenggaraan pemilu serentak. Adapun penelitian terkait dengan pemilu serentak lebih banyak berfokus pada rasio perubahan sistem pemilu oleh Mahkamah Konstitusi dan pandangan partai-partai politik terhadap perubahan tersebut. Padahal, pemilu serentak bukan sekadar agenda politik rutin biasa. Melalui skema pemilu serentak ini, upaya pemerintah untuk menghasilkan tatanan pemerintahan yang efektif dan terkonsolidasi bergantung pada kualitas penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Kualitas penyelenggaraan pemilu tentunya dipengaruhi oleh dinamika dari kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan yang terbentuk menjelang dan pada saat pelaksanaan pemilu. Bagaimanapun, jika kelima kondisi tersebut baik dan relatif stabil, Pemilu Serentak 2019 juga dapat berjalan lancar sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan pemilih.

Untuk itu, tulisan ini akan memetakan potensi konsolidasi demokrasi menjelang Pemilu Serentak 2019. Tulisan ini bertolak dari hasil penelitian tentang pemetaan kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan keamanan di level empiris menjelang Pemilu 2019 dan mengaitkannya dengan upaya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Tulisan ini hendak menyampaikan temuan-temuan yang diperoleh dari penelitian lapangan dan mengonfirmasi temuan-temuan yang diperoleh tim survei ahli LIPI dan tim survei publik LIPI.

Berikutnya, tulisan ini membahas tentang kondisi-kondisi politik, ekonomi, hukum, keamanan, sosial, dan budaya yang ditemukan oleh tim penelitian yang diperoleh dari sejumlah narasumber di sembilan kota dalam tujuh provinsi yang menjadi lokasi penelitian, yang meliputi Provinsi DKI Jakarta; Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat; Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur; Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah; Kota Medan, Provinsi Sumatera Utara; Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan; serta Kota Pontianak, Mempawah, dan Singkawang, Provinsi Kalimantan Barat. Selanjutnya, tulisan ini akan dilanjutkan dengan pemetaan kondisi-kondisi yang berpengaruh pada kondusivitas pemilu menjelang Pemilu 2019.

### **Kondisi Politik: Penyusunan DPT Bermasalah dan Praktik Politik Uang yang Melembaga**

Berdasarkan pada temuan penelitian, terdapat dua realitas politik yang penting untuk diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019. Pertama, persoalan tata kelola pemilu terkait daftar pemilih tetap (DPT). Kedua, fenomena politik uang yang menjangkiti pemilu-pemilu sebelumnya, baik pemilu nasional maupun pemilu di tingkat lokal. Seperti diketahui, DPT merupakan instrumen utama dalam memotret pemenuhan hak pilih. Kekeliruan dalam penyusunan DPT dapat berdampak pada pengabaian hak pilih yang jumlahnya tidak sedikit. Sebab, di dalam persoalan administrasi data kependudukan tersebut, tersimpan hak pilih jutaan warga negara. Persoalan dalam penyusunan DPT ini kembali muncul menjelang Pemilu 2019. Hal ini ditandai dengan penetapan DPT yang dinilai masih belum akurat sehingga harus mengalami penundaan penetapan. Kondisi ini terjadi karena DPT harus melalui proses sinkronisasi antara Daftar Pemilih Sementara dan Data Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) terlebih dahulu.

Hal ini terjadi karena adanya aturan baru yang mengharuskan pemilih untuk memiliki kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP)

untuk dapat menggunakan hak pilihnya di tempat pemungutan suara (TPS). Persoalannya, sampai pertengahan September 2018, terdapat belasan juta pemilih yang belum memiliki KTP elektronik.<sup>1</sup> Karena itu, dibutuhkan waktu bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk melakukan sinkronisasi antara data masyarakat yang baru belakangan melakukan perekaman KTP elektronik dan pembaruan data DPT. Namun, sampai awal Oktober 2018, berdasarkan pada DPT yang telah ditetapkan KPU jumlah pemilih adalah 185 juta jiwa, sedangkan data potensial pemilih pemilu (DP4) dari Dukcapil menunjukkan jumlah penduduk yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih mencapai 196 juta. Artinya, ada 11 juta orang yang belum terdaftar. Di sisi lain, Dukcapil melaporkan bahwa terdapat 31.975.830 pemilih potensial yang sudah melakukan perekaman data KTP elektronik, tetapi belum masuk DPT. Artinya, kekurangan DPT bukan 11 juta lagi, melainkan total 31 juta lebih.<sup>2</sup> Dengan kata lain, 31 juta lebih pemilih potensial ini terancam tidak dapat menggunakan hak pilihnya di Pemilu Serentak 2019. Padahal, KPU menargetkan partisipasi pemilih pada Pemilu 2019 sebesar 77,5%.<sup>3</sup> Kondisi ini menunjukkan tata kelola pemilu dalam menyusun DPT tidak mendukung terlaksananya Pemilu 2019 yang mengakomodasi seluruh hak pilih warga negara.

Kondisi politik lain yang perlu diantisipasi adalah adanya kemungkinan praktik politik uang. Praktik politik uang ini cenderung menjadi pola yang berulang pada tiap pemilu di Indonesia, baik di

---

<sup>1</sup> Afriani Susanti, "KPU Ada Belasan Juta Calon Pemilih Belum Punya E-KTP," *IDNTimes*, 20 September 2018, , 20 September 2018. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/afrianisusanti/kpu-ada-belasan-juta-calon-pemilih-belum-punya-e-ktp>.

<sup>2</sup> Reza Jurnaliston, "KPU: 31 Juta Pemilih Sudah Rekam e-KTP, tapi Belum Masuk DPT," *Kompas.com*, 5 Oktober 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/05/13094881/kpu-31-juta-pemilih-sudah-rekam-e-ktp-tapi-belum-masuk-dpt>.

<sup>3</sup> Reza Jurnaliston, "Pemilu 2019 KPU Optimis Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih Tercapai", *Kompas.com*, 18 September 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019-kpu-optimis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai>.

pemilu di tingkat lokal maupun pemilu nasional. Fakta tentang hal ini dibenarkan oleh hampir semua narasumber di semua lokasi penelitian yang khawatir akan meningkatnya tingkat pelanggaran politik uang pada pemilu mendatang. Di sebagian besar daerah penelitian rata-rata besaran politik uang berkisar Rp50.000–Rp200.000, kecuali Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, politik uang bisa mencapai Rp250.000.<sup>4</sup> Temuan ini mengonfirmasi hasil survei yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI dalam kurun Maret–Agustus 2018 juga menunjukkan bahwa politik uang merupakan masalah yang berpotensi muncul pada Pemilu 2019, yang menjelaskan bahwa mayoritas (89%) dari 145 responden ahli berpendapat bahwa politik uang merupakan masalah yang berpotensi muncul di Pemilu 2019.

Berdasarkan pada temuan di lokasi penelitian, praktik buruk ini diklaim sudah muncul sejak Pemilu 2004 dan berlanjut pada pemilu-pemilu berikutnya. Bila ditelaah lebih jauh, pada Pemilu 2004, praktik politik uang dilakukan, baik oleh pengurus partai politik maupun oleh kandidat peserta pemilu, untuk memenangi pemilu karena suasana kompetisi yang tinggi. Seperti diketahui, Pemilu 2004 untuk pertama kalinya menerapkan sistem pemilu proporsional (PR) terbuka dan berwakil banyak dan dikombinasikan dengan sistem multipartai.<sup>5</sup> Sebagaimana namanya, terdapat banyak parpol yang mengikuti pemilu, yaitu 24 parpol pada Pemilu 2004, 38 parpol nasional dan 6 parpol lokal Aceh pada Pemilu 2009, 12 parpol di Pemilu 2014, serta 16 parpol di Pemilu Serentak 2019.<sup>6</sup> Jadi, bisa dibayangkan bahwa kompetisi yang berlangsung sangat ketat, termasuk di lingkup internal partai. Oleh sebab itu, calon dan parpol harus melakukan apa saja untuk memenangi pemilu, termasuk

---

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan narasumber di semua daerah penelitian, April–Juli 2018.

<sup>5</sup> Reynolds, Andrew, “Merancang Sistem Pemilihan Umum,” dalam *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, ed. Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Bandung: Penerbit Mizan, 2001), 101.

<sup>6</sup> Indonesia Corruption Watch (ICW), “Korupsi.”

melakukan praktik politik uang. Mengingat sistem PR terbuka dengan mekanisme suara terbanyak masih digunakan pada Pemilu 2019, praktik politik uang dikhawatirkan meningkat dan makin mengancam kualitas demokrasi pada pemilu mendatang.

### **Kondisi Hukum: Kualitas Hukum Pemilu dan Inkonsistensi Penegakan Hukum**

Istilah supremasi hukum menjadi pijakan penting untuk menilai kondisi hukum yang terjadi menjelang Pemilu Serentak 2019. Seperti diketahui, supremasi hukum berarti menempatkan hukum dan proses penegakan hukum di atas segalanya bagi semua orang secara adil. Hal ini tentunya menuntut pemerintah di satu pihak untuk mengawasi jalannya proses penegakan hukum dan menyediakan aturan hukum untuk menyelesaikan berbagai masalah dari peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat. Di sisi lain, supremasi hukum ini juga menuntut aparat penegak hukum agar dapat melakukan restorasi keadilan untuk menjamin kepastian hukum. Kedua sisi tersebut mengindikasikan peran yang padu antara pemerintah dan aparat penegak hukum di bawah pemerintahan saat ini untuk bekerja sama menegakkan hukum yang adil secara konsekuen dan ajek. Sayangnya, kedua kondisi tersebut menyimpan persoalan masing-masing sehingga berpotensi menghambat kondusivitas Pemilu 2019. Sebab, temuan riset ini menunjukkan bahwa, dari sisi aturan hukum, UU Pemilu dinilai masih bermasalah, sementara dari sisi penegakan hukum, performa aparat penegak hukum dan pemerintah masih belum optimal dalam menegakkan hukum secara konsisten.

Dari segi kualitas aturan hukum, temuan dari semua lokasi penelitian menyebutkan bahwa kerangka hukum penegakan hukum pemilu bermasalah. Sebab, dalam kerangka hukum penegakan hukum pemilu yang diatur dalam UU 7/2017, terdapat begitu banyak jenis pelanggaran pemilu yang diatur dalam UU Pemilu, meliputi tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa

proses pemilu, sengketa TUN pemilu, pelanggaran kode etik pemilu, perselisihan hasil pemilu. Dengan banyaknya jenis pelanggaran dan sengketa tersebut, jumlah institusi yang terlibat pun terlampaui banyak karena masing-masing memiliki aturan jalur penyelesaian yang berbeda, ada yang ditempuh melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), KPU, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), pengadilan tata usaha negara (PTUN), dan pengadilan negeri.

Secara normatif, penyediaan jalur penyelesaian yang banyak ini ditujukan untuk menyediakan akses sebesar-besarnya pada keadilan. Namun, berbagai jenis jalur yang disediakan itu berdampak pada penyelesaian masalah yang berlarut-larut. Di sisi lain, kenyataan yang terjadi dalam praktiknya menyebabkan salah satu tujuan lain dari hukum sulit tercapai, yaitu kepastian hukum. Dalam konteks penyelesaian pelanggaran pemilu, setiap perkara harus diselesaikan secara singkat karena tahapan pemilu yang terus berjalan. Bila penyelesaian satu perkara memakan waktu yang tidak sebentar dan menggunakan semua jalur yang tersedia, unsur kepastian hukum atas penyelesaian masalah akan menghambat tahapan pemilu selanjutnya. Terlebih, kepastian hukum akan makin sulit tercapai bila satu institusi memutuskan lain dari institusi lainnya. Misalnya, ketika Bawaslu dan PTUN memutus perkara secara berbeda, tentu eksekusi putusan akan ditangguhkan dan perkara akan digelar kembali untuk diperiksa. Dengan demikian, alur penyelesaian sengketa yang serumit ini membuat kompleksitas penegakan hukum pemilu menjadi bertambah. Alih-alih menjadi solusi untuk menyelesaikan pelanggaran hukum yang terjadi pada tahapan pemilu, UU justru menghambat penyelesaian perkara itu sendiri.

Dari segi performa aparat penegakan hukum, temuan riset ini mendapati kinerja aparat penegakan hukum masih belum optimal. Hal itu dapat dilihat dari ditundanya atau tidak diselesaikannya

sejumlah kasus korupsi di tingkat nasional.<sup>7</sup> Di antaranya kasus Budiono cs dan kasus lain, seperti kasus dugaan korupsi sejumlah kepala daerah, khususnya kasus korupsi kepala daerah yang tertangkap tangan.<sup>8</sup> Penegakan hukum terhadap kasus korupsi ini mendesak untuk dilakukan karena tidak tuntasnya perkara penyelesaian perkara menunjukkan kelemahan aparat penegak hukum dalam menegakkan keadilan.<sup>9</sup> Bila penegakan hukum tidak dapat dituntaskan, narasumber pesimistis penegakan hukum dalam pelanggaran Pemilu 2019 pun tidak dapat ditangani secara baik dan aktor pelanggaran akan semakin jauh dari efek jera.<sup>10</sup>

Di samping itu, performa aparat penegak hukum memperoleh catatan buruk berupa kecenderungan penyalahgunaan wewenang yang mencoreng wibawa peradilan dan penegakan hukum di Indonesia, seperti adanya kasus korupsi yang melibatkan sejumlah hakim dan institusi penegak hukum lainnya. Berdasarkan pada data, setidaknya sudah ada 28 orang hakim dan aparat pengadilan (nonhakim) yang tersandung kasus korupsi dan sebagian besar terjerat operasi tangkap tangan (OTT) KPK.<sup>11</sup> Data itu menunjukkan rentannya kemandirian kekuasaan kehakiman dari praktik korupsi dengan modus transaksi perkara. Kondisi praktik menyimpang dari para hakim atau penegak hukum tersebut juga pada akhirnya telah menimbulkan banyaknya inkonsistensi hukum dalam putusan-putusan pengadilan, bahkan pada tingkat Mahkamah Agung sendiri

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara dan FGD dengan narasumber di semua daerah penelitian, April–Juli 2018.

<sup>8</sup> Nurhidayat Sardini, wawancara personal, Semarang, 19 April 2018.

<sup>9</sup> Firdaus, Lektor Fakultas Hukum, Universitas Tanjung Pura, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018.

<sup>10</sup> Syaiful Aris, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, Surabaya, Jawa Timur, 23 Mei 2018.

<sup>11</sup> "Tindak Pidana Korupsi berdasarkan Profesi/Jabatan," diakses pada 10 Desember 2018, <https://acch.kpk.go.id/id/statistik/tindak-pidana-korupsi/tpk-berdasarkan-profesi-jabatan>.

inkonsistensi pun kerap terjadi, baik dalam putusan-putusan kasasi maupun peninjauan kembali.<sup>12</sup>

Kedua kondisi di atas didukung pula oleh temuan survei ahli LIPI (2018) yang menilai bahwa persamaan di depan hukum dan konsistensi penegakan hukum memang masih buruk.<sup>13</sup> Temuan ini senada dengan temuan tim survei publik LIPI (2018) yang menyatakan bahwa kinerja pemerintah di bidang hukum dan keamanan yang dinilai sangat buruk adalah terkait dengan pemberantasan korupsi, termasuk suap dan pungli (67,1), diikuti dengan peningkatan kualitas aparat penegak hukum (68,0).<sup>14</sup> Berdasarkan pada data temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum di Indonesia saat ini masih jauh dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*), dengan idealnya penegakan hukum merupakan hal yang utama, di atas politik dan ekonomi.

### **Kondisi Keamanan: Potensi Radikalisme dan Terorisme Menjelang Pemilu Serentak 2019**

Pada dasarnya, kondisi keamanan ini sulit dioperasionalisasi secara konseptual. Namun, istilah keamanan secara sederhana dapat ditafsirkan sebagai suasana bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan, dengan kata lain sebagai kondisi tidak adanya ancaman fisik (militer) yang berasal dari luar. Berdasarkan pada penafsiran sederhana tersebut, terdapat sejumlah variabel yang digunakan untuk menilai kondisi keamanan yang penting untuk diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019. Sejumlah variabel

---

<sup>12</sup> Disampaikan oleh narasumber di FGD Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Hukum dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019, di Kota Makassar, Sulawesi Selatan, 11–12 April 2018; di Kota Pontianak, Kalimantan Barat, 3 Mei 2018; dan Kota Semarang, 18 April 2018.

<sup>13</sup> Tim Survei Pandangan Ahli P2P LIPI, “Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan, dan Keamanan Menjelang Pemilu Serentak 2019,” Jakarta, 7 Agustus 2018.

<sup>14</sup> Tim Survei Publik P2P LIPI, “Kinerja Pemerintahan dan Prospek Pembangunan Demokrasi Indonesia ke Depan,” Makassar, 24 Juli 2018.

keamanan tersebut dapat dilihat dari pemetaan kondisi pertahanan dan keamanan yang dilakukan oleh survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI, di antaranya ancaman, sistem pertahanan, peran militer, persoalan hukum-keamanan, penegakan hukum, penyelenggaraan pemilu, dan konsolidasi demokrasi. Khusus untuk dimensi ancaman dibagi menjadi dua kategori, yakni militer dan nonmiliter, dengan memasukkan aspek perang, sengketa perbatasan, kejahatan transnasional, terorisme, separatis bersenjata, penyebaran ideologi non-Pancasila. Terlepas dari sejumlah variabel tersebut, setidaknya terdapat dua temuan terkait kondisi keamanan yang penting sekali untuk diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019, yakni isu radikalisme dan terorisme. Temuan ini sejalan dengan hasil survei ahli Pusat Penelitian Politik LIPI yang juga menyebutkan bahwa radikalisme dan terorisme menjadi isu yang dipandang mengganggu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 dan menghambat konsolidasi demokrasi.

Radikalisme dan terorisme merupakan dimensi ancaman yang saling terkait satu sama lain. Radikalisme bisa dikatakan sebagai gerbang menuju terorisme. Aksi terorisme memang perlu diwaspadai pada Pemilu Serentak 2019, meskipun secara statistik sejak 2016 pasca-bom Kampung Melayu dan pasca-Pilkada DKI, intensitas teror menurun, sikap, perilaku, dan gerakan radikalisme meningkat pasca-Pilkada 2016.<sup>15</sup> Hal ini terbukti dengan terjadinya peristiwa bom bunuh diri di Surabaya dan Sidoarjo pada Mei 2018 yang mengejutkan publik nasional ataupun internasional. Adapun peristiwa bom di Surabaya melibatkan satu keluarga, termasuk orang tua dan anak-anak, yang turut menjadi pelaku pemboman. Peristiwa ini tentunya menjadi keprihatinan bagi bangsa Indonesia akan bahaya radikalisme dan terorisme.

---

<sup>15</sup> Disampaikan oleh salah satu narasumber dalam FGD Tim Riset Pemilu Kualitatif, di Bandung, 2 April 2018.

Di sisi lain, persoalan intoleransi juga tidak bisa dipisahkan dari isu radikalisme. Berdasarkan pada data dari hasil survei LIPI, dalam laporan intoleransi, khusus pertanyaan tentang “Hanya menerima pemimpin (RT, lurah/kepala desa, bupati/wali kota, gubernur, presiden) yang bersuku/etnis sama” terlihat bahwa persentase responden yang tidak setuju lebih besar ketimbang yang setuju. Berdasarkan pada data survei tersebut, bila dikaitkan dengan preferensi memilih pemimpin berdasarkan pada suku/etnis yang sama dan agama yang sama, tampak identitas keagamaan seorang pemimpin lebih dijadikan pertimbangan responden ketimbang ikatan suku/etnis. Dalam hal ini, bila dikaitkan dengan konteks pemilihan pemimpin nasional (presiden)/pemilu, bisa dijadikan acuan bahwa pemilih di Indonesia masih memandang kesamaan identitas keagamaan sebagai preferensi utama dalam memilih calon presiden.<sup>16</sup>

Adapun soal ancaman terorisme dalam kaitan dengan pelaksanaan pemilu juga menjadi perhatian penting bagi publik nasional. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa radikalisme merupakan gerbang menuju terorisme, tidak tertutup kemungkinan potensi radikalisme yang menguat di Indonesia mengarah pada aksi terorisme. Rangkaian aksi terorisme di Indonesia telah menyadarkan publik nasional akan adanya ancaman keamanan yang senantiasa menghantui perjalanan bangsa Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, berdasarkan pada data survei ahli yang dilakukan Pusat Penelitian Politik LIPI, terorisme menjadi salah satu ancaman keamanan yang dapat menghambat pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Dalam perspektif teoritis, untuk memahami pergeseran radikalisme menjadi terorisme, bergerak dari konsep fanatisme dan radikalisme. Pada umumnya, ekspresi fanatisme dan radikalisasi berbanding lurus dengan reaksi dan/atau sikap dari

---

<sup>16</sup> FGD Tim Riset PN Pemilu Kualitatif, Bandung, 2 April 2018.

kelompok lawan. Dengan kata lain, kekerasan akan dilawan dengan kekerasan, dan salah satu bentuknya bisa berwujud terorisme.<sup>17</sup>

Berdasarkan pada pendekatan psikologis, Fathali Moghaddam memperkenalkan model “*the staircase to terrorism*” (tangga terorisme) untuk menjelaskan transformasi seseorang menjadi teroris. Menurut Moghaddam, seseorang tidak bisa secara instan menjadi teroris, tapi ada tahapan dinamika sosial dan psikologi individu yang harus dilalui, antara lain: Pertama, *perceived options to fight unfair treatment*. Dalam tahap ini, individu mencari solusi tentang apa yang dirasakan sebagai perlakuan yang tidak adil. Kedua, *displacement of aggression*. Pada tahap ini, individu membangun kesiapan fisik untuk memindahkan solusi atas persoalan tersebut dengan penyerangan yang dianggap sebagai musuh. Ketiga, *moral engagement*. Dalam tahap ini, individu mengidentifikasi diri dengan mengadopsi nilai-nilai moral dari kelompoknya. Keempat, *solidification of categorical thinking and the perceived legitimacy of the terrorist organization (us vs them)*. Pada tahap ini, setelah seseorang memasuki organisasi teroris, hanya ada kemungkinan kecil atau bahkan tidak ada kesempatan untuk keluar hidup-hidup. Kelima, *the terrorist act and sidestepping inhibitory mechanisms*. Pada tahap terakhir ini, secara psikologis, individu menjadi siap dan termotivasi untuk melakukan kegiatan-kegiatan terorisme.<sup>18</sup>

Berdasarkan pada tangga terorisme tersebut, jika ditarik ke dalam konteks kondisi keamanan menuju Pemilu Serentak 2019, dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena menguatnya identitas keagamaan yang terjadi belakangan ini di kota besar, khususnya di kalangan kelas menengah muslim. Khusus di ibu kota negara, Jakarta telah muncul keresahan di kalangan kelas menengah muslim yang bukan dipicu sepenuhnya oleh sentimen agama, melainkan karena

---

<sup>17</sup> Afadlal dkk., *Islam*, dalam Usman, “Model.”

<sup>18</sup> Fathali M. Moghaddam, “The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration,” *American Psychologist* 60, no. 2, dalam Usman, “Model.”

banyak hal, termasuk kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Indonesia. Fenomena ini bisa dikategorikan ke dalam tahapan pertama, yakni *perceived options to fight unfair treatment*. Keresahan kelas menengah muslim yang merasa termarginalkan ini menimbulkan kemarahan terhadap pemerintah yang saat ini berkuasa. Dalam perjalanannya, mereka mencari solusi atas ketidaknyamanan yang dirasakan dengan mengikuti ceramah-ceramah agama yang marak dilakukan di perkantoran di pusat bisnis Jakarta.<sup>19</sup>

Tahapan selanjutnya, terkait dengan perkembangan politik di Ibu Kota Jakarta mulai mengarah kepada tahapan keempat, “*us vs them*”. Hal ini bisa dilihat dalam beberapa aksi bela Islam dimulai pada November 2016 (aksi 411), tatkala kasus dugaan penistaan agama oleh Ahok mencuat. Kemudian disusul dengan aksi bela Islam 212 yang fenomenal. Dalam aksi ini, terjadi konsultasi utama antara kelompok-kelompok konservatif fundamental dan kelompok-kelompok modern.<sup>20</sup>

Sementara itu, terkait dengan aksi terorisme yang terjadi di Indonesia, khususnya dari rangkaian aksi bom sejak peristiwa bom Sarinah 2016, bom Kampung Melayu 2017, hingga bom Mako Brimob dan Bom Surabaya, sudah masuk pada tahapan kelima, yakni *the terrorist act*. Berbeda dengan aksi terorisme sebelumnya, khusus bom Surabaya, trennya mengarah pada aksi mikro, yang dilakukan oleh individu/personal, atau dikenal juga dengan istilah “*lonewolf*”. Aksi teror ini dilakukan tanpa terkait langsung dengan jaringan teroris, misalnya jaringan teroris Jamaah Ansharut Daulah (JAD) atau Jamaah Ansharut Tauhid (JAT).<sup>21</sup> Bila kondisi ini dibiarkan tanpa tindak lanjut pengamanan yang ketat dari aparat penegak hukum, kondusivitas menjelang pemilu serentak akan terganggu. Sebab, aksi

---

<sup>19</sup> FGD Tim Riset PN Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018.

<sup>20</sup> FGD Tim Riset PN Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018.

<sup>21</sup> FGD Tim Riset PN Pemilu Kualitatif, Jakarta, 14 Agustus 2018.

teror cenderung menargetkan agenda politik besar, seperti pemilu nasional.

### **Kondisi Sosial dan Budaya: Potensi Bangkitnya Politik Identitas atau Politisasi SARA**

Mengacu pada temuan lapangan di lokasi penelitian, fenomena politik identitas atau politisasi SARA merupakan salah satu hal yang perlu diwaspadai menjelang Pemilu Serentak 2019. Sebab, politik identitas atau politisasi SARA ini juga sudah terlembaga dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017 dan Pilkada Serentak 2018.<sup>22</sup> Hal ini terjadi karena kompetisi Pilpres 2019 hampir sama dengan Pilpres 2014, yakni kandidat calon presiden sama: Jokowi dan Prabowo, yang membedakan adalah kandidat calon wakil presiden dan partai pengusung. Jokowi menggandeng KH Ma'ruf Amin, Rais Aam Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PB NU) dan Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI). Sementara Prabowo mengajak Sandiaga Uno, seorang pengusaha muda, Wakil Gubernur DKI, serta berasal dari kader dan pengurus Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), sebagai pendampingnya. Kondisi ini menimbulkan kesan terjadi persaingan antara kubu agamis konservatif dan nasionalis liberal. Dalam kampanye pilpres, Jokowi kerap dicitrakan sebagai sosok yang anti-Islam, keturunan Tionghoa, dan berasal dari keluarga simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Nuansa terjadi politisasi agama sudah terlihat tanda-tandanya. Hal ini dapat dilihat ketika Amien Rais memberikan ceramah di Masjid Baiturrahim, Mampang Prapatan, Jakarta Selatan, pada 13 April 2018, yang menyebut “partai Allah dan partai setan”. Dalam ceramah tersebut, Amien Rais mengatakan, “Sekarang ini kita harus menggerakkan seluruh kekuatan bangsa ini untuk bergabung dan kekuatan dengan sebuah partai. Bukan hanya Partai Amanat Nasional

---

<sup>22</sup> Bawaslu, *Potensi Penggunaan Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018* (Jakarta, 2017).

(PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Gerindra, tapi kelompok yang membela agama Allah, yaitu *hizbullah*. Untuk melawan siapa? Untuk melawan *hizbusy syaithan*.<sup>23</sup> Ceramah tersebut menunai banyak gugatan dari berbagai kalangan, bahkan ada yang hendak melaporkan ke Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya (Polda Metro Jaya) karena isi ceramahnya dianggap membawa agama dalam kompetisi politik seraya memicu provokasi sentimen suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).

Selain itu, dari kelompok Gerakan Nasional Pengawal Fatwa (GNPF) MUI yang dulu sebagai motor demonstrasi anti-Ahok, menjelang pilpres ini mereka melakukan apa yang disebutnya sebagai Ijtima Ulama. Mereka menggelar Ijtima Ulama pada 27–29 Juli 2018 di Jakarta, yang dihadiri para ketua partai atau pengurus partai pengusung Prabowo, seperti Amien Rais, Zulkifli Hasan, Sohibil Iman (PKS), Fadli Zon, dan Gubernur DKI Anies Baswedan. Hadir pula para ulama, seperti KH Abdul Rasyid Syafi'i, KH Cholil Ridwan, Kiai Maksum Bondowoso, Ustaz Muhammad Zaitun Rasmin, dan Gus Nur.<sup>24</sup> Salah satu rekomendasi Ijtima Ulama agar Ketua Majelis Syuro Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Salim Segaf Al-Jufri dan Ustaz Abdul Somad menjadi calon wakil presiden untuk Pilpres 2019. GNPF mengusulkan keduanya untuk mendampingi Ketua Umum Gerindra Prabowo Subianto.<sup>25</sup>

Dalam perkembangannya, Prabowo tidak memilih calon wakil presiden yang diusung Ijtima Ulama tersebut. Sebaliknya, ia menunjuk Wakil Gubernur DKI Jakarta Sandiaga Uno sebagai calon

---

<sup>23</sup> Lalu Rahadian, "Siapa."

<sup>24</sup> Idealisa Masyrafina, "500 Ulama dari Berbagai Ormas Hadiri Ijtima Ulama," *Republika.co.id*, 28 Juli 2018, diakses pada 10 Oktober 2018, <https://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/18/07/28/pck660384-500-ulama-dari-berbagai-ormas-hadiri-ijtima-ulama>.

<sup>25</sup> Mawa Kresna, "Akhir Perjalanan PKS dan PAN Kawal Ijtima Ulama," *Tirto.id*, 10 Agustus 2018, diakses pada 10 Oktober 2018, <https://tirto.id/siapa-yang-dimaksud-amien-rais-sebagai-partai-setan-chU9>.

wakil presiden sehari sebelum penutupan pendaftaran calon presiden dan calon wakil presiden. Dengan tidak diakomodasi rekomendasi Ijtima Ulama I tersebut, GNPF kemudian mengadakan Ijtima Ulama II pada 16 September 2018. Calon presiden Prabowo Subianto menandatangani 17 poin pakta integritas hasil Ijtima Ulama II. Salah satu poin dari pakta integritas itu adalah:

“Siapa menggunakan hak konstitusional dan atributif yang melekat pada jabatan Presiden untuk melakukan proses rehabilitasi, menjamin kepulauan, serta memulihkan hak-hak Habib Rizieq Syihab sebagai warga negara Indonesia, serta memberikan keadilan kepada para ulama, aktivis 411, 212, dan 313 yang pernah/sedang mengalami proses kriminalisasi melalui tuduhan tindakan yang pernah disangkakan. Penegakan keadilan juga perlu dilakukan terhadap tokoh-tokoh lain yang mengalami penzaliman.”<sup>26</sup>

Kekhawatiran munculnya politisasi agama tampaknya juga direspons dengan sungguh-sungguh oleh kubu Jokowi. Hal ini terlihat dari pencalonan wakil presiden, yang semula akan menggandeng M. Mahfud MD, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi dan Menteri Pertahanan era Presiden KH Abdurahman Wahid (Gus Dur), berubah pada detik-detik terakhir dengan menggandeng KH Ma'ruf Amin, Rais Aam PB NU dan Ketua MUI, yang pada kasus Ahok mengeluarkan fatwa MUI bahwa Ahok telah menistakan agama saat pidato di Kepulauan Seribu. Meski banyak analisis yang muncul, yang jelas pengumuman calon wakil presiden untuk calon presiden Jokowi dalam pemilihan presiden tahun depan menunjukkan pengaruh yang masih besar dari kelompok konservatif. Dengan memilih Ma'ruf, Jokowi ingin menarik konstituen Islam yang saat ini sedang

---

<sup>26</sup> Francisca Christy Rosana, “17 Poin Pakta Integritas Ijtima Ulama II yang Disetujui Prabowo,” *Tempo.co*, 16 September 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <https://nasional.tempo.co/read/1127048/17-poin-pakta-integritas-ijtima-ulama-ii-yang-disetujui-prabowo/full&view=ok>.

tumbuh dan mendominasi lanskap politik nasional. Keputusan ini juga akan mengakomodasi kelompok-kelompok konservatif yang bermunculan dalam politik di Indonesia.<sup>27</sup>

Bila merujuk pada hasil survei Litbang Kompas (2018), isu SARA dalam pilpres dipercaya akan menguat dalam masa kampanye nanti. Survei yang dilakukan Litbang Kompas tersebut juga terkonfirmasi oleh survei ahli yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI, ketika ditanyakan terkait adakah kondisi politik tertentu yang berpotensi menghambat penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, yang menjawab ada 72,4 persen. Dari jawaban tersebut, faktor yang berpotensi menghambat adalah 23,6% berasal dari politisasi SARA dan politik identitas, 12,3% karena konflik horizontal antarpemilihan paslon, serta 10,4% berasal dari gangguan keamanan. Begitu juga saat ditanya tentang kondisi sosial tertentu yang menghambat penyelenggaraan pemilu serentak, sebanyak 69% mengatakan akan ada hambatan. Sebanyak 40% berasal dari politik identitas dan SARA. Dengan demikian, lebih tinggi hambatan dari kondisi politik yang akan mengganggu (23,6%). Faktor lain ialah intoleransi 21%, radikalisme 7%, dan rasa saling curiga dalam masyarakat dan *hoax* masing-masing 7%.

Kekhawatiran tentang politisasi agama juga dapat dilihat dari demonstrasi atau unjuk rasa terkait dengan pembakaran “bendera tauhid” di Garut, Jawa Barat, oleh oknum Barisan Ansor Serbaguna (Banser) pada peringatan Hari Santri. Pembakaran tersebut dilakukan karena bendera tersebut dianggap sebagai bendera Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), sebuah organisasi yang sudah dilarang oleh pemerintah karena bertentangan dengan ideologi Pancasila dan bertujuan ingin mendirikan negara Islam (Khilafah). Namun, pengunjuk rasa mengatakan bahwa bendera tersebut adalah bendera

---

<sup>27</sup> “Arus konservatif” masih akan berlanjut pada pilpres 2019,” 13 Agustus 2018, diakses pada 22 Oktober 2018, <http://theconversation.com/arus-konservatif-masih-akan-berlanjut-pada-pilpres-2019-101436>.

Rasulullah. Pada 25 Oktober 2018, mereka melakukan unjuk rasa di depan kantor Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Menkopolhukam). Pada 2 November, yang disebutnya sebagai Aksi 211, berdemonstrasi di depan Istana. Mereka menuntut pemerintah Indonesia membuat pernyataan resmi bahwa bendera tauhid adalah bendera Rasulullah SAW, bukan bendera organisasi masyarakat apa pun.<sup>28</sup> Namun, menurut Deasy Simandjuntak, unjuk rasa tersebut tidak murni terkait dengan bendera tauhid, tetapi melebar pada tuntutan ganti presiden.<sup>29</sup> Serangkaian peristiwa ini menunjukkan potensi politisasi SARA dalam kampanye Pemilu 2019. Bila peredaran narasi SARA ini tidak dikelola secara baik dan tidak ditindaklanjuti oleh penyelenggaraan pemilu, kondusivitas Pemilu 2019 akan terganggu karena nuansa kompetisi tidak lagi berdasarkan pada program politik yang ditawarkan kandidat, melainkan pada aksi saling serang berdasarkan pada SARA.

### **Kondisi Ekonomi: Potensi Inflasi Menjelang Pemilu 2019**

Terdapat beberapa kondisi ekonomi yang penting untuk diperhatikan menjelang Pemilu 2019, di antaranya tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan, tingkat pengangguran, inflasi, dan utang luar negeri.

### **Pertumbuhan Ekonomi**

Selama kurun 2014–2018, terdapat peningkatan pertumbuhan ekonomi, meskipun kalau dilihat dari capaiannya grafik pertumbuhan ekonomi menunjukkan peningkatan meskipun landai.<sup>30</sup> Studi yang

---

<sup>28</sup> M Julnis Firmansyah, "Aksi 211 Tuntut Pemerintah Akui Bendera Tauhid Bukan Milik Ormas," *Tempo.co*, 2 November 2018, diakses pada 9 November 2018, <https://metro.tempo.co/read/1142511/aksi-211-tuntut-pemerintah-akui-bendera-tauhid-bukan-milik-ormas>.

<sup>29</sup> Deasy, "Identity Politics Looms."

<sup>30</sup> Lihat paparan Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, "Beberapa Indikator Perekonomian Indonesia," FGD LIPI, Agustus 2018.

dilakukan tim survei ahli di LIPI menunjukkan kecenderungan yang sama bahwa, secara makroekonomi, kondisi perekonomian Indonesia stabil. Di tengah kondisi ekonomi global saat ini, perekonomian Indonesia dianggap masih cukup sehat dengan tingkat pertumbuhan sekitar 5,0% pada triwulan pertama 2018. Kinerja ekonomi Indonesia pada periode ini terutama didorong oleh pertumbuhan investasi yang mencatat pertumbuhan tertinggi dalam lima tahun terakhir, khususnya pada sektor konstruksi, perdagangan, dan jasa. Perkembangan keadaan ekonomi Indonesia masih dikatakan baik meskipun nilai tukar rupiah mengalami penurunan. Hal ini masih lebih baik dibandingkan mata uang negara lain, seperti Turki, Brazil, dan Rusia.

Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi masih akan ditopang oleh kinerja sektor-sektor kunci, seperti industri pengolahan, perdagangan, konstruksi, serta jasa-jasa. Dari pendalaman kasus yang memengaruhi dinamika ekonomi Indonesia, dapat diketahui bahwa di Indonesia ini ada empat sektor yang kontribusinya paling besar terhadap pendapatan. Yang pertama adalah industri pengolahan/manufaktur sekitar 20%, lalu pertanian, perhutanan, dan perikanan ini satu sektor kira-kira 14%, kemudian perdagangan besar dan eceran, termasuk di dalamnya ada reparasi mobil dan sepeda motor itu sekitar 13%, dan yang terakhir ada sektor konstruksi sekitar 10%. Jadi, sebenarnya, selama empat sektor ini stabil, perekonomian akan relatif stabil.<sup>31</sup> Meskipun demikian, ada hal lain yang terkait dengan pertumbuhan ekonomi ini, yakni menyangkut ekspor-impor. Kebijakan pemerintah yang berfokus pada menjaga kestabilan ekonomi dengan memperhatikan ekspor impor, percepatan pembangunan infrastruktur, dan bonus demografi yang masih cukup panjang diperkirakan mampu menopang pertumbuhan ekonomi ke depan.

---

<sup>31</sup> FGD sektor ekonomi di Jakarta, Agustus 2018.

## Ketimpangan dan Tingkat Kemiskinan

Dalam periode pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi), yang dimulai pada 2014, terjadi pengurangan tingkat kemiskinan menjadi sekitar 0,35 untuk performa tahun 2017.<sup>32</sup> Yang dikhawatirkan terkait ketimpangan, kemiskinan, dan pengangguran adalah dimanfaatkannya orang-orang dengan kondisi tersebut untuk menjadi objek *money politics* menjelang pemilu. Hal ini dianggap potensial memunculkan masalah politik yang berimpitan dengan masalah ekonomi. Di Jawa Barat, tingkat ketimpangannya adalah 0,391 menurut angka dari tahun 2014.<sup>33</sup> Di sisi lain, hasil tim survei publik menunjukkan bahwa digelontorkannya dana desa dianggap sebagai salah satu hal yang dipergunakan untuk mendongkrak kesejahteraan yang dengan sendirinya diharapkan menjawab kebutuhan akan formula untuk mengurangi ketimpangan perekonomian antar daerah.<sup>34</sup> Namun, di daerah, ada saja masalah yang ditemukan sehubungan dengan upaya pemerintah mengurangi ketimpangan ekonomi dan kemiskinan. Bantuan beras untuk rakyat miskin, misalnya, pun mengalami permasalahan di lapangan.

## Tingkat Pengangguran

Tingkat pengangguran selalu dilihat sebagai faktor signifikan untuk melihat perkembangan perekonomian suatu negara. Dari data yang ada, terdapat penurunan tingkat pengangguran yang menurun menjadi 0,30.<sup>35</sup> Berdasarkan pada temuan di lapangan, persoalan pengangguran ini menjadi makin memicu diskusi panjang manakala dikaitkan dengan adanya tenaga kerja asing yang berasal dari China

---

<sup>32</sup> Paparan Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, "Beberapa Indikator."

<sup>33</sup> Pendapat ekonom, FGD Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>34</sup> Hasil Survei Publik Kondisi Sosial, Politik, Ekonomi Menjelang Pemilu 2019, LIPI tahun 2018.

<sup>35</sup> Paparan Asep Suryahadi dan Ridho Al Izzati, FGD LIPI, Agustus 2018.

atau dari negara lain. Di masyarakat, berkembang pendapat bahwa pekerja asing ini merebut lapangan kerja yang sedianya dapat mereka isi. Belum lagi, kedatangan tenaga kerja asing ini biasanya membentuk kawasan atau kelompok tersendiri. Di daerah lain, seperti di Kalimantan Barat, juga ada pendatang di Ketapang yang berasal dari China yang membuat komunitas tersendiri. Bahkan, mereka membuat lingkungan tertutup yang hanya dapat dimasuki oleh orang-orang yang mempunyai izin, karena dijaga ketat oleh aparat keamanan China dan Indonesia.<sup>36</sup>

Hal inilah yang kemudian menyebar menjadi isu yang hangat bahwa pemerintah memberikan fasilitas yang berlebih kepada tenaga kerja asing, dengan membentuk *enklave* tempat tinggal tersendiri. Namun, kemudian, apabila ditelusuri lebih lanjut, persentase tenaga kerja asing di Indonesia bisa jadi hanya sekian persennya dari tenaga kerja Indonesia yang berada di luar negeri.<sup>37</sup> Sayangnya, yang muncul adalah informasi yang simpang siur. Dari kabar bahwa tenaga kerja asing hanya sekian ratus orang sampai berita yang mengatakan bahwa jumlah itu ribuan orang. Informasi yang simpang siur seperti ini dinilai oleh masyarakat sebagai informasi yang menyesatkan dan dianggap tidak memberi pemahaman yang baik atas kinerja pemerintah sektor tertentu, yang bisa berujung pada menipisnya kepercayaan masyarakat pada program pemerintah, baik program pemerintah lokal maupun nasional.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Rayhand Purnama Karim J.P., "Salah Kaprah Kantor Bersama Polisi China di Ketapang," *CNN Indonesia*, 15 Juli 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180715161253-20-314197/salah-kaprah-kantor-bersama-polisi-china-di-ketapang>.

<sup>37</sup> Pendapat narasumber ekonomi, FGD, Kalimantan Barat, Mei 2018.

<sup>38</sup> Simpang siur informasi ini yang menyebabkan ketika ada masalah muncul di Ketapang, terkait dengan TKA dari China, banyak yang kemudian tidak memercayainya sebagai suatu hal yang sebenarnya terjadi, tetapi seolah-olah ada informasi yang sengaja disembunyikan untuk menutupi hal tertentu. Pendapat pakar ekonomi di FGD di Kalimantan Barat, Mei 2018.

## Inflasi

Beberapa ekonom mengemukakan bahwa persoalan inflasi menjadi signifikan menjelang pemilu karena perekonomian Indonesia masih mendapat tekanan akibat perang dagang antara Amerika Serikat (AS) dan China di satu sisi. Sementara di sisi lain, tekanan depresiasi rupiah masih akan berlanjut akibat kebijakan peningkatan suku bunga dalam negeri AS. Ini terjadi karena *capital outflow* terjadi secara signifikan yang bergerak dari Indonesia ke AS. Pada akhirnya, ketidakstabilan perekonomian global akan menekan harga komoditas di pasar global yang secara signifikan berpengaruh pada defisit neraca perdagangan Indonesia. Hal tersebut menyebabkan tingginya barang impor mendorong peningkatan biaya produksi sehingga meningkatkan harga barang konsumsi secara umum. Peningkatan inflasi inilah yang kemudian dapat menurunkan daya beli masyarakat sehingga berpotensi memperlambat pertumbuhan ekonomi. Hal ini pun akan menjadi pertimbangan investor untuk melakukan investasi. Biasanya, kalau pemilu berjalan baik saja, investor akan melakukan investasi.<sup>39</sup> Apabila ada gejolak harga menjelang pemilu, biasanya akan terkoreksi kembali setelah pemilu.<sup>40</sup>

## Utang Luar Negeri

Dilihat dari angka yang tersedia, jumlah utang luar negeri Indonesia adalah Rp78,52 triliun.<sup>41</sup> Dalam hal ini, peringkat utang luar negeri sebenarnya melalui penilaian dari lembaga tertentu. Peningkatan peringkat utang memiliki peran yang cukup besar dalam memengaruhi keputusan investor. Makin baik peringkat dari penerbit (*issuer*) suatu instrumen, makin tinggi juga tingkat keyakinan dari

<sup>39</sup> Henry Ohlsson, "Political Cycles and Cyclical Policies, A New Test approach using Fiscal Forecast," pada diakses pada 4 Desember 2018. [https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO\\_36.pdf](https://www.konj.se/download/18.2fd2f1a815162e6a74e31ded/1449137870575/NO_36.pdf).

<sup>40</sup> Paparan sektor ekonomi, FGD, Jawa Barat, Maret 2018.

<sup>41</sup> Paparan ekonomi, FGD, Jawa Barat, Maret 2018.

investor untuk berinvestasi di instrumen tersebut. Hal inilah yang masih membawa dampak positif kepercayaan investor di Indonesia, karena Indonesia masih dinilai baik.

### **Pemetaan Kondisi-kondisi yang Berpengaruh pada Kondusivitas Pemilu 2019**

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, terdapat temuan kondisi politik, hukum, keamanan, ekonomi, sosial, dan budaya yang penting untuk diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019. Sebab kondisi-kondisi tersebut berpengaruh pada kondusivitas penyelenggaraan pemilu mendatang. Pertama, untuk kondisi politik, kondisi yang perlu diperhatikan adalah persoalan tata kelola atau manajemen pemilu dan praktik politik uang. Persoalan manajemen pemilu ini diawali dengan penyusunan DPT yang masih berpotensi meniadakan hak pilih sejumlah warga negara di Indonesia. Persoalan DPT ini menjadi titik mula yang menunjukkan masalah dalam manajemen pemilu. Sepanjang penyelenggara dapat merestorasi hak pilih, kondisi kisruh DPT yang terjadi pada awal tahapan pemilu akan bisa dihindari. Artinya, potensi pengabaian hak pilih akan mampu diredam sehingga pemilu mendatang bisa diselenggarakan secara kondusif.

Hal penting lain yang perlu diantisipasi menjelang Pemilu 2019 adalah praktik politik uang. Sebagaimana diketahui, praktik politik uang ini sudah meradang dan menggejala dalam setiap periode pemilu pascareformasi. Beberapa pihak mengklaim praktik buruk ini dilakukan sebagai dampak adanya penerapan sistem proporsional terbuka. Namun, perlu disadari bahwa mekanisme penerapan sistem proporsional terbuka bertujuan menjamin preferensi pemilih sebagai bentuk penghormatan atas hak pilihnya.

Di sisi lain, kompetisi yang makin terbuka ini mensyaratkan partai politik guna mempersiapkan diri untuk berkompetisi selama lima tahun sebelum pemilu nasional. Ruang persiapan inilah

yang seharusnya dimaknai oleh partai politik untuk menguatkan ikatan konstituen dan partainya sehingga praktik politik uang bisa diminimalisasi. Menjelang Pemilu 2019, tingkat potensi praktik politik uang akan menjadi ukuran valid tentang kinerja partai politik. Makin buruk kinerja partai politik dalam menjalin relasi partai dengan pemilih, kemungkinan potensi praktik politik uang akan makin meningkat. Untuk itu, dalam menjaga agar politik uang tidak mencederai legitimasi hasil pemilu, aparat penegak hukum dan penyelenggara pemilu harus bisa merestorasi keadilan pemilu manakala ditemukan praktik-praktik serupa. Sebab, kondusivitas penyelenggaraan pemilu tidak hanya berarti penyelenggaraan pemilu dilaksanakan secara tenang dan relatif damai saja, tetapi juga mensyaratkan adanya pemulihan hak pilih dan dilakukannya penegakan hukum untuk sejumlah pelanggaran yang ada.

Kedua, untuk kondisi hukum, kondisi yang perlu diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019 adalah persoalan penegakan hukum sebagai unsur fundamental dari negara hukum (*rule of law*). Persoalan penegakan hukum ini terjadi akibat dua hal, pertama, masalah regulasi UU pemilu yang masih mengadopsi kerangka penegakan hukum yang lama, yakni dengan mengatur jalur penyelesaian yang berbeda bagi tiap pelanggaran dan sengketa pemilu. Pengaturan yang berbeda demikian membuat terbukanya begitu banyak akses untuk menguji dan menyelesaikan persoalan tertentu. Alih-alih menyederhanakan proses penyelesaian, banyaknya jalur penyelesaian membuat begitu banyak lembaga yang terlibat menjadi berkelindan. Walhasil, penyelesaian sengketa atau pelanggaran memakan waktu yang tidak sebentar sehingga masalah menjadi berlarut-larut. Akibatnya, unsur kepastian hukum dan keadilan dalam penyelesaian perkara pemilu menjadi sulit dicapai.

Kedua, performa aparat penegak hukum dalam menegakkan hukum. Seperti diketahui, aparat penegak hukum merupakan elemen penting dalam suatu sistem hukum. Namun, berdasarkan pada

temuan di lapangan, persepsi publik tentang kinerja aparat penegak hukum masih di bawah harapan, terutama dalam menuntaskan sejumlah kasus-kasus korupsi yang merugikan perekonomian negara. Tidak hanya itu, temuan pun menunjukkan perilaku tebang pilih dalam menyelesaikan kasus-kasus hukum di Indonesia ini ditandai dengan perilaku koruptif yang datang dari lingkungan penegakan hukum itu sendiri, seperti lingkungan peradilan. Hal itu dibuktikan dari sejumlah hakim, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal, yang terlibat dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan, seperti korupsi. Hal ini kemudian berujung pada penundaan perkara dan inkonsistensi penegakan hukum untuk kasus-kasus tertentu. Bila kondisi ini dibiarkan, kepercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum dan proses penegakan hukum di Indonesia akan melemah. Akhirnya, publik akan cenderung melakukan tindakan main hakim sendiri untuk memperoleh keadilan yang diinginkannya. Kedua kondisi ini dapat memperkeruh suasana menjelang Pemilu Serentak 2019. Kondisi ini hanya dapat diselesaikan bila aparat penegak hukum mampu kembali ke *khitahnya*, dengan menuntaskan sejumlah kasus yang terbengkalai saat ini dan menindaklanjuti setiap pelanggaran pemilu sesuai waktu dan kaidah yang diberikan oleh UU Pemilu.

Ketiga, untuk kondisi keamanan, kondisi yang perlu diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019 adalah persoalan radikalisme dan terorisme. Berdasarkan pada temuan di lapangan, meskipun hasil survei mengenai kondisi pertahanan dan keamanan nasional secara umum menunjukkan hasil positif, dalam kaitannya dengan kondusivitas situasi keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, hasil survei ahli LIPI (2018) menunjukkan bahwa ancaman radikalisme dan terorisme berpotensi menghambat Pemilu Serentak 2019 (69%). Di samping itu, dari beberapa hasil survei yang dilakukan The Wahid Foundation ataupun Tim Riset Program Prioritas Nasional Membangun Narasi Positif Kebangsaan LIPI, mengenai intoleransi dan radikalisme, tampak bahwa fenomena intoleransi

dan radikalisme menjadi isu yang harus menjadi perhatian khusus bagi bangsa Indonesia.

Seperti telah disinggung sebelumnya, intoleransi dan radikalisme dapat menjadi gerbang menuju terorisme. Aksi terorisme yang menggunakan cara-cara kekerasan untuk meraih tujuan politik ini menjadi pekerjaan rumah besar bagi seluruh komponen bangsa Indonesia. Apalagi, aksi terorisme pada Mei 2018 di Surabaya makin menyadarkan publik Indonesia akan bahaya aksi terorisme, ketika pelaku terorisme melibatkan satu keluarga yang terpapar radikalisme. Dalam konteks kondusivitas keamanan, ancaman terorisme ini bisa menjadi potensi yang dapat mengganggu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Oleh karena itu, potensi ancaman ini harus menjadi perhatian khusus bagi pemerintah dan seluruh komponen bangsa untuk bersatu padu melawan aksi terorisme dengan mengesampingkan perbedaan keyakinan agama dan politik yang telah menyebabkan keterbelahan publik.

Selanjutnya, jika dikaitkan dengan kondusivitas keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019, aksi terorisme bisa berupa serangan ke kantor polisi serta sasaran target agenda nasional. Dalam konteks ini, polisi sebagai aparat keamanan diidentifikasi sebagai musuh kelompok teroris dan menjadi target serangan terorisme. Kemudian, hal yang perlu diwaspadai adalah aksi terorisme dengan sasaran target agenda nasional, yang bertujuan mengganggu jalannya *event-event* nasional dengan skala internasional. Tentunya, penjagaan keamanan harus ditingkatkan tatkala berlangsung *event-event* nasional dan internasional, termasuk keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019.

Keempat, untuk kondisi sosial dan budaya, hal yang perlu diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019 adalah persoalan intoleransi dan politisasi SARA. Kedua hal ini ditemukan dari praktik pemilu kepala daerah pada 2017 dan 2018. Salah satu yang paling menonjol adalah kasus di Sumatera Utara dan Jawa Barat dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, ketika ada kandidat

yang masih memanfaatkan politik identitas dan politisasi SARA untuk meraih kemenangan. Menurut narasumber di setiap lokasi penelitian, kedua hal ini tidak hanya terjangkau di Ibu Kota, tetapi juga menuai politik di tingkat daerah.

Sesungguhnya politik identitas hadir sebagai narasi perlawanan kelompok terpinggirkan akibat kegagalan narasi arus utama mengakomodasi kepentingan minoritas. Secara positif, politik identitas sebenarnya menghadirkan wahana mediasi penyuaan aspirasi bagi mereka yang minoritas dan tertindas. Problemnya, dalam realitas politik negeri kita hari ini, politik identitas cenderung dihadirkan oleh kelompok mayoritas karena perasaan dan persepsi termarginalkan oleh struktur politik, ekonomi, dan sosial yang berlaku. Menurutnya, wujud paling jelas dari politik identitas adalah politisasi SARA dan identitas asal. Singkatnya, identitas asal, dipolitisasi sedemikian rupa, sehingga seolah-olah menjadi satu-satunya preferensi politik yang sah dan wajib bagi siapa pun dalam menentukan pilihan politik.

Dalam Pemilu Serentak 2019, nuansa politik identitas tersebut juga muncul. Survei-survei yang dilakukan oleh Litbang Kompas dan Pusat Penelitian Politik LIPI mengonfirmasi tentang kekhawatiran publik akan munculnya politik identitas dan politisasi SARA. Bawaslu juga memetakan daerah-daerah yang rawan politik identitas dan politisasi SARA. Potensi politik identitas dan politisasi SARA ini tentunya mengancam penyelenggaraan pemilu yang kondusif karena ada banyak turunan pelanggaran yang mungkin akan dipenuhi oleh aktor-aktor pelaku politisasi SARA, seperti pelanggaran kampanye dan penodaan agama. Di sisi lain, ekses negatif dari politisasi SARA ini akan mereduksi nilai pemilu demokratis itu sendiri. Pemilu yang semestinya diselenggarakan dalam nuansa yang menjunjung tinggi nilai Pancasila akan terkoyak dengan narasi saling menjatuhkan atas nama SARA. Untuk itu, dalam rangka menjaga agar Pemilu 2019 dapat berlangsung secara kondusif, segenap elemen dari partai

politik, tim pemenangan, pendukung, dan seluruh masyarakat perlu mengolah narasi-narasi yang mengancam persatuan dan mengoyak nilai demokrasi yang jujur dan bersih.

Kelima, untuk kondisi ekonomi, kondisi yang perlu tetap diperhatikan meliputi kondisi pertumbuhan ekonomi, angka pengangguran, tingkat kemiskinan, dan nilai inflasi. Meskipun temuan menunjukkan bahwa kinerja ekonomi Indonesia menjelang penyelenggaraan Pemilu 2019 menunjukkan hasil yang masih baik dan stabil, keempat kondisi yang disebutkan di atas harus tetap dikelola agar tren sektor ekonomi makin mengarah ke arah positif. Sebab, dalam kenyataannya, perekonomian Indonesia masih mengalami tantangan yang tidak sedikit menyangkut fluktuasi nilai tukar rupiah ataupun situasi global. Hal ini harus diupayakan jangan sampai pada tahun politik menjelang penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 menambah beban pada dinamika politik nasional.

### **Catatan Penutup**

Berdasarkan pada pemetaan kondisi-kondisi politik, hukum, ekonomi, keamanan, sosial, dan budaya ini di atas, dapat diketahui sejumlah kondisi penting yang perlu diperhatikan menjelang Pemilu Serentak 2019. Sebab, kondisi-kondisi tersebut berpengaruh pada kondusivitas pemilu mendatang, antara lain potensi praktik politik uang, politisasi SARA, serta ancaman radikalisme dan terorisme. Di sisi lain, penguatan kinerja aparat penegakan hukum juga sangat diperlukan, terutama dalam bersikap konsisten dalam penegakan hukum, baik pelanggaran hukum secara umum seperti korupsi maupun penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum pada tahapan pemilu. Namun, dari sejumlah kondisi yang berpotensi mencederai nilai pemilu demokratis tersebut, terdapat kondisi yang mendukung kondusivitas Pemilu 2019. Kondisi tersebut berasal dari sektor ekonomi.

Seperti dikemukakan sebelumnya, tingkat pertumbuhan ekonomi di Indonesia relatif stabil, sedangkan sejumlah persoalan,

seperti ketimpangan, kemiskinan, dan utang, masih termasuk kategori yang relatif aman. Bahkan, berdasarkan pada temuan penelitian, tahun pemilihan ketika pemilu serentak dilaksanakan cenderung memacu pertumbuhan ekonomi karena terdapat jumlah permintaan tertentu yang meningkat untuk memenuhi kebutuhan pemilu seperti kampanye dan persiapan logistik untuk hari-H pemilu. Dengan demikian, bila kondisi ekonomi makin membaik menjelang Pemilu 2019, kondisi ekonomi atau persoalan ekonomi tidak akan menghambat kondusivitas Pemilu Serentak 2019. Meskipun begitu, terdapat satu kondisi ekonomi yang perlu untuk diwaspadai, yaitu persoalan inflasi. Persoalan inflasi ini akan berpengaruh pada saat pemilu, tetapi akan terkoreksi dengan sendirinya setelah pemilu dilaksanakan.

### Daftar Pustaka

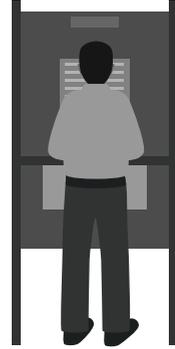
- Afadlal, Awani Irewati, Dhurorudin Mashad, Dundin Zaenuddin, Dwi Purwoko, Endang Turmudi, Muhammad Hisyam, dan Riza Sihbudi. *Islam dan Radikalisme di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press, 2005. Dalam “Model Deradikalisasi Narapidana Terorisme, Studi Perbandingan Deradikalisasi di Yaman, Arab Saudi, Singapura, Mesir, dan Indonesia,” Usman. *Inovatif VII*, no. II (Mei 2014).
- Aspinall dan Sukmajati. “Patronage and Clientalism in Indonesia Electoral Politics.” Dalam *Electoral Dynamics in Indonesia Money Politics, Patronage and Clientalism at the Grassroots*, diedit oleh E. Aspinall dan M. Sukmajati. Singapore: NUS Press, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Badan Pengawas Pemilu. *Potensi Penggunaan Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2018*. Jakarta: Bawaslu, 2017.
- Buchari, Sri Astuti. *Kebangkitan Etnis Menuju politik Identitas*. Jakarta: YOI, 2014.
- Carkoglu, A., dan S. E. Aytac. “Who Gets Targeted for Vote-Buying? Evidence from an Augmented List Experiment in Turkey.” *European Political Science Review* 7, no. 4 (2014).

- Hadiz, Vedi R. “Kebangkitan Populisme Islam, Menantang atau Diserap Oligarki.” *Dialog*.” *Prisma* 36, no. 3(2007).
- Haripin, Muhammad, dan Diandra Megaputri Mengko. “Pemetaan Kondisi Pertahanan dan Keamanan Menjelang Pemilihan Umum Serentak 2019: Pandangan Ahli.” Dalam *Peta Arah Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, diedit oleh Esty Ekawati. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2018.
- Haris, Syamsuddin. “Evaluasi Proses dan Analisis Hasil Pemilu Legislatif 2014.” Dalam *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Analisis Proses dan Hasil*, Luky S. Amalia. Jakarta: Penerbit Obor, 2016.
- Hasen, R.L. “Vote Buying.” *California Law Review* 88, no. 5 (2000).
- Heller, Agnes, dan Sonja Punsher. *Biopolitical Ideologies an their Impact on the New Social Movements. A New Handbook of Political Societies*. Oxford: Blackwell, 1995.
- Herdiansah, Ari Ganjar, Junaidi, dan Heni Ismiati. “Pembelahan Ideologi, Kontestasi Pemilu, dan Persepsi Ancaman Keamanan Nasional: Spektrum Politik Indonesia Pasca 2014?.” *Jurnal Wacana Politik* 2, no. 1 (Maret 2017).
- Hiariej, Eric. “Pluralisme, Politik Identitas, dan Krisis Identitas.” Dalam *Politik, Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, diedit oleh Ahmad Syafii Maarif. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Jones, Sidney. “Sisi Gelap Reformasi di Indonesia Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran.” Dalam *Sisi Gelap Demokrasi: Kekerasan Masyarakat Madani di Indonesia*, Sidney Jones. Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, 2015.
- Kaldor, Mary. “The Habits of the Heart: Substantive Democracy After the European Elections.” dalam *Open Democracy* (27 Mei 2014).
- Kemitraan. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan, 2011.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Problematika Hukum dan Peradilan Indonesia*. Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Juli 2014.
- Komnas HAM. *Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pilkada Serentak 2015*. Jakarta: Komnas HAM RI.

- Konrad-Adenauer-Stiftung. *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability A Guide for Peer Educators*. Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002.
- Kuhle, Lene, dan Lasse LindeKilde. "Radicalisation and the Limits of Tolerance: A Danish Case-Study." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38, no. 10 (2012).
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 2013.
- Maarif, Ahmad Syafii. *Politik, Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- MaHFud, MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Moghaddam, Fathali M. "The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration." *American Psychologist* 60, no. 2. Dalam "Model Deradikalisasi Narapidana Terorisme, Studi Perbandingan Deradikalisasi di Yaman, Arab Saudi, Singapura, Mesir, dan Indonesia," Usman. *Inovatif VII*, no. II (Mei 2014).
- Morse, J. G., S. Mazucca, dan S. Nichter. *Who Gets Bought? Vote Buying, Turnout Buying, and Other Strategies*. Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2009.
- Mubarak, M. Zaki. *Geneologi Islam Radikal di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Mulia, Siti Musdah. "Politik Identitas: Ancaman terhadap Masa Depan Pluralisme di Indonesia." Dalam *Politik, Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*, Ahmad Syafii Maarif. Jakarta: Democracy Project, 2012.
- Nashir, Haedar. *Islam Syariat: Reproduksi Salafiyah Ideologis di Indonesia*. Bandung: Mizan, 2013.
- Nichter, S. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot." *American Political Science Review* 102, no. 1(2008).
- Pompe, Sebastian. *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2012.

- Prabowo, Dani. "Politik Uang di Pemilu 2014 Dinilai Lebih Vulgar." *Kompas.com*, 4 April 2014. Diakses 10 Juli 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2014/04/13/1801547/Politik.Uang.di.Pemilu.2014.Dinilai.Lebih.Vulgar>.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009a.
- Roihanah, Rif'ah. "Penegakan Hukum di Indonesia: Sebuah Harapan dan Kenyataan." *Justitia Islamica, Jurnal Kajian Hukum dan Sosial* 12, no. 1 (2015).
- Rosidi, Imron. "Muslim Saleh atau Radikal: Prospek Toleransi Agama di Indonesia Pasca 2-12." *Jurnal Toleransi: Media Komunikasi Umat Beragama* 8, no. 2, Juli–Desember 2016.
- Rozi, Syafuan, ed. *Demokratisasi dan Pengelolaan Politik Identitas di Indonesia*. Jakarta: Mahara Publishing dan P2P LIPI, 2016.
- Samuels, David. "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil." *Comparative Politics* 33, no. 1 (Oktober 2000): 1–20. <https://doi.org/10.2307/422421>
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Soliha, Ratnia. "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 3, no. 1 (2018).
- Suaedy, Ahmad, dan Rumadi Ahmad. *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting di Indonesia*. Jakarta: The Wahid Institute, 2007.
- Suparlan, Parsudi. *Hubungan Antar Suku Bangsa*. Jakarta: KIK Press. 2004.
- Syafhendry. "Makna Pencoblosan dalam Pemilihan Umum." *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* VII, no.1(Juni 2017).
- Triono. "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019." *Jurnal Wacana Politik* 2, no. 2, Oktober 2017.

# INDEKS



- Akuntabilitas, 9, 13, 16, 50, 164, 165  
Alat pembaca kartu, 41
- Badan Pusat Statistik, 106  
Bendera tauhid, 159, 219, 220  
Bonus demografi, 108, 113, 114, 116, 137, 221
- Capital outflow, 124, 224  
Coattail effect, 2, 11, 12  
Contempt of justice, 73
- Daftar Pemilih Tetap, 18, 25, 32, 34, 37, 53  
Data ganda, 40  
Demokrasi elektoral, 9, 41, 52  
Depresiasi, 129, 224  
Desentralisasi, 141  
Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, 81, 209  
Dewan Perwakilan Rakyat, 1, 149, 203  
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, 1, 149, 203  
Dokumen kependudukan, 37, 38, 51  
Dukungan politik, 41, 42, 169
- Edukasi politik, 156, 162, 198  
Efek jera, 67, 210  
Ekonomi makro, 131  
Ekspansi, 118  
Enklave, 123, 223  
Etnis Tionghoa, 38, 51
- Fanatisme, 161, 183, 190, 213  
Fluktuasi rupiah, 135  
Fragmentasi partai, 16  
Fungsi anggaran, 42
- Gejolak harga, 125, 224  
Gender, 144, 145, 178, 179  
Gerakan Islam radikal, 147  
Gerakan Papua Merdeka, 146  
Golongan Karya, 148
- Hak pilih, 29, 32, 33, 35, 38, 52, 60, 75, 89, 90, 92, 179, 205, 206, 225, 226  
Hanura, 148, 150  
Hoax, 156, 219
- Ijtimak Ulama, 20, 150, 151  
Imparsial peradilan, 74

- Indeks Kerawanan Pemilu, 174, 175, 177, 201
- Indifferent voters, 43
- Indonesia Corruption Watch, 42, 45, 46, 47, 54, 71, 207
- Intoleransi, 21, 156, 166, 185, 186, 187, 189, 197, 200, 202, 213, 219, 227, 228
- Investasi, 107, 110, 117, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 132, 137, 221, 224
- Isu SARA, 141, 158, 161, 219
- Judicial corruption, 68, 69, 70, 74
- Kartu Indonesia Sehat, 38
- Kaum imigran, 167
- Kaum minoritas, 148
- Keadilan ekonomi, 106
- Keamanan Nasional, 170, 174, 175, 183, 201, 202, 232
- Kebebasan pemilih, 31
- Kecenderungan untuk memilih, 43
- Kekerasan fisik, 74, 148
- Kekerasan simbolik, 148
- Kekerasan struktural, 148
- Kelompok fundamentalis, 148, 164
- Kelompok GNPF, 150
- Kelompok konservatif, 152, 193, 215, 218, 219
- Kelompok mainstream, 148
- Kemiskinan, 105, 112, 116, 117, 135, 137, 220, 222, 230, 231
- Kepercayaan masyarakat, 124, 132, 133, 223
- Kesetaraan, 7, 52, 145
- Ketimpangan, 111, 112, 116, 117, 136, 222, 231
- Kinerja pemerintah, 59, 72, 124, 132, 211, 223
- Klien, 42
- Klientalisme, 41
- Koalisi Masyarakat, 4
- Komposisi penduduk, 113
- Konflik elite, 183, 197
- Konflik horizontal, 156, 219
- Konsistensi penegakan hukum, 60, 72, 75, 211
- Konsolidasi Demokrasi, 160, 163, 164, 169, 180, 182, 195, 197, 199, 201, 232
- Konsumsi, 110, 111, 124, 131, 224
- Korupsi, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 98, 99, 103, 210, 211, 227, 230
- Kotak kardus, 94
- Kriminalitas, 175, 183, 197
- Krisis ekonomi, 134, 135
- KTP elektronik, 19, 23, 29, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 51, 52, 87, 99, 206
- Lapangan pekerjaan, 114, 137
- Mahkamah Konstitusi, 4, 29, 79, 85, 86, 89, 91, 135, 152, 168, 203, 204, 218
- Manajemen pemilu, 29, 31, 32, 80, 225
- Masalah minoritas, 144
- Mekanisme kaderisasi, 19
- Money Politics, 41, 52, 231
- NasDem, 148, 150
- Negara hukum, 62, 99, 211, 226
- Neraca perdagangan, 20, 124, 224
- Nilai tukar, 20, 24, 107, 108, 128, 130, 135, 136, 221, 230

Operasi tangkap tangan, 71, 210  
Otonomi Daerah, 128, 129, 138

Pancasila, 158, 159, 162, 177, 181, 212, 219, 229

Parliamentary threshold, 30, 47, 173

Parpol oposisi, 44

Partai Amanat Nasional, 148, 216

Partai Garuda, 150

Partai Gerakan Indonesia Raya, 143, 216

Partai Keadilan Sejahtera, 50, 143, 151, 165, 217

Partai Komunis Indonesia, 148, 216

Partai nasionalis, 148

Partai Persatuan Indonesia, 150, 173

Partai Solidaritas Indonesia, 150, 173

Partisipasi pemilih, 32, 36, 156, 206

Patron, 42

Patronase, 41

PDIP, 148, 150

Pelanggaran administrasi pemilu, 80, 81, 82, 85, 209

Pelanggaran hukum, 98, 209, 230

Pelanggaran kampanye, 229

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, 80, 81

Pelanggaran pidana pemilu, 80, 85, 100

Pemangku kepentingan, 7, 8, 29, 36, 37, 179

Pembeli suara, 42, 43, 44

Pemilih potensial, 34, 36, 41, 51, 52, 206

Pemilu Serentak, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 40, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 59, 66, 67, 72, 74, 95, 96, 97, 102, 105, 106, 130, 134, 136, 137, 143, 149, 155, 157, 160, 163, 164, 167, 173, 174, 177, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 191, 194, 195, 198, 199, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213, 214, 216, 219, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234

Pemutakhiran data, 40

Pencocokan dan penelitian, 37, 93

Penegakan hukum pemilu, 60, 63, 78, 80, 85, 86, 87, 203, 208, 209

Penelitian administrasi, 81

Penetapan Daftar Pemilih, 18

Pengadilan negeri, 85, 86, 209

Pengadilan Tata Usaha Negara, 79, 84

pengangguran, 105, 114, 116, 119, 121, 129, 137, 220, 222, 230

Penodaan agama, 229

Penyelesaian hukum, 73

Penyelesaian sengketa, 78, 79, 83, 87, 100, 209, 226

Perekonomian global, 106, 124, 224

Perselisihan etnis, 144

Perselisihan hasil pemilu, 19, 78, 79, 80, 84, 85, 97, 209

Persuasi ganda, 43, 44

Pertumbuhan ekonomi, 20, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 124, 129, 134, 220, 221, 224, 230, 231

PKB, 148, 150

PKPI, 148, 150

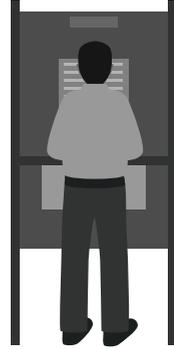
Political institutionalization, 17

- Politik Identitas, 24, 144, 145, 147, 148, 149, 170, 171, 172, 216, 232, 233, 234
- Politik uang, 2, 19, 23, 30, 31, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 75, 78, 179, 205, 207, 208, 225, 226, 230
- Politisasi agama, 20, 150, 152, 159, 216, 218, 219
- Politisasi birokrasi, 2
- Politisasi identitas, 20, 24, 142
- Populisme, 166, 170, 232
- Potensi ancaman pemilu, xii, 8
- Potensi konflik, 74, 156
- PPP, 148, 150
- Pragmatisme, 197
- Presidential threshold, 11
- Primordialisme, 161, 183
- Profesionalisme, 65, 70, 73, 102
- Proses pencalonan, 178
- Radikalisme, 21, 24, 156, 161, 177, 183, 185, 186, 187, 189, 190, 197, 199, 200, 202, 212, 213, 219, 227, 228, 230
- Rasisme, 144
- Reformasi partai politik, 156, 162
- Rehabilitasi, 88, 151, 218
- Relasi kuasa, 156, 179
- Representasi gender, 179
- Representasi minoritas, 179
- Rivalitas TNI dan Polri, 183, 197
- Rukun tetangga, 38
- Security, 174, 175
- Sekularisme, 187
- Separatis, 177, 181, 183, 212
- Sistem Informasi Data Pemilih, 34
- Sistem kaderisasi, 50
- Sistem majoritarian, 12
- Sistem mixed member proportional, 15
- Sistem parlementer, 3
- Sistem pertahanan, 176, 212
- Sistem proporsional, 12, 13, 14, 15, 19, 30, 225
- Stakeholders, xi, 7, 29
- Subsidi, 117
- Suku bunga, 20, 106, 124, 130, 224
- Supremasi hukum, 61, 73, 75, 164, 208
- Survei, 22, 32, 42, 48, 53, 59, 66, 72, 102, 106, 109, 114, 116, 121, 126, 128, 129, 138, 139, 149, 152, 153, 155, 157, 161, 162, 163, 164, 167, 176, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 196, 197, 198, 199, 202, 211, 219, 222, 229
- Tangga terorisme, 191, 214
- Tempat pemungutan suara, 35, 206
- Tenaga kerja asing, 117, 119, 121, 123, 124, 222, 223
- Tenaga kerja Indonesia, 114, 119, 123, 223
- Terorisme, 21, 24, 175, 177, 181, 183, 185, 186, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 197, 199, 200, 202, 212, 213, 214, 215, 227, 228, 230
- Tim pemenang, 33, 36, 41, 230
- Tokoh moderat, 156
- Transnasional, 165, 166, 177, 181, 212
- Turnout Buying, 42, 43, 44, 54, 233

Ujaran kebencian, 156, 183  
Utang, 126, 127, 128, 135, 138, 220,  
224, 231  
Variabel, 125, 129, 176, 178, 211,  
212  
Vote Buying, 42, 43, 44, 50, 53, 54,  
232, 233  
Warga negara asing, 60  
Warga negara Indonesia, 33, 35,  
151, 218  
Wibawa peradilan, 67, 68, 210

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## BIOGRAFI PENULIS



**Luky Sandra Amalia** adalah Peneliti di Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI). Ia memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Airlangga, Surabaya pada tahun 2005 dan gelar Master of Development Studies dari Murdoch University, Australia pada tahun 2017. Penelitian dan publikasinya berfokus pada persoalan pemilu, partai politik, parlemen, gender dan politik, dan isu-isu pembangunan. Buku berjudul 'Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia' dimana ia menulis dua bab dan menjadi editornya berhasil meraih Juara 1 Buku Terbaik Pemilu 2019 yang diselenggarakan oleh Perpustakaan Nasional. Selain menjadi editor sekaligus penulis di beberapa buku, ia juga menulis beberapa artikel di jurnal ilmiah dan media massa. Penulis dapat dihubungi melalui alamat email: [luky.sandra@gmail.com](mailto:luky.sandra@gmail.com).

**Devi Darmawan** adalah peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Ia meraih gelar sarjana hukum dari Universitas Indonesia dan telah berhasil menempuh studi magister ilmu politik pada



School of Public Affairs, American University. Ia mempunyai ketertarikan pada masalah hukum di bidang politik khususnya masalah hukum pemilu dan masalah politik seperti demokrasi dan perbandingan politik. Ia pernah terlibat dalam penelitian tentang: “Format Sistem Pemilu Presiden dalam Konteks Sistem Presidensialisme di Indonesia,” “Evaluasi Pemilu Legislatif 2014,” dan “Pemetaan Kondisi Politik, Hukum, Ekonomi, Sosial dan Budaya menjelang pemilu 2019.” Penulis dapat dihubungi di alamat email: [devidarmawan@rocketmail.com](mailto:devidarmawan@rocketmail.com).



**Sri Nuryanti** adalah peneliti senior dari Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, Indonesia. Ia adalah mantan Komisioner KPU Indonesia 2007-2012 yang berhasil menyelenggarakan Pemilu Parlemen dan Pilpres 2009, serta Pilkada 2007-2012. Sri Nuryanti aktif mengikuti berbagai kegiatan akademik baik di tingkat nasional maupun internasional. Dia pernah menjadi pengamat internasional dalam berbagai pemilu seperti di Sri Lanka, Australia, India, AS, Korea Selatan, Sudan, Taiwan, Rusia, dan Jepang. Dia mempunyai ketertarikan pada masalah politik seperti studi pemilu, demokrasi, gender, masalah minoritas, konflik, dan perbandingan politik. Dia pernah menerima beasiswa/hibah dari AUSAID, API (Asian Public Intellectual), JSPS (Japan Society for Promotions of Sciences), BABA (Building A Better Asia), Jenesys Program dari Jepang, API Salzburg Seminar, hibah ISTIC, hibah APPRA, dan hibah IPRA. Dia saat ini menjabat sebagai Sekretaris Jenderal APPRA (Asia Pacific

Peace Research Association/Asosiasi Riset Perdamaian Asia Pasifik) dan anggota dewan eksekutif IPRA (International Peace Research Association/Asosiasi Riset Perdamaian Internasional). Penulis dapat dihubungi di alamat email: [yantijkt@yahoo.com](mailto:yantijkt@yahoo.com) atau: [yanti8270@gmail.com](mailto:yanti8270@gmail.com).



**Agus Eko Nugroho**, Peneliti Ahli Utama di Pusat Penelitian Ekonomi - LIPI. Saat ini sebagai Kepala Pusat, memperoleh gelar PhD dari School of Economics and Finance, Curtin University, Australia tahun 2010. Master of Applied Economics dari School of Economics and Finance, Massey University, New Zealand (2000), dan Sarjana Ekonomi (SE) Bidang Ekonomi Pembangunan dari Universitas Sebelas Meret (UNS), Surakarta. Area spesialisasi riset mencakup ekonomi pembangunan dan kemiskinan, perbankan, keuangan mikro, UMKM, dan politik ekonomi keuangan. Banyak melakukan publikasi bidang keuangan perbankan, keuangan mikro dan UMKM, baik di jurnal nasional dan internasional. Dr Agus dapat dikontak melalui email: [ae.nugroho@yahoo.com.au](mailto:ae.nugroho@yahoo.com.au).



**Lili Romli**, lahir di Serang, Banten, Profesor Riset pada Pusat Penelitian Politik LIPI, staf Pengajar di Departemen Ilmu Politik FISIP UI dan Pascasarjana Ilmu Politik UNAS serta Pengurus Pusat Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi). Aktif melakukan penelitian tentang Partai Politik, Pemilu dan Pilkada, Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan, dan Otonomi Daerah.

Beberapa kali pernah menjadi Koordinator Penelitian tentang Partai, Pemilu dan Lembaga Perwakilan. Beberapa bukunya, antara lain, *Islam Yes, Partai Islam Yes*; *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*; *Potret Partai Politik Pasca Orde Baru*; *Menggugat Partai Politik*; *Pelembagaan Partai Politik Pasca Orde Baru*; *Pemilu Era Reformasi*; dan *Sistem Presidensial Indonesia*. Ia juga menjadi kontributor beberapa buku, antara lain, *Pengawasan DPR Era Reformasi*; *Masa Depan Partai Islam di Indonesia*; *Partai dan Sistem Kepartai Era Reformasi*; *Fraksionalisme dan Konflik Internal Partai-Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*; *Personalisasi Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*; dan *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi*.



**Indriana Kartini** adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI sejak 2003 hingga saat ini 2020. Ia menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Padjajaran pada tahun 2002. Gelar *Master of International Politics* diraih dari the University of Melbourne, Australia pada tahun 2008. Selain aktif sebagai peneliti di Tim Perbatasan, Kelti Politik Internasional P2 Politik LIPI, penulis juga menjadi editor Jurnal *Pertahanan & Bela Negara*, Universitas Pertahanan sejak 2011 hingga saat ini 2020. Pernah menjadi bagian Tim penelitian kerja sama dengan KPK mengenai Kode Etik Politisi dan Partai Politik tahun 2016. Beberapa kali menjadi koordinator penelitian dan editor buku hasil penelitian, salah satunya adalah *Potret Politik Luar Negeri Indonesia di Era Reformasi* (Yayasan Obor Indonesia, 2019). Penulis juga telah menulis beberapa artikel di jurnal, buku, dan media massa.



# DINAMIKA SOSIAL POLITIK

## Pemilu Serentak 2019

Pemilu Serentak 2019 merupakan pemilu kelima yang dilaksanakan pada era transisi demokrasi, sekaligus pengalaman pertama bagi bangsa Indonesia melaksanakan pemilu legislatif bersamaan dengan pemilu presiden-wakil presiden. Keberhasilan pelaksanaan pemilu tentu saja tidak dapat dilepaskan dari kesiapan kondisi pemangku kepentingan (*stakeholders*) di segala bidang, khususnya bidang politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Namun, masih banyak persoalan yang muncul dan berpotensi mengancam pelaksanaan pemilu demokratis. Oleh karena itu, pemetaan kondisi lintas bidang menjelang pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 perlu dilakukan untuk menghasilkan gambaran utuh terkait dengan peta kondisi *stakeholders*. Kondisi politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan keamanan yang relatif baik dan stabil mendukung pelaksanaan pemilu yang demokratis.

Bertolak dari kondisi tersebut di atas, bunga rampai ini mengkaji dinamika sosial dan politik yang terjadi menjelang Pemilu Serentak 2019. Data dikumpulkan dari hasil penelitian kualitatif di sembilan kota dan tujuh provinsi. Bunga rampai ini juga memuat hasil analisis yang komprehensif terkait pelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Analisis tersebut diperlukan untuk menjadi landasan dalam proses pengambilan kebijakan, termasuk dalam kaitannya untuk meminimalisasi potensi ancaman pemilu menuju terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi.



**Diterbitkan oleh:**

LIPI Press, anggota Ikapi  
Gedung PDDI LIPI Lt. 6  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710  
Telp.: (021) 573 3465 | Whatsapp 0812 2228 485  
E-mail: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)  
Website: [lipipress.lipi.go.id](http://lipipress.lipi.go.id) | [penerbit.lipi.go.id](http://penerbit.lipi.go.id)

DOI 10.34203/press.332



ISBN 978-602-496-188-6



9 786024 961886