



# Studi Ringkas Kebijakan

Juli 2020

## Tentang International IDEA

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) adalah sebuah organisasi antarpemerintahan dengan misi memajukan demokrasi di seluruh dunia, sebagai suatu aspirasi umat manusia yang universal dan memungkinkan pembangunan berkelanjutan. Kami melakukan ini dengan mendukung pembangunan, penguatan dan pengawalan lembaga-lembaga dan proses-proses politik demokratis di seluruh tingkatan. Visi kami adalah dunia yang di dalamnya proses-proses demokratis, aktor dan lembaga-lembaga menjadi inklusif dan akuntabel serta menyalurkan pembangunan yang berkelanjutan bagi semua.

## Apa yang dilakukan International IDEA?

Dalam bekerja, kami fokus pada tiga bidang dampak utama: proses pemilu, proses pembentukan konstitusi; serta partisipasi politik dan perwakilan. Tema-tema gender dan inklusi, sensitivitas konflik dan pembangunan berkelanjutan menjadi arus utama di seluruh bidang kerja kami. International IDEA menyediakan analisis trend demokrasi global dan regional; menghasilkan pengetahuan komparatif mengenai praktik demokrasi internasional yang baik; menawarkan asistensi teknis dan pembangunan kapasitas pada reformasi demokrasi kepada para aktor yang terlibat dalam poses demokrasi; dan mengadakan dialog tentang isu-isu yang relevan pada debat publik mengenai demokrasi dan pembangunan demokrasi.

## Di mana International IDEA bekerja?

Markas besar kami terletak di Stockholm, dan kami memiliki kantor-kantor regional dan negara di Afrika dan Asia Barat, Asia dan Pasifik, Eropa, serta Amerika Latin dan Karibia. International IDEA adalah Pemantau Tetap pada Perserikatan Bangsa-Bangsa dan diakreditasi pada lembaga-lembaga Uni Eropa.

## Mengelola Pemilu selama Pandemi COVID-19

### Pertimbangan bagi para pembuat Kebijakan

#### Tantangan bagi demokrasi elektoral

Sejak awal, COVID-19 telah memperkenalkan tantangan baru yang mendesak bagi masyarakat dan sistem demokrasi di seluruh dunia. Dalam rentang beberapa bulan, pandemi telah mentransformasi aspek-aspek fundamental dalam kehidupan sosial individu, membatasi partisipasi mereka dalam acara-acara publik dan pertemuan, dan menantang pemenuhan tanggung jawab kewarganegaraan individu dan kolektif dan hak-hak politik mereka.

Oleh karena itu tidaklah mengejutkan bahwa pemilu menjadi korban yang langsung dan tak terelakkan dari pandemi. Pemilu merupakan peristiwa sosial besar, yang memobilisasi jutaan orang dan menyatukan seluruh masyarakat. Tak ada operasi lain yang diadakan oleh suatu negara, negara bagian atau teritori yang menyajikan tingkat yang sama dalam hal besaran operasional, kompleksitas hukum dan prosedur, serta keterlibatan massa. Pemilu juga merupakan aktivitas yang paling mahal dan memberatkan secara administrasi dan logistik yang dapat dilaksanakan oleh sebuah negara demokrasi selama masa damai. Terlebih lagi, pemilu tidak hanya harus berjalan mulus dan mencapai tingkat partisipasi yang tinggi; pemilu juga harus secara bersamaan memastikan inklusivitas, transparansi, keamanan dan integritas di seluruh tahapan.

Pandemi secara cepat menjadi tantangan dalam penyelenggaraan pemilu, membuat tuntutan baru dan mendesak mengenai bagaimana pemilu dikelola. Ancaman bagi kesehatan publik yang paling dihubungkan dengan pemilu muncul dari persyaratan bagi pemilih untuk memberikan suara secara langsung di tempat pemungutan suara, seringkali pada satu hari. Adanya keharusan berkumpul di tempat pemungutan suara dan menangani perlengkapan pemilu yang telah disentuh oleh banyak orang, sementara harus berada di ruang ramai di mana menjaga jarak aman dari yang lainnya mungkin sulit, atau bahkan tidak mungkin, menjadi tantangan baru—dan potensi ancaman serius baik bagi kesehatan individu maupun publik. Keharusan kehadiran fisik di tempat pemungutan suara bagi pemilih dan juga petugas tempat pemungutan suara menghadirkan risiko kesehatan individu dan dapat menyebarkan virus lebih cepat dan memperburuk dampak infeksi ke seluruh negeri.

Adanya pembatasan berskala besar yang dilakukan dalam menghadapi pandemi menjadi tantangan bagi demokrasi karena dapat membatasi dimensi inti partisipasi dari pemilu. Wabah ini secara simbolis telah menggagalkan ritual sosial pemilih dengan kekuatan suara individual mereka dapat menentukan siapa yang seharusnya mewakili mereka, baik di seluruh negara ataupun negara bagian atau wilayah. Orr (2015) mencatat bahwa pemilu memiliki ‘sebuah dimensi ritual agung, acara publik berulang yang menandai suatu bagian dan memperbaharui musim politik. Pemilu merupakan ritual yang diperpanjang menurut jadwal yang ditetapkan dan terdiri atas berbagai proses ritual’.

### Dilema baru bagi pembuat keputusan

Keadaan darurat, seperti krisis global yang berasal dari pandemi COVID-19, merupakan ujian yang menentukan yang dapat mengungkapkan kesehatan dari demokrasi: mereka tanpa pandang bulu mengekspos kekuatan dan kelemahan kontrak sosial antara warga negara dengan pemerintah yang telah mereka pilih. Mereka juga mengekspos kualitas dan akuntabilitas sistem dan tata kelola lembaga-lembaga, kompetensi dan kekuatan pemerintah di dalam merespon krisis, dan keefektifan keputusan yang telah mereka ambil untuk menyelesaikan keadaan darurat.

Di tengah tantangan yang luar biasa dan ketidakpastian yang berasal dari COVID-19, pembuat keputusan berada di bawah tekanan yang meningkat untuk memutuskan bagaimana mengelola dampak langsung pandemi dan akibat-akibatnya bagi waktu dan tahapan pemilu. Keputusan ini tidak dapat dipandang remeh, karena dapat membahayakan kesehatan publik dan membentuk kondisi demokrasi di negara, negara bagian atau teritori mereka untuk tahun-tahun yang akan datang. Pada saat krisis dan secara kolektif ataupun individu dalam kondisi rentan, warga negara tentu saja cenderung memperhatikan tindakan, dukungan, dan perlindungan cepat yang diambil oleh pemerintah. Jika pemerintah gagal mengambil keputusan yang sesuai dan tepat waktu, maka pemerintah akan kehilangan kredibilitas, legitimasi dan popularitas—juga suara dengan cepat.

Ketika mempertimbangkan kelayakan menyelenggarakan pemilu di tengah pandemi, dilema yang paling sering dihadapi oleh pembuat keputusan dapat berupa:

- Bagaimana memastikan tingkat partisipasi pemilih yang cukup dan kredibel untuk menjamin keterwakilan dan legitimasi lembaga demokrasi yang dihasilkan;
- Bagaimana menyediakan lingkungan pemungutan suara yang aman baik bagi pemilih dan petugas pemungutan suara, dan meminimalkan risiko kesehatan yang terkait dengan seluruh operasional kepemiluan yang mengharuskan interaksi langsung (termasuk, misalnya pendaftaran pemilih, kampanye pemilu, proses pemungutan dan penghitungan, pemantauan, dll);
- Bagaimana menyajikan—terlepas dari pembatasan yang diberlakukan selama pandemi—proses pemilu yang transparan dan akuntabel yang memiliki tingkat integritas yang tinggi; dan
- Bagaimana memastikan bahwa seluruh tahapan dan kegiatan yang termasuk dalam proses pemilu bersifat inklusif dan aman bagi kelompok usia rentan (yakni di atas 60) atau minoritas etnis yang sangat rentan terhadap penyakit (WHO, tanpa tahun). Beberapa faktor seperti aspek budaya, hambatan bahasa, ketidaksetaraan penghasilan, perbedaan rasial, kerugian kerja dan perbedaan perumahan telah ditemukan menjadikan kelompok rasial dan minoritas etnis tertentu lebih rentan terhadap COVID-19 (BBC 2020).

**Adanya pembatasan berskala besar yang dilakukan dalam menghadapi pandemi menjadi tantangan bagi demokrasi karena dapat membatasi dimensi inti partisipasi dari pemilu.**

Mengevaluasi tantangan-tantangan yang ditimbulkan pandemi terhadap pengelolaan dan integritas proses pemilu dan menyeimbangkannya dengan risiko kesehatan bagi seluruh pihak yang berpartisipasi bukanlah tugas yang mudah. Keputusan mengenai apakah akan menyelenggarakan pemilu sesuai yang dijadwalkan atau menundanya kemungkinan besar akan menjadi kontroversi publik, hukum dan politik.

*Kesehatan pemilih atau kesehatan demokrasi?*

Negara, negara bagian dan teritori menggunakan kerangka kerja, sistem dan praktik yang berbeda untuk menentukan entitas mana yang pada akhirnya bertanggung jawab menentukan untuk menunda atau menyelenggarakan pemilu yang sudah terjadwal di tengah masa darurat nasional. Dalam beberapa konteks, keputusan terletak di cabang legislatif, yudisial atau eksekutif, atau kombinasi. Dalam konteks lainnya, badan penyelenggara pemilu (BPP) mungkin secara hukum diberi mandat untuk membuat keputusan seperti ini, untuk memilih penundaan dan menjadwalkan tanggal pemilu yang baru. BPP secara hukum bertanggung jawab mengelola beberapa, atau seluruh, elemen yang penting untuk menyelenggarakan pemilu dan instrumen demokrasi langsung (International IDEA 2014: 23).

Terlepas dari lembaga mana yang dimandatkan dengan pengambilan keputusan, risiko kesehatan yang serius dari suatu pandemi, mengharuskan memilih hal yang akan diprioritaskan—kesehatan warga negara atau kesehatan demokrasi bangsa? Dalam praktiknya, tidaklah diharuskan memilih satu dari kedua tujuan ekstrim ini; namun lebih pada memastikan bahwa pemungutan suara aman dan secara teknis sehat, serta mendapatkan legitimasi yang diperlukan.

*Faktor-faktor penentu kelayakan pemilu*

Tantangan awal yang signifikan yang dihadapi oleh lembaga pembuat keputusan adalah apakah kompleksitas hukum dan prosedural yang banyak ditimbulkan oleh pandemi terhadap proses pemilu dapat disesuaikan dengan persyaratan keamanan ketat yang diharuskan. Faktor-faktor kunci yang mempengaruhi keputusan tersebut banyak, kontekstual dan sangat bergantung pada lingkungan spesifik dari negara, negara bagian dan teritori.

**Tabel 1. Faktor-faktor kunci yang mempengaruhi**

Faktor kunci yang mempengaruhi	Pertimbangan utama
Jenis pemilu yang dinilai	Apakah tingkat pemilu (misal, parlemen, presiden, pemerintahan lokal, dll.)? Apa relevansi konstitusionalnya? Dan apa signifikansi politiknya?
Apakah ketentuan hukum dalam kerangka kerja memungkinkan penundaan	Apakah ada ketentuan hukum yang berlaku untuk menjustifikasi penundaan dalam keadaan tertentu, seperti bencana alam atau jenis lain darurat nasional?  Jika demikian, apakah ketentuan itu diatur dengan jelas sehingga potensi penundaan karena kekhawatiran kesehatan publik dapat dijamin secara hukum dan diatur dengan jelas?
Apakah kerangka hukum dan prosedural pemilu dapat menjawab persyaratan luar biasa dan langkah-langkah keselamatan yang muncul dari keadaan darurat	Apakah perubahan dan langkah-langkah utama yang diperlukan? Apakah Langkah-langkah tersebut dapat dilaksanakan?  Apakah ketentuan yang ada dalam kerangka kerja pemilu jelas, rinci, dan cukup fleksibel untuk mengakomodasi perubahan prosedural dan operasional yang diharuskan?

**Risiko kesehatan yang serius dari suatu pandemi mengharuskan memilih hal yang akan diprioritaskan-kesehatan warga negara atau kesehatan demokrasi bangsa?**

Faktor kunci yang mempengaruhi	Pertimbangan utama
Angka dan fase 'Re' pandemi pada saat keputusan, dan angka dan fase yang diharapkan pada saat pemilu	<p>Adakah waktu yang cukup dan kapasitas yang diperlukan untuk menanggulangi pandemi pada waktu pemilu akan diselenggarakan?</p> <p>Dapatkan lingkungan pemungutan suara yang aman dijamin untuk meyakinkan pemilih dan memastikan partisipasinya?</p>
Persetujuan & dukungan yang luas di antara pemangku kepentingan pemilu	<p>Akankah pemangku kepentingan politik utama dan peserta pemilu mendukung dan mempercayai perubahan dan tindakan-tindakan hukum yang diharuskan?</p>
Apakah kondisinya menguntungkan untuk memperkenalkan (jika tidak ada), atau memperluas (jika ada), pengaturan pemungutan suara khusus	<p>Apakah terdapat penyesuaian metode pemungutan suara khusus yang sesuai dengan kerangka hukum, prosedural, operasional, kondisi infrastruktur, kondisi politik, kondisi geografis, dan kondisi ekonomi yang dapat digunakan dan dipertahankan</p> <p>Dapatkan para pemangku kepentingan pemilu mencapai kesepakatan yang luas dalam memperkenalkan/mensosialisasikan penyesuaian metode pemungutan suara khusus yang diharapkan?</p> <p>Adakah waktu, sumber daya dan kapasitas yang memadai untuk memperkenalkan/memperluas metode pemungutan suara yang baru dan mendukungnya sepanjang waktu?</p> <p>Adakah waktu, sarana dan sumber daya yang memadai untuk menginformasikan kepada pemilih, peserta pemilu dan pemangku kepentingan lainnya mengenai metode pemungutan suara yang baru? Adakah waktu bagi mereka untuk menjadi terbiasa dan memercayainya?</p> <p>Apa risiko utama dan ketidaktahuan yang akan muncul dalam pengenalan atau perluasan pengaturan pemungutan suara khusus?</p> <p>Apakah pengaturan pemungutan suara khusus akan mengganggu tingkat transparansi, keamanan, akurasi, dan keandalan proses pemungutan dan penghitungan suara yang diharuskan, dan mampu melawan pengaruh yang tidak semestinya, seperti pemaksaan, pembelian suara, penyimpangan dan kecurangan dalam pemilu?</p>
Reputasi BPP dan tingkat kepercayaan publik dalam pemenuhan fungsi-fungsinya yang dimandatkan	<p>Apakah BPP mampu (dan dipandang mampu) secara profesional mengelola dan menyajikan proses pemilu yang kredibel dan sah mengingat tantangan dan pembatasan yang kompleks yang diberlakukan oleh pandemi?</p> <p>Sudahkah BPP membangun rekam jejak yang solid mengenai pengelolaan yang independen, imparial dan profesional dari pemilu yang lalu?</p> <p>Apakah pemangku kepentingan elektoral utama dan peserta pemilu secara luas mempercayai BPP dan rekamannya dalam mengelola proses pemilu yang lalu?</p>
Waktu pemilu dan seberapa cepat dijadwalkan	<p>Apakah secara administrasi, logistik, operasional dan prosedur layak bagi pemilu diadakan sebagaimana dijadwalkan?</p> <p>Apakah jadwal yang direncanakan memadai dan realistis untuk menyelesaikan semua perubahan hukum, prosedur, administrasi dan operasional yang diwajibkan oleh pandemi?</p> <p>Dapatkan tanggal atau kerangka waktu pemilu yang baru ditetapkan untuk memberikan kejelasan dan dapat diprediksi bagi pemangku kepentingan?</p> <p>Apakah kerangka waktu yang tersedia memerlukan solusi jangka pendek (mungkin sementara)? Atau apakah ada cukup waktu untuk perubahan prosedur pemilu yang layak?</p>

Faktor kunci yang mempengaruhi	Pertimbangan utama
<p>Implikasi dari penyelenggaraan pemilu selama pandemi</p>	<p>Bagaimana pembatasan gerak, persyaratan penjarakan dan pembatasan lainnya akan mempengaruhi integritas pemilu? Fase dan operasional proses pemilu yang mana yang paling mungkin terpengaruh?</p> <p>Apakah memungkinkan tetap menjaga ruang kompetisi yang setara bagi peserta pemilu dan tidak membatasi kampanye pemilu secara berarti?</p> <p>Apakah dimungkinkan melaksanakan kegiatan pra-pemilu dengan aman seperti pendaftaran pemilih, pendaftaran calon dan partai, dan pelatihan petugas pemungutan suara?</p> <p>Apakah dimungkinkan untuk merekrut petugas pemilu yang cukup untuk membuka tempat pemungutan suara yang memadai?</p> <p>Apakah wabah pandemi di negara-negara asing di mana pemilih luar negeri tinggal membolehkan operasional pemungutan suara di luar negeri untuk berlangsung dengan aman dan sepenuhnya?</p> <p>Apakah memungkinkan adanya pemantauan pemilu domestik dan internasional, tidak dibatasi dan aman? Jika tidak, bagaimana aksesibilitas, transparansi dan integritas seluruh tahapan dan operasional pemilu dapat dipastikan?</p> <p>Bagaimana tingkat pelembagaan, efektivitas dan daya tanggap kebijakan, prosedur dan praktik manajemen risiko pemilu?*</p> <p>Apakah risiko hukum, operasional, politik, kelembagaan dan reputasi yang mungkin ditimbulkan oleh pemilu dan penyelenggara pemilu jika pemilu diselenggarakan sesuai jadwal?</p>
<p>Angka partisipasi pemilih yang diharapkan</p>	<p>Apakah angka partisipasi pemilih yang diharapkan akan menjamin bahwa persyaratan inklusivitas dasar, partisipasi dan perwakilan akan dipenuhi?</p> <p>Berapa angka partisipasi yang diharapkan yang secara wajar dapat membenarkan penambahan biaya dan langkah-langkah luar biasa yang diperlukan untuk menyediakan lingkungan pemungutan suara yang aman?</p>
<p>Langkah kesehatan publik luar biasa yang diberlakukan untuk menjamin kondisi yang aman</p>	<p>Apakah langkah-langkah perlindungan yang harus diberlakukan untuk menjamin lingkungan pemungutan suara langsung yang aman di tempat pemungutan suara bagi seluruh pihak yang berpartisipasi dalam pemilu (termasuk petugas TPS, pemilih, kandidat, media dan pemantau)?</p>
<p>Biaya pengadaan, keuangan dan implikasi lainnya terkait dengan penyelenggaraan pemilu, terutama mengingat kontraksi ekonomi akibat pandemi</p>	<p>Apakah pengadaan alat pelindung diri, keselamatan dan bahan lain yang diperlukan dapat dilakukan dalam jangka waktu tertentu? Berapa biayanya? Apakah bahan-bahan ini sudah siap tersedia? Dapatkah alat pelindung diri dan perlengkapan lain yang diperlukan diproduksi, diperoleh dan didistribusikan tepat waktu?</p> <p>Apakah sarana, sumber daya, dan persediaan yang diperlukan cukup dan sesuai untuk menjamin bahwa langkah-langkah kesehatan dan keselamatan publik yang luar biasa dapat dilaksanakan tepat waktu, dan partisipasi pemilih yang aman terjamin?</p> <p>Akankah tingkat partisipasi pemilih yang diharapkan membenarkan penambahan biaya operasional dan keselamatan akibat keputusan untuk menyelenggarakan pemilu sesuai jadwal?</p>

\* 'Manajemen risiko' adalah 'suatu upaya sistematis yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran situasional tentang risiko internal dan eksternal terhadap proses pemilu, untuk memulai tindakan pencegahan dan mitigasi secara tepat waktu' (International IDEA 2016).

*Catatan:* 'Angka reproduksi efektif' ('Re') adalah angka matematis yang merujuk pada nilai/angka reproduksi efektif yang menunjukkan jumlah orang dalam suatu populasi yang dapat terinfeksi oleh seseorang pada suatu waktu tertentu. Angka ini berubah ketika populasi menjadi semakin imun, baik melalui imunitas individu setelah infeksi atau vaksin, atau ketika orang meninggal. World Health Organization (Organisasi Kesehatan Dunia/WHO) menyediakan sistem siaga pandemi influenza, dengan skala mulai dari Fase 1 (risiko pandemi rendah) hingga Fase 6 (pandemi besar-besaran).

Ketika memutuskan apakah akan menyelenggarakan pemilu selama pandemi, lembaga pembuat keputusan pertama-tama harus menentukan apakah (dan bagaimana) risiko terpaparnya pemilih, petugas pemungutan suara dan potensi penularan lainnya di tempat pemungutan suara dapat diperkecil. Hal ini memerlukan penyusunan langkah-langkah untuk melindungi kesehatan publik ketika pemungutan suara juga sebagai strategi untuk meyakinkan pemilih.

Beberapa langkah keselamatan dapat diperkenalkan untuk mengurangi risiko penularan di tempat pemungutan suara. Hal ini termasuk penggunaan alat pelindung diri yang menjaga pemakainya dari infeksi (misalnya masker pelindung, sarung tangan, kacamata, pelindung wajah, celemek), bahan pengaman (kompartemen pleksiglas, tali dan rambu untuk memastikan jarak yang aman di setiap langkah proses pemungutan suara) dan langkah-langkah keselamatan, kebersihan dan perilaku lainnya (mulai dari penggunaan desinfektan, pemeriksaan suhu dan menjaga jarak aman dari yang lainnya, mencuci tangan serta menghindari atau membatasi penggunaan benda-benda yang biasa disentuh oleh orang lainnya).

Lembaga pembuat keputusan kemudian harus menentukan kelayakan keseluruhan penyelenggaraan pemilu di bawah berbagai pembatasan yang disebabkan oleh pandemi. Langkah berikutnya, pembuat keputusan harus percaya dan meyakinkan kembali bahwa pemilu dapat dikelola dengan efektif tanpa membahayakan keselamatan publik atau mengkompromikan prinsip-prinsip dan norma-norma demokrasi fundamental.

Sebagaimana disebutkan di atas, ancaman utama bahwa pemilu yang diselenggarakan di tengah pandemi dapat berdampak pada kesehatan publik karena muncul dari keharusan untuk berkumpul dalam waktu terbatas (biasanya pada satu hari) di tempat yang sempit dan ramai (tempat pemungutan suara), di mana menjaga aturan kebersihan dan jarak yang aman dari yang lainnya mungkin sulit dilakukan. Ketika memilih untuk mengadakan pemilu dalam kondisi ini, keputusan tentang waktu dan tempat pemungutan suara langsung dapat memiliki implikasi besar untuk menentukan dan menjamin keselamatan pemilih. Oleh karena itu, ketika mempertimbangkan bagaimana memperkecil risiko terkait kesehatan yang ditimbulkan oleh pandemi, lembaga pembuat keputusan perlu mempertimbangkan secara wajar dan realistis dampak kedua faktor penting ini dalam pelaksanaan pemungutan suara.

### Pengaturan pemungutan suara khusus sebagai jaminan keselamatan publik

Setelah memutuskan menyelenggarakan pemilu selama pandemi, lembaga pembuat keputusan harus mempertimbangkan bagaimana memastikan aksesibilitas dan keselamatan para pemangku kepentingan pemilu. Pengaturan pemungutan suara khusus dapat membantu memenuhi baik persyaratan aksesibilitas maupun keselamatan. Beberapa definisi secara tradisional digunakan untuk merujuk pada 'pengaturan pemungutan suara khusus' sebagai metode pemungutan suara alternatif terhadap pemungutan suara langsung di tempat pemungutan suara yang lebih 'konvensional' atau 'biasa'. Definisi yang banyak digunakan ini meliputi metode pemungutan suara alternatif, langkah-langkah pemungutan suara alternatif, pemungutan suara yang praktis, saluran pemungutan suara khusus, dll.

Meskipun pengaturan pemungutan suara khusus telah menjadi bagian kerangka kerja pemilu, pengaturan tersebut mungkin perlu diperkenalkan. Ketika diberlakukan, pengaturan ini biasanya melayani kategori pemilih khusus, seperti orang-orang dengan keterbatasan mobilitas (misalnya warga negara lanjut usia di dalam fasilitas medis, tahanan yang dikurung di lembaga pemasyarakatan; atau petugas pemungutan suara yang bekerja di daerah pemilihan yang bukan asalnya) atau mereka yang tidak berada di daerah pemilihan tempatnya terdaftar

**Pengaturan pemungutan suara khusus merupakan langkah pengaman yang penting untuk memberikan alternatif kepada pemilih cara – dan mungkin lebih aman – untuk memberikan suara.**

pada hari pemilu (misalnya karena mereka tinggal di luar negeri). Jika sudah menjadi bagian dari kerangka kerja pemilu, pengaturan pemungutan suara khusus mungkin perlu diperluas dan dikembangkan ke seluruh pemilih. Jika tidak, hal ini perlu ditentukan, diperkenalkan melalui perubahan legislasi, dirancang, diuji, dilaksanakan dan dipantau dari bawah ke atas.

Pengaturan pemungutan suara khusus merupakan langkah pengamanan yang penting untuk memberikan alternatif kepada pemilih —dan mungkin lebih aman—untuk memberikan suara. Pengaturan seperti ini juga dapat mengurangi dampak ketakutan tertular terhadap partisipasi pemilih dan ketersediaan personel yang penting untuk mengelola tempat pemungutan suara.

**Tabel 2. Risiko kesehatan publik dihubungkan dengan pemungutan suara**

Risiko terkait kesehatan	Pengaturan Pemungutan Suara Khusus	Efek Mitigasi
Faktor waktu menimbulkan risiko kesehatan dengan mengharuskan seluruh pemilih memberikan suara pada satu hari	Pemungutan suara lebih dulu/awal memungkinkan pemilih untuk memberikan suara sebelum hari pemilu, baik langsung atau dari jarak jauh, dengan metode pemungutan suara tanpa kehadiran	Memajukan proses pemungutan suara ke periode yang lebih awal daripada tanggal pemilu yang dijadwalkan, dan biasanya membiarkannya berlangsung selama beberapa hari dapat mengurangi risiko kesehatan publik dengan menghilangkan faktor waktu yang mengharuskan pemilih memberikan suara pada satu hari.
Faktor tempat menimbulkan risiko kesehatan dengan mengharuskan kehadiran fisik pemilih di tempat pemungutan suara	Pemungutan suara tanpa kehadiran memungkinkan pemilih untuk memberikan suara dari jarak jauh	Pemungutan suara tanpa kehadiran dapat mengurangi risiko kesehatan dan bertindak sebagai perlindungan yang kuat dengan menghilangkan keharusan kehadiran fisik di tempat pemungutan suara yang sempit. Pemilih dapat memberikan suara dengan cara alternatif dari rumah mereka atau dari tempat lainnya yang nyaman, atau lebih aman, bagi mereka. Cara alternatif pemungutan suara dapat terdiri atas pemungutan suara pos atau elektronik; memberikan suara dari tempat pemungutan suara di daerah pemilihan yang berbeda dengan yang terdaftar; atau pemungutan suara proksi, di mana hak pilih didelegasikan kepada orang yang dipercayai, mungkin dari kelompok dengan risiko yang lebih rendah.

**Pandemi telah menjadi tantangan negara, negara bagian dan teritori untuk memikirkan kembali bagaimana menyelenggarakan pemilu yang aman, sehat secara teknis dan kredibel. Hal ini menghadirkan peluang bagi pertumbuhan, perubahan positif dan inovasi.**

#### *Menyeimbangkan peluang dengan risiko*

Dalam hitungan beberapa bulan, krisis COVID-19 telah dengan cepat mengubah norma, praktik dan pendekatan pemilu fundamental yang mengatur manajemen pemilu selama beberapa dekade terakhir ini. Oleh karena itu, pandemi telah menjadi tantangan banyak negara, negara bagian dan teritori untuk memikirkan kembali bagaimana menyelenggarakan pemilu yang aman, sehat secara teknis dan kredibel. Hal ini menghadirkan peluang bagi pertumbuhan, perubahan positif dan inovasi—serta mendorong perubahan radikal dalam perspektif yang sudah mengakar lama.

Pandemi juga berpotensi menghasilkan dampak berganda yang mengarah pada penemuan dan penerimaan nilai-nilai, kebijakan, sistem dan pendekatan baru pada manajemen pemilu; cara-cara baru bagi BPP untuk bekerja secara internal dan bekerja sama lintas batas, berdasarkan pengakuan bahwa pemikiran kolektif menciptakan solusi yang paling efektif dan berkelanjutan untuk persoalan bersama; serta reformasi yang berani dan lama dibutuhkan yang tidak dapat diprioritaskan atau dicapai secara memadai sebelumnya (misalnya kebutuhan untuk memperkenalkan pemungutan suara tanpa kehadiran untuk memberikan hak bagi pemilih luar negeri, atau pengenalan pemungutan suara internet).

Peluang-peluang ini muncul dengan banyak risiko. Risiko seperti ini, jika tidak dipertimbangkan dengan hati-hati dan sistematis, dinilai dan diperhitungkan, meningkat ketika perubahan dan inovasi harus diadopsi selama krisis besar

ketika terdapat urgensi untuk merespon dengan cepat dan efektif. Waktu mungkin terbatas, dan tekanan untuk menangani krisis mungkin sangat kuat. Tabel 3 merinci sejumlah risiko yang sebaiknya dipertimbangkan oleh badan penyelenggara pemilu ketika mengkaji pengaturan pemungutan suara khusus.

**Tabel 3. Risiko terkait pengaturan pemungutan suara khusus**

Risiko	Pertimbangan kunci
Penolakan oleh pemangku kepentingan pemilu	Terlepas dari apakah peraturan itu ada atau diperkenalkan dari bawah ke atas, pengaturan pemungutan suara khusus memerlukan persyaratan ketat untuk diberlakukan agar diterima dan dipercaya oleh seluruh pemangku kepentingan pemilu. Ketika memperkenalkan dan memberlakukan metode pemungutan suara yang baru, badan pembuat keputusan harus mempertimbangkan tingkat konsultasi yang luas dengan seluruh pemangku kepentingan pemilu dan peserta pemilu. Dalam rangka mendapatkan kepercayaan dan penerimaan publik, informasi yang jelas harus disediakan mengenai bagaimana metode pemungutan suara yang baru bekerja.
Kontroversi politik, kurangnya kelayakan hukum	Ketika memperkenalkan dan memberlakukan metode pemungutan suara yang baru, undang-undang pemilu seharusnya tidak diubah dalam enam bulan dari pemilu yang dijadwalkan. Kegagalan mematuhi prinsip ini mungkin menyebabkan kontroversi politik. Perbedaan perlu dilakukan antara mereformasi yang memerlukan perubahan hukum substansial dalam kerangka kerja/sistem pemilu dan perbaikan prosedur sekunder yang lebih cepat diadopsi dengan mengubah peraturan pemilu.
Kurangnya kesadaran pemangku kepentingan	Waktu harus memungkinkan untuk bisa diprediksi: pemilih dan peserta pemilu harus mengetahui apa yang diharapkan sehingga mereka dapat lebih memahami langkah-langkah baru dan mempersiapkannya. Kontroversi politik dan pertentangan partisan yang kuat, dengan ketidakpastian hingga menit terakhir menjelang pemilu, menciptakan kebingungan yang besar dan menempatkan kesehatan masyarakat pada risiko yang serius.
Perubahan melebihi tujuan awalnya	Keadaan darurat, seperti halnya seperti situasi pandemi COVID-19, mengharuskan respon cepat yang dapat mendorong pengambilan keputusan secara terburu-buru yang melebihi atau mengalahkan tujuan awal. Misalnya, secara tiba-tiba mengganti satu metode pemungutan suara dengan yang lainnya—misal mengganti pemungutan suara langsung dengan sistem hanya pos atau pemungutan suara elektronik—mungkin ditolak. Perubahan yang cepat, kurang pertimbangan dan rencana dapat menghasilkan akibat yang tidak diinginkan atau bahkan berbahaya.
Risiko kontekstual	Pengenalan pengaturan pemungutan suara khusus harus mempertimbangkan dengan saksama konteks politik, hukum, prosedural dan operasional. Setiap kekurangan atau penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaannya, bahkan yang tidak disengaja, dapat ditafsirkan sebagai bentuk partisan, yang menimbulkan dampak serius bagi reputasi BPP juga legitimasi dan hasil pemilu.
Kurangnya integritas (yang dianggap ataupun nyata)	Kenyataan bahwa pemungutan suara di bawah beberapa metode alternatif tidak diawasi, dan beberapa kondisi utama tidak dapat diverifikasi, menjadikannya rentan akan pengaruh yang tidak semestinya, intimidasi, campur tangan, paksaan dan pembelian suara. Risiko ini lebih rendah melalui pemungutan suara langsung yang lebih awal di tempat pemungutan suara. Metode-metode tanpa kehadiran, seperti pemungutan suara pos, dapat menimbulkan pertanyaan mengenai integritas.
Kurangnya waktu	Waktu perlu diperhitungkan bagi seluruh kekuatan politik untuk berkonsultasi dan menyetujui perubahan pemilu yang paling tepat dan langkah-langkah yang diberlakukan dalam cara yang disetujui bersama, linear, dan konsisten. Jika tidak dilakukan dengan konsultasi yang berarti, kekuatan politik yang kurang memiliki rasa dalam perubahan pemilu dan langkah-langkah khusus yang diadopsi kemungkinan akan tidak percaya dan menolak perubahan pemilu dan Langkah-langkah khusus tersebut.

Pada akhirnya, untuk memastikan pengenalan yang lancar dan efektif mengenai pengaturan pemungutan suara khusus, lembaga pembuat keputusan harus mempertimbangan poin-poin berikut:

- Pengaturan sebaiknya dirancang, diuji coba dan secara bertahap diterapkan selaras dengan kerangka kerja hukum dan prosedural yang ada. Hal ini memerlukan perencanaan yang sistematis, perlindungan keamanan yang sesuai, pelatihan yang memadai serta konsultasi dengan para pemangku kepentingan utama untuk mendapatkan dukungan dan kepercayaan penting mereka.

**Ketika mempertimbangkan pengaturan pemungutan suara khusus, mungkin akan lebih bijaksana dan memungkinkan, bagi badan pembuat keputusan untuk melanjutkan dengan solusi yang seimbang dan bertahap, dengan derajat variasi, adaptasi dan pilihan di antara berbagai pengaturan.**

- Pengaturan harus sesuai dengan lingkungan dan infrastruktur terkait.
- Informasi yang memadai harus diberikan kepada seluruh pihak yang berkepentingan dalam menerapkan pengaturan pemungutan suara yang baru diperkenalkan atau diperluas. Hal ini termasuk mereka yang bertanggung jawab untuk mengurusnya dalam jangka panjang, mereka yang menggunakan pengaturan baru untuk memberikan suara, dan mereka yang menilai efektivitas dan tingkat integritas dan melaporkannya ke publik.

Ketika mempertimbangkan pengaturan pemungutan suara khusus, mungkin akan lebih bijaksana, dan memungkinkan, bagi lembaga pembuat keputusan untuk melanjutkan dengan solusi yang seimbang dan bertahap, dengan tingkat variasi, adaptasi dan pilihan di antara berbagai pengaturan. Hal ini dapat meliputi keputusan untuk memberikan kepada pemilih beberapa pilihan, termasuk:

- Memberikan suara langsung di tempat pemungutan suara;
- Memberikan suara jarak jauh, dengan metode pemungutan suara tanpa kehadiran;
- Berpartisipasi dalam pemungutan suara lebih awal selama beberapa hari, selama periode yang lebih panjang dan melalui jam operasional yang diperpanjang; serta
- Mendelegasikan kepada orang lain (dengan risiko infeksi yang lebih rendah) untuk memilih atas namanya jika pengaturan pemungutan suara proksi diberlakukan.

Metode pemungutan suara ini dapat dilengkapi dengan beberapa langkah praktis tambahan, yang meliputi:

- Menambah jumlah tempat pemungutan suara untuk mengurangi jumlah pemilih yang dilayani di setiap tempat;
- Jika memungkinkan, membangun tempat pemungutan suara di ruang terbuka untuk mengurangi risiko mengurung sejumlah besar orang di dalam ruangan; dan
- Memperkuat langkah-langkah keamanan untuk memastikan bahwa pengaturan pemungutan suara khusus tidak menambah risiko kecurangan dan penyimpangan yang dapat membahayakan integritas operasi tersebut.

#### *Menghadapi 'kenormalan baru' dalam mengelola pemilu setelah COVID-19?*

Sejak WHO menyatakan wabah COVID-19 sebagai pandemi global, laporan ilmiah telah memperingatkan bahwa virus tersebut mungkin bertahan selama berbulan-bulan mendatang, atau bahkan muncul kembali dan terus menyebarkan hingga periode waktu yang panjang. Terdapat juga risiko munculnya jenis pandemi serupa yang lain. Sebagai contoh, WHO (2020) menyatakan bahwa 'risiko masuknya kembali dan bangkitnya kembali penyakit itu akan berlanjut' dan bahwa 'tanpa perencanaan yang matang, dan dengan tidak adanya peningkatan kapasitas kesehatan publik dan perawatan klinis, pencabutan premature langkah-langkah penjagaan jarak fisik kemungkinan akan mengarah pada kebangkitan yang tidak terkendali dalam penularan COVID-19 dan gelombang kedua kasus yang diperkuat'. Dengan skenario yang membayangi seperti itu, banyak negara, negara bagian dan teritori sedang mempersiapkan diri untuk menyelenggarakan pemilu dalam kondisi ini.

Meskipun mengakui bahwa setiap negara, negara bagian dan teritori memiliki kondisi unik dan konteks yang beragam, serta dilengkapi dan dipersiapkan secara berbeda dalam merespon krisis COVID-19, pengalaman yang dikumpulkan oleh mereka yang telah menyelenggarakan pemilu sejak

Edisi Bahasa Inggris: © 2020  
International Institute for Democracy  
and Electoral Assistance

Terjemahan Bahasa Indonesia: ©2020  
Perkumpulan untuk Pemilu dan  
Demokrasi dan International Institute  
for Democracy and Electoral Assistance

Publikasi International IDEA bersifat  
independen dari kepentingan nasional  
atau politik tertentu. Pandangan yang  
dikemukakan dalam publikasi ini tidak  
sepenuhnya mewakili pandangan  
International IDEA, atau mereka yang  
menjadi anggota Dewannya.

Publikasi ini adalah terjemahan dari  
versi Bahasa Inggris International  
IDEA's "Policy Brief: Managing  
Elections during the COVID-19  
Pandemic: Considerations for Decision-  
Makers".

Keakuratan naskah yang diterjemahkan  
belum diverifikasi oleh International  
IDEA. Dalam hal terjadi keraguan,  
yang berlaku adalah versi asli bahasa  
Inggris. Penerjemahan ini dilakukan  
oleh Perludem

Versi elektronik dari publikasi  
ini tersedia di bawah lisensi  
Creative Commons Attribution-  
NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC  
BY-NC-SA 3.0). Anda bebas menyalin,  
mendistribusikan dan mengirinkan  
publikasi ini, serta mencampur ulang  
dan mengadaptasinya, asalkan hanya  
untuk tujuan-tujuan non-komersial,  
bahwa anda mengatribusikan  
publikasi ini dengan benar, dan bahwa  
anda mendistribusikannya di bawah  
lisensi yang sama.

Untuk lebih banyak informasi silakan  
kunjungi web situs Creative Commons:  
<[http://creativecommons.org/licenses/  
by-nc-sa/3.0/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)>

## Hubungi kami

International IDEA  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Swedia  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Situs: <<https://www.idea.int>>

Perkumpulan untuk Pemilu dan  
Demokrasi (PERLUDEM)  
Jakarta, INDONESIA  
Tel: +62 21 8300004  
Email: [admin@perludem.org](mailto:admin@perludem.org)  
Situs: <<http://www.perludem.org>>



wabah menawarkan wawasan yang berharga. Ketahanan demokrasi melibatkan proses analisis dan pemberlajaran yang berkelanjutan untuk memperkuat dan mempersiapkan lembaga-lembaga dalam menghadapi tantangan yang akan datang. Sekalipun pandemi pasti membutuhkan pilihan yang kuat, kompromi dan pengorbanan, pengalaman sejauh ini menunjukkan bahwa adalah mungkin untuk menyelenggarakan pemilu yang aman dan secara teknis sehat selama pandemi.

Dengan merancang solusi yang tepat waktu, sesuai dan berkelanjutan, yang ditarik dari pengalaman sendiri maupun yang lain, kerangka kerja demokrasi pemilu dapat secara bertahap diperkuat untuk menahan tekanan yang tidak semestinya. Pada akhirnya, sejauh mana negara, negara bagian dan teritori mampu mengatasi, berinovasi, bertahan dan pulih dari ancaman dan tantangan kompleks yang dipaksakan oleh pandemi COVID-19 akan mengungkap dan menentukan seberapa tangguh kerangka kerja dan sistem manajemen pemilu mereka, bagaimana kompetensi pemerintah mereka, dan kesehatan kontrak sosialnya dengan warga negara mereka.

## Referensi

- BBC, 'Coronavirus: why some racial groups are more vulnerable' [Virus Corona: Mengapa beberapa kelompok rasial lebih rentan], 21 April 2020, <<https://www.bbc.com/future/article/20200420-coronavirus-why-some-racial-groups-are-more-vulnerable>>, diakses 30 Juni 2020
- International IDEA, *Electoral Management Design: Revised edition* [Desain Manajemen Pemilu: Edisi Revisi] (Stockholm: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, diakses 5 Juli 2020
- , *Risk Management in Elections* [Manajemen Risiko dalam Pemilu] (Stockholm: International IDEA, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/risk-management-elections>>, diakses 5 Juli 2020
- Orr, G., *Ritual and Rhythm in Electoral Systems: A Comparative Legal Account* [Ritual dan Ritme dalam Sistem Pemilu: Sebuah Perhitungan Hukum Komparatif] (Ashgate: Routledge, 2015)
- World Health Organization (WHO) [Organisasi Kesehatan Dunia], 'COVID-19: vulnerable and high risk groups', n.d., [COVID-19: kelompok rentan dan risiko tinggi], tanpa tahun <<https://www.who.int/westernpacific/emergencies/covid-19/information/high-risk-groups>>, diakses 30 Juni 2020
- , *COVID-19 Strategy Update* [Pembaruan Strategi COVID-19] (Geneva: WHO, 2020) <<https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020>>, diakses 5 Juli 2020