



# Menyelenggarakan Pemilu Di Tengah Pandemi COVID-19: Ujian Krusial Republik Korea

Makalah Teknis International IDEA 2/2020

*Antonio Spinelli*

Pandemi COVID-19 telah memberikan tekanan yang belum pernah terjadi sebelumnya pada berbagai negara dan wilayah untuk menentukan terus berlangsung atau tidaknya pemilu. Apakah pilihannya, pasti menuai kontroversi.

Mencari keputusan yang tepat di antara kedua pilihan ini tidaklah mudah. Apakah pemenuhan kontrak sosial antara sebuah pemerintahan dengan rakyatnya perlu dilakukan dengan membahayakan kesehatan dan keselamatan masyarakat? Atau apakah kekhawatiran akan diperburuknya pandemi akibat berkumpulnya pemilih lebih penting dari pertimbangan lainnya?

Data yang dikumpulkan dan diperbaharui secara rutin oleh International IDEA, seperti dapat ditemui pada laman webnya berjudul “Global Overview of COVID-19: Impact on Elections” menunjukkan bahwa, pada saat penulisan makalah ini, paling tidak ada 50 negara dan wilayah<sup>1</sup>—dihadapkan oleh kemungkinan menyebarnya virus dengan menyelenggarakan pemilihan di tengah pandemi – telah memutuskan untuk menunda pemilihan mereka. Namun, sebagian negara dan wilayah telah mengambil keputusan yang berat dan memilih untuk mengambil jalan yang mungkin lebih berbahaya untuk tetap menyelenggarakan pemilihannya sesuai jadwal.

Republik Korea adalah salah satu dari negara-negara yang berani mengambil risiko mengadakan pemilu di bawah ancaman pandemi COVID-19. Pemilu yang diselenggarakan pada tanggal 15 April 2020 untuk memilih 300 anggota National Assembly ke-21 (parlemen) ini merepresentasikan dua sisi ujian krusial atas kepercayaan publik .

1 Laman web International IDEA <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>.

## Sebuah ujian nasional untuk kepercayaan publik

Uji kepercayaan yang pertama adalah murni domestik sifatnya. Pada bulan Februari, ketika wabah besar pertama di luar Republik Rakyat Cina menyelimuti Republik Korea, pemerintahnya melakukan pencegahan penyebaran melalui beberapa tindakan seperti pengetesan dan pengawasan, pelacakan kontak penderita, isolasi pribadi, pembatasan sosial dan pemberlakuan karantina ketat bagi yang baru tiba dari luar negeri. Ketidakpastian yang pada awalnya mewarnai debat politik dan publik tentang perlu tidaknya pemilu parlemen diselenggarakan sesuai jadwal di bulan April<sup>2</sup> lambat laun ditarik oleh suksesnya upaya pencegahan penyebaran virus sehingga diputuskanlah untuk melangsungkan pemilu sesuai rencana

Walaupun begitu, pandemi COVID-19 membawa dampak yang signifikan pada beberapa hal penting yang dipertaruhkan dalam agenda politik Pemilu 2020 ini. Pada awal tahun ini, persis sebelum merebaknya penyebaran virus, nampak terlihat pemilu akan didominasi oleh isu-isu yang ‘konvensional’, seperti pertumbuhan ekonomi, reformasi pemilu yang baru saja dilakukan<sup>3</sup>, dan hubungannya dengan Republik Rakyat Korea. Ketika COVID-19 datang menyerang, dan setelah melihat reaksi awal pemerintah yang lambat, penanganan pandemi mencuat menjadi penting dan dalam waktu singkat menjadi isu pemilu yang menentukan.

2. Pasal 196 Undang-Undang Pemilihan Pejabat Publik memberikan kekuasaan pada Presiden untuk menunda sebuah pemilihan di saat adanya ‘sebuah bencana alam, gempa bumi atau alasan lain yang tak terhindarkan’.

3. Pada bulan Desember 2019, hanya beberapa bulan sebelum Pemilu April 2020, dua perubahan besar pada undang-undang pemilu Republik Korea ditetapkan: (a) untuk mengisi 300 kursi parlemen yang unikameral itu, kini pemilih diharuskan untuk menentukan pilihannya pada dua surat suara sekaligus: satu untuk seorang calon, untuk memilih 253 kursi yang dipilih dari distrik-distrik wakil tunggal melalui sistem First-Past-the-Post (FPTP); yang satunya untuk sebuah partai politik, untuk mengisi 47 kursi yang tersisa melalui sistem proporsional daftar; dan (b) menurunkan syarat umur minimal bagi pemilih dari 19 ke 18 tahun.

Diselenggarakan pada kondisi yang luar biasa, Pemilu 2020 ini menjadi kesempatan untuk meraih keuntungan politis bagi kedua kubu politik. Presiden Moon Jae-in, pemerintahannya dan Partai Demokrat Korea (DPK) yang berkuasa menganggap vital untuk menunjukkan kemampuan mereka untuk mengatasi krisis yang bergulir dan untuk menunjukkan efektivitas dari tindakan-tindakan yang diambil. Sedangkan kubu oposisi berupaya untuk meyakinkan pemilih bahwa respon pemerintah terhadap pandemi tidaklah cukup dan oleh karenanya pemerintah telah gagal untuk menghalangi penyebaran COVID-19 yang mengakibatkan hancurnya ekonomi negara.

### Sebuah uji coba penyelenggaraan pemilu di tengah pandemi

Pengujian krusial yang kedua memiliki dimensi yang lebih luas, yaitu menyangkut masyarakat dunia pada umumnya. Sebagai salah satu negara pionir<sup>4</sup> dalam penyelenggaraan pemilu di tengah pandemi COVID-19 ini, pemilu legislatif Republik Korea ini telah mengambil perhatian publik dunia sejak tahapan awal persiapan mereka. Dari seantero benua, mata para penyelenggara pemilu, ahli pemilu, akademisi, aktivis masyarakat sipil dan politisi semua tertuju pada Republik Korea. Dengan mengamati secara seksama bagaimana cara Komisi Pemilihan Nasional (NEC) Korea menyelenggarakan pemilu di tengah tantangan yang unik ini, mereka berharap dapat mengambil pelajaran penting dari pengalaman Korea serta dari keberhasilan dan kegagalan yang dapat menjawab beberapa pertanyaan mendesak sebagai berikut:

- Apa saja langkah yang diambil untuk memastikan keselamatan bagi pemilih? Dan sejauh mana langkah-langkah tersebut dapat memberikan kepercayaan dan kenyamanan bagi para pemilih?
- Bagaimanakah dampak pandemi ini dalam kaitannya dengan kemampuan partai-partai politik untuk berkampanye dan menjangkau para pemilih?
- Apakah risiko-risiko kesehatan yang ditimbulkan COVID-19 membuat pemilih untuk takut datang memilih dan oleh karenanya mempengaruhi

4. Laman web International IDEA berjudul "Global Overview of COVID-19: Impact on Elections" menampilkan daftar negara-negara yang telah menyelenggarakan pemilu mereka di bawah ancaman COVID-19 sampai dengan bulan Maret 2020, seperti: Australia (pemilu lokal di Queensland); Republik Dominika (pemilihan tingkat kota); Prancis (pemilu lokal); Jerman (pemilu lokal di Bavaria); Guyana (pemilu nasional); Israel (pemilu nasional); Mali (pemilu nasional); Swiss (pemilu lokal di Lucerne) dan Vanuatu (pemilu nasional).

tingkat partisipasi pemilih? Apakah gangguan yang disebabkan oleh COVID-19 sedemikian buruknya sehingga dapat mengurangi kredibilitas dan legitimasi pemilu?

- Dan terakhir, apakah keputusan untuk melaksanakan pemilu dalam kondisi ini menempatkan para pemilih dan petugas tempat pemungutan suara (TPS) dalam keadaan yang bahaya bagi kesehatan?

### Tindakan luar biasa untuk keadaan luar biasa

Dari awal krisis COVID-19 dan segera setelah keputusan resmi untuk menyelenggarakan pemilu diambil, NEC dengan seketika mengambil langkah-langkah yang menunjukkan komitmen dan kemampuannya untuk memastikan lingkungan yang seaman mungkin bagi para pemilih: "Dengan keyakinan bahwa menghalangi infeksi sebaik mungkin adalah manajemen pemilu yang terbaik, Komisi Pemilihan Nasional akan mempersiapkan dan mengambil langkah-langkah yang memastikan pemilih dapat menggunakan hak pilihnya tanpa rasa takut akan keselamatannya", kata Ketua NEC dalam sebuah pernyataan publik guna memastikan kepercayaan pemilih.

Untuk itu, NEC dengan cepat mengumumkan beberapa langkah luar biasa untuk meminimalisasi risiko penularan virus ketika pemungutan suara diselenggarakan.

#### Mendorong pemungutan suara awal

Langkah pertama yang diambil adalah mendorong para pemilih untuk sebisa mungkin mengambil kesempatan memilih sebelum hari Pemilu pada tanggal 15 April. Metode Pemungutan Suara Awal ini pertama kali diselenggarakan pada beberapa pemilihan sela di tahun 2013 dan kemudian diselenggarakan secara nasional pada pemilu lokal tahun berikutnya. Metode ini mempersilakan semua pemilih untuk memberikan suaranya sebelum hari pemungutan suara di TPS manapun walaupun tidak dekat tempat tinggal mereka. Untuk Pemilu 2020 ini, pemungutan suara awal diselenggarakan pada tanggal 10 dan 11 April di semua TPS yang berjumlah 3.500 di seluruh negeri. Alasan untuk mendorong agar para pemilih memanfaatkan fasilitas ini adalah untuk mengurangi jumlah pemilih yang datang ke TPS di hari yang sama, yaitu hari pemilu tanggal 15 April.

Langkah penting lain yang diambil adalah memperbolehkan pemungutan suara 'di rumah' (melalui pos) pada pasien COVID-19 di rumah sakit dan pusat pelayanan kesehatan lainnya, sekaligus untuk para

pemilih yang berada dalam karantina atau isolasi diri setelah berkontak dengan seseorang yang menderita COVID-19. Dalam keadaan normal dan pada pemilu sebelumnya, hanya pemilih yang masuk kategori tertentu<sup>5</sup> saja yang dapat melakukan pemungutan suara 'di rumah' semacam ini. Untuk dapat memilih via pos, sebuah permohonan untuk memilih 'di rumah' mesti disampaikan ke kantor pemerintahan lokal pada tanggal 24-28 Maret.

Selain itu, NEC mengambil langkah-langkah untuk memastikan hak pilih mereka yang terjangkit COVID-19 setelah masa penyampaian permohonan untuk memilih 'di rumah' sudah habis tetap terjaga. Mereka, bersama dengan para petugas kesehatan dapat menggunakan hak pilih mereka di awal pada TPS khusus pada rumah sakit dan pusat pelayanan kesehatan lainnya.

#### *Memastikan lingkungan aman untuk memilih*

NEC juga memberlakukan berbagai aturan ketat untuk memastikan lingkungan pemungutan suara aman bagi mereka yang memberikan suaranya secara langsung di TPS pada tanggal 15 April di 14.330 TPS di seluruh negeri. Untuk itu, NEC mengambil tindakan pencegahan dan perlindungan untuk mengurangi risiko penularan virus pada setiap langkah pemungutan suara dimulai dari antrian di luar TPS, membatasi kerumunan di TPS, sampai dengan menetapkan langkah-langkah aman dalam menangani berbagai perlengkapan pemilu.

Satu aturan kritis yang diberlakukan untuk memastikan keselamatan adalah sebuah Kode Perilaku Pemilih yang memuat instruksi mendetil yang bersifat menjaga dan mencegah pada setiap langkah dalam memberikan suaranya. NEC berupaya sangat keras untuk memastikan Kode Perilaku ini diketahui dan dipahami oleh sebanyak-banyaknya pemilih sehingga mereka siap menaati Kode Perilaku ini pada saatnya.

5. Kategori-kategori tersebut adalah penyandang disabilitas, orang lanjut usia dengan kemampuan bergerak yang terbatas, orang yang tidak dapat meninggalkan rumah sakit dan panti jompo, tahanan dan narapidana, dll..

Tindakan pencegahan dan perlindungan ketat sebagaimana tercantum dalam Kode Perilaku bagi Pemilih antara lain adalah:

- Ketika berada dalam antrian, pemilih harus memakai masker.
- Sebelum masuk ke TPS, suhu badan mesti diperiksa dengan termometer 'tanpa sentuh'; mereka yang bersuhu badan lebih dari 37,5°C atau yang menunjukkan gangguan pernapasan diarahkan ke TPS khusus dengan sarana pengamanan yang lebih tinggi.
- Pemilih harus menjaga jarak dengan orang lain paling sedikit 1 meter dengan berbagai petunjuk dan tanda yang ditempatkan secara jelas di sekitar TPS untuk memudahkan pemilih menjaga jarak.
- Pemilih harus mensterilkan tangan mereka dan memakai sarung tangan plastik yang disediakan sambil memastikan kartu identitas mereka dapat diperiksa.
- Dengan memakai masker dan tetap memakai sarung tangan, pemilih kemudian menerima surat suara dan memberikan suaranya.
- Terakhir, ketika meninggalkan TPS, pemilih harus menanggalkan sarung tangannya dan membuangnya ke tempat pembuangan yang disediakan di pintu keluar.

Pada sisi penyelenggara pemilu, para petugas TPS juga mendapatkan instruksi yang jelas dan ketat seperti: memakai masker dan sarung tangan plastik, mengikuti aturan kebersihan yang ketat, mensterilkan TPS pada malam sebelum pemungutan suara dan mencegah masuk siapapun sebelum pemungutan suara dimulai, sewaktu-waktu membersihkan bilik suara, stempel suara dan perlengkapan lainnya dengan disinfektan, serta memastikan TPS memiliki aliran udara yang lancar.

Aturan keselamatan yang mirip dengan Kode Perilaku Pemilih juga diterapkan pada aparat kepolisian, insan media dan pemantau pemilu. Sedangkan untuk para petugas di TPS khusus yang dibentuk untuk lebih dari 3.000 pasien COVID-19 dan hampir 1.000 petugas medis di Seoul dan Daegu, mereka harus memakai perlengkapan keselamatan seperti pakaian protektif seluruh badan, penghalang muka, masker dan sarung tangan plastik untuk mencegah penularan. NEC mengakui bahwa tindakan luar biasa yang diambil ini membutuhkan tambahan petugas TPS sebanyak 20.000 orang.

Tindakan khusus yang diberlakukan mendadak juga ada yaitu bagi pemilih yang berada dalam karantina di rumah, mereka diperbolehkan untuk meninggalkan tempat karantina mereka dan memberikan suara di TPS setelah waktu pemungutan suara sudah usai dan TPS telah ditutup untuk pemilih 'biasa'.

Selain mengambil tindakan khusus untuk memfasilitasi proses pemungutan suara, NEC juga harus mengambil tindakan drastis yang membatasi pelaksanaan pemilihan di luar negeri. Kekhawatiran akan keselamatan pemilih warga negara Republik Korea di negara-negara dengan tingkat penyebaran COVID-19 yang tinggi dan disebabkan oleh kenyataan bahwa mereka tidak dapat keluar dari tempat tinggal mereka karena pembatasan gerak yang diberlakukan negara tertentu membuat NEC membatalkan pelaksanaan pemungutan suara untuk pemilih luar negeri di 55 negara dengan beberapa misi diplomatik harus menyelenggarakan pemungutan suara dengan waktu yang lebih pendek.

#### *Berkomunikasi dengan publik*

NEC menggunakan beberapa cara untuk berkomunikasi dengan para pemilih seperti menyiarkan pesan-pesan melalui saluran televisinya sendiri bernama 'NEC eTV', menempatkan iklan-iklan layanan masyarakat pada siaran televisi nasional, memasang poster dan spanduk di berbagai pelosok negeri dan menampilkan lembaran berisi Kode Perilaku memilih di dalam TPS selama proses pemungutan suara awal dan pada hari Pemilu.

#### *Menjaga transparansi proses pemungutan dan penghitungan suara*

Walaupun dimaksudkan secara khusus untuk menjaga kesehatan masyarakat, tindakan pencegahan dan perlindungan yang diambil oleh NEC membawa dampak yang tidak terhindari terhadap tingkat transparansi dan akses pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Untuk menanggulangi dampak ini dan tanpa mengurangi perlindungan yang diterapkan, NEC memutuskan untuk melakukan siaran langsung via internet aktivitas di TPS pada saluran eTV dan saluran TV nasional secara periodik, baik saat pemungutan suara awal dan pada hari Pemilu. Siaran langsung ini membuat semua pemirsa di dalam dan luar negeri dapat melihat apa yang terjadi di dalam TPS, termasuk persiapan pemungutan suara; proses pemungutan suaranya; penutupan TPS serta pemindahan dan penyimpanan surat suara terpakai; persiapan penghitungan suara; proses penghitungan; dan penutupan proses penghitungan suara.

Sebagai langkah pencegahan tambahan, NEC juga mempertimbangkan untuk menyelenggarakan pemungutan suara secara 'drive-through' yang membolehkan pemilih untuk mengantri di dalam mobil berjauhan dari pemilih lainnya. Namun karena hari Pemilu sudah sedemikian dekatnya, NEC terpaksa membatalkan ide ini karena kurangnya waktu persiapan.

#### *Adaptasi metode kampanye*

Wabah COVID-19 ini juga secara signifikan mengganggu metode yang secara konvensional digunakan oleh partai politik dalam berkampanye. Pertemuan berskala besar, pidato terbuka, debat, acara penggalangan dana dengan jumlah peserta yang besar atau bahkan kampanye dari rumah ke rumah kesemuanya merupakan metode kampanye yang membutuhkan kedekatan fisik dan oleh karenanya tidak sesuai dengan pembatasan yang diberlakukan di era baru COVID-19 saat ini. Walaupun Korea tidak berada dalam pembatasan gerak berskala nasional, acara berskala besar, keharusan menjaga jarak dan pembatasan pertemuan antar manusia kesemuanya berlaku saat rangkaian proses pemilu berlangsung. Keterbatasan yang ada mengharuskan partai-partai politik untuk mencari cara lain dalam berkampanye dan berinteraksi dengan pemilih.

Tidaklah terhindari bahwa aktivitas kampanye untuk Pemilu 2020 tidak semeriah pada pemilu-pemilu sebelumnya. Untuk mencapai pemilih, partai-partai politik dan para calon legislatif (caleg) mengganti metode konvensional mereka dengan yang menggunakan teknologi digital dan internet, terutama pesan video yang disebarkan melalui media sosial, pesan singkat (SMS) dan aplikasi telepon genggam. Beberapa caleg mengadopsi metode-metode inovatif menggunakan teknologi<sup>6</sup> 'augmented reality' (AR) untuk berinteraksi jarak jauh dan virtual dengan pendukung mereka. Caleg lainnya melakukan kegiatan sukarela berkaitan dengan penanggulangan COVID-19, seperti membersihkan lingkungan sekitar daerah pemilihan mereka dan menyiram jalanan dengan disinfektan. Selain itu, dengan cara yang lebih konvensional mereka mengirim atribut kampanye dan informasi tentang platform mereka ke

6. Seorang caleg menggunakan teknologi AR yang membuat pendukungnya dapat menunjukkan dukungan mereka terhadap janji kampanyenya secara digital melalui sebuah aplikasi dan kamera pada telepon genggam mereka. Caleg lainnya meluncurkan sebuah pelayanan AR yang memungkinkan pemilih 'bertemu' dan berinteraksi dengan animasi 3D maskot partai politik mereka. Melalui teknologi AR, maskot ini dapat muncul di dalam foto dan video yang diambil para pemilih pengguna aplikasi ini dan kemudian mereka sebar di antara sesama pendukung.

pemilih melalui buku-buku saku yang disebarakan ke rumah-rumah.

## Bagaimana akhir cerita penyelenggaraan Pemilu National Assembly 2020

Dua sukses awal Pemilu Legislatif 2020 ini sudah dapat terlihat saat TPS-TPS mulai ditutup. Penyelenggaraan pemilu oleh NEC yang rapi dan tingkat partisipasi pemilih di tengah risiko tinggi tertular penyakit COVID-19 memberikan petunjuk awal betapa efektifnya segala tindakan pencegahan dan perlindungan yang diambil oleh NEC.

### *Pemilu yang partisipatif*

Dengan lebih dari seperempat dari pemilih memberikan suaranya lebih dulu pada tanggal 10 dan 11 April, fasilitas pemungutan suara awal ini sangat membantu dalam mengurangi potensi berlimpahnya pemilih pada hari pemilu. Saat pemungutan suara awal berakhir pada tanggal 11 April, NEC mengumumkan bahwa kurang lebih 12 juta pemilih (26,7%) telah menggunakan hak pilihnya. Ini merupakan rekor tertinggi sejak pemungutan suara awal pertama diselenggarakan pada tahun 2013; meningkat tajam dibandingkan pemilu sebelumnya<sup>7</sup> sehingga menunjukkan bahwa banyak pemilih menganggap memberikan suaranya saat itu lebih aman dibanding saat hari Pemilu.

Perluasan pemungutan suara 'di rumah' pada pemilih yang sedang dirawat di rumah sakit karena terjangkit COVID-19 juga merupakan keputusan yang penting. Walaupun tidak meningkatkan tingkat partisipasi pemilih yang signifikan, ia secara simbolis memberikan jaminan hak pilih pada rakyat kurang berdaya yang terdampak oleh pandemi ini.

Begitu keputusan sulit untuk menyelenggarakan Pemilu 2020 sesuai jadwal diambil, NEC mendapati dirinya secara tiba-tiba berhadapan dengan berbagai segi tantangan COVID-19 yang dapat secara signifikan mengganggu proses dan hasil pemilu. Mungkin kekhawatiran yang paling utama adalah risiko penularan virus akan membuat pemilih tidak mau datang<sup>8</sup> ke TPS untuk memberikan suaranya karena ingin menghindari kerumunan orang sehingga mengurangi tingkat partisipasi dan mungkin juga mempertaruhkan kredibilitas pemilunya.

7. Tercatat 12,19% pemilih memberikan suaranya melalui pemungutan suara awal pada Pemilu National Assembly ke-20 pada tahun 2016..

8. Tingkat partisipasi pemilih turun secara drastis pada pemilihan walikota di Prancis pada pertengahan Maret dan pada pemilu legislatif Mali pada waktu yang sama.

Menariknya, angka partisipasi pemilih untuk Pemilu 2020 menunjukkan kebalikannya. Mengantri dengan sabar di 14.330 TPS pada tanggal 15 April, pemilih di Republik Korea ikut serta dalam pemilu dalam jumlah besar di tengah kondisi penuh pembatasan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Hasil awal dari NEC menunjukkan hampir 66% dari 44 juta pemilih yang berhak menggunakan hak pilihnya, paling tinggi sejak 1992.<sup>9</sup>

Penting pula untuk dicatat bahwa penurunan batas umur hak pilih dari 19 ke 18 tahun kemungkinan juga membantu peningkatan tingkat partisipasi ini.

Angka partisipasi yang demikian mengindikasikan adanya hasil yang menakjubkan dan efektivitas dari berbagai upaya yang diterapkan oleh NEC dalam mendorong dan meyakinkan sebagian besar pemilih untuk menggunakan haknya, walaupun risiko yang mengancam kesehatan dan jiwa mereka. NEC secara sistematis mengumumkan dan menjelaskan kepada publik berbagai tindakan luar biasa yang mereka ambil untuk memastikan keselamatan pemilih dan juga menjelaskan alasan pengambilan tindakan-tindakan tersebut. Pendekatan yang transparan dan proaktif ini tidak hanya meyakinkan pemilih tentang minimalisasi risiko penularan ketika memberikan suara, tetapi juga membantu partai-partai politik dan para caleg untuk menyesuaikan diri dengan pembatasan ketat terhadap aktivitas kampanye mereka, memberikan mereka waktu untuk mencari pilihan solusi untuk mencapai pemilih mereka.

Dengan berpartisipasi dalam jumlah besar untuk memberikan suaranya, para pemilih di Republik Korea menunjukkan keinginan yang kuat untuk menunaikan kewajiban mereka sebagai warga negara di tengah situasi yang membahayakan kesehatan mereka. Bukannya menjauhkan mereka dari kerumunan di sekitar kotak suara, situasi baru ini pada akhirnya memberikan dorongan yang lebih pada mereka untuk menggunakan hak pilihnya: mereka memilih untuk mengalahkan, paling tidak secara simbolis, penyakit COVID-19.

Dengan baru usainya pemungutan suara, adalah prematur untuk mengatakan dengan pasti apakah dan sampai sejauh mana keputusan untuk melaksanakan pemilu ini sesuai jadwal telah memaparkan pemilih

9. Untuk pemilu National Assembly Republik Korea sebelumnya, Database Partisipasi Pemilih (Voter Turnout Database) International IDEA menunjukkan persentase sebagai berikut: 58.03% (2016); 54.26% (2012); 46.01% (2008).

dan petugas TPS pada risiko tertular virus ini. Yang pasti adalah sarana dan prasarana keselamatan yang ditempatkan NEC telah meyakinkan para pemilih. Masih harus dicermati selama berminggu ke depan apakah tindakan-tindakan yang diambil telah cukup untuk mencegah penularan dan apakah keluarnya para pemilih ke TPS telah menimbulkan gelombang penularan baru.

#### *Jangkauan terbatas pemilihan luar negeri dan tahapan kampanye*

Walaupun ada tanda-tanda kesuksesan seperti diuraikan di atas, ada kompleksitas tertentu yang menyulitkan penyelenggaraan pemilu di tengah pandemi, dan dengan pembatasan gerak yang sangat ketat pada akhirnya mengganggu beberapa tahapan krusial pemilu.

Salah satunya adalah pelaksanaan pemilihan luar negeri yang diselenggarakan pada tanggal 1 hingga 6 April. Penutupan beberapa fasilitas pemilihan di beberapa negara akibat COVID-19 telah mengganggu pelaksanaan pemilihan di luar negeri secara signifikan. Mengingat pemilih luar negeri Republik Korea hanya dapat memberikan suaranya secara langsung<sup>10</sup> di kantor kedutaan besar dan konsulat, hal ini berarti pemilih yang berada di negara yang kantor-kantor tersebut ditutup karena aturan pemerintah negara setempat tidaklah dapat memberikan suaranya. NEC mengestimasi sekitar 87.000 pemilih terdampak oleh ditutupnya 55 fasilitas pemilihan luar negeri atau sekitar 51% dari jumlah pemilih luar negeri yang berjumlah 172.000 itu. Ketika pemberian suara luar negeri telah usai, NEC melaporkan hanya 41.000 orang yang menggunakan hak pilihnya. Meski NEC sudah berusaha dan karena diterpa oleh pembatasan gerak yang tak terhindarkan, tingkat partisipasi pemilih luar negeri pada tahun 2020 adalah 23,8% dan merupakan yang terendah<sup>11</sup> sejak pemilihan luar negeri pertama dilakukan.

Tahapan yang terganggu lainnya adalah kampanye. Dalam keadaan terpaksa melakukan kampanye dengan segala pembatasan yang ada, skala, jangkauan dan dampak aktivitas partai politik dan caleg sangat jauh berkurang dibandingkan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Hal ini menjadikan interaksi mereka dengan para pendukungnya menjadi jauh dari ideal. Walaupun dengan keterbatasan tersebut, partai-partai politik dan para caleg nampaknya telah menerima fakta bahwa pembatasan ketat yang ada

10. Di Republik Korea, tidak ada aturan pemberian suara melalui surat pos untuk pemilih luar negeri.

11. Tingkat partisipasi pemilih luar negeri pada Pemilu Presiden 2017 adalah 75,3%; pada Pemilu National Assembly 2016 adalah 41,4%; dan pada Pemilu Presiden 2012 adalah 71,1%.

tidaklah terhindarkan dan menghalangi mereka untuk menggunakan metode kampanye yang konvensional.

#### **Apakah pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman baru ini?**

Dengan wabah COVID-19 masih berkecamuk di berbagai belahan dunia dan masih tidak terlihatnya akhir dari bencana ini, beberapa negara dan wilayah mempersiapkan diri mereka untuk berhadapan dengan dilema yang dihadapi Republik Korea ketika menimbang-nimbang keputusan untuk menyelenggarakan pemilu sesuai jadwal atau tidak dan dalam mempertimbangkan jaminan keselamatan bagi semua yang terlibat. Apakah pedoman yang dapat diambil dari pengalaman Republik Korea yang belum pernah terjadi sebelumnya ini? Seberapa banyak pelajaran yang dapat diambil dan diadaptasi oleh negara lain yang memiliki kondisi sejarah, sosial, politik, budaya, infrastruktur dan ekonomi yang berbeda?

Melihat contoh kasus Republik Korea, paling tidak secara umum terlihat bahwa NEC telah berhasil untuk menyelenggarakan sebuah pemilu yang bagus secara teknis dalam situasi dan kondisi yang amatlah sulit. Namun ini bukan berarti pengalaman ini dapat dengan serta-merta dan dengan mudah diadaptasi untuk konteks negara lain.

Kemampuan negara dan wilayah lain untuk menjamin tingkat keselamatan yang sama dalam pemilu sangat bergantung pada adanya beberapa prasyarat mendasar.

#### *Kemampuan efektif untuk menanggulangi Pandemi COVID-19*

Satu pertimbangan awal adalah kenyataan bahwa berbagai negara dan wilayah memiliki kemampuan, infrastruktur, alat, pendekatan dan hasil yang berbeda-beda dalam melawan wabah COVID-19. Tiap negara atau wilayah berada, dan akan selamanya berada, dalam tahapan yang berbeda dalam perlawanan mereka masing-masing sampai pada akhirnya mengalahkan wabah ini.

Dalam hal Republik Korea, pemerintah petahana, walaupun agak lambat pada awalnya, secara cepat mengambil peran dan menunjukkan pada negara dan dunia bahwa ia memiliki kemampuan untuk membatasi penyebaran wabah ini dan melandaikan kurva infeksi baru. Tanpa menerapkan kewajiban untuk tinggal di rumah (lockdown) atau pembatasan gerak yang ketat bagi warga negaranya, pandemi tetap berada pada tingkat yang terkendali selama masa pra-pemilu.

Dapat dikendalikannya penyebaran wabah ini saat pemilu diselenggarakan adalah suatu syarat yang esensial bagi diputuskannya penyelenggaraan pemilu selama pandemi berlangsung. Bahkan, tidaklah terbayangkan pemilu dapat diselenggarakan kalau negara berada dalam lockdown penuh atau sebagian dan adanya pembatasan gerak. Di Republik Korea, kemampuan yang ditunjukkan oleh pemerintah untuk membatasi penyebaran wabah dan dengan didukung oleh aturan keselamatan yang diberlakukan oleh NEC membuat masyarakat pemilih merasa aman dan nyaman berpartisipasi dalam pemilu yang luar biasa ini.

#### *Kerangka pemilu yang mantap*

Respon yang diberikan oleh NEC, dan tindakan pencegahan dan perlindungan luar biasa yang diambil, untuk meminimalisasi risiko pada kesehatan masyarakat ketika memberikan suara merupakan hal-hal yang belum pernah dilakukan sebelumnya di Republik Korea atau di negara lainnya. Namun tindakan-tindakan itu tidaklah dapat diambil dalam waktu yang sedemikian tepatnya dan dengan sedemikian mulusnya tanpa aturan hukum dan prosedural yang sudah ada dalam kerangka hukum yang memfasilitasi partisipasi pemilih yang inklusif. Mengingat prosedur pemberian suara awal dan bagi pemilih yang tidak berada di tempat sudah ada dalam kerangka hukum pemilu sebelum adanya wabah COVID-19, hal ini berarti prosedur tersebut dapat dimanfaatkan dan diperluas penggunaannya secara cepat untuk mengatasi berbagai tantangan yang muncul. Pemberian suara awal membolehkan pemilih manapun untuk memberikan suaranya secara langsung di TPS manapun di seantero negeri tanpa pendaftaran ulang; pemberian suara melalui surat pos membolehkan pemilih dalam kategori khusus yang tidak dapat datang ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya; dan berbagai aturan pemilihan luar negeri, walaupun cukup terbatas, memastikan warga negara yang tinggal di luar negeri tetap memiliki hak pilih. Lalu, selain disebabkan oleh kerangka hukum pemilu Republik Korea yang sudah memiliki aturan-aturan bermanfaat itu, lembaga penyelenggara pemilunya juga sudah memiliki pengalaman serta kemampuan administratif, prosedural dan operasional yang terbukti.

Namun demikian, banyak negara dan wilayah yang belum memiliki aturan hukum dan prosedural untuk memfasilitasi pemilih yang tidak berada di tempat<sup>12</sup> atau untuk memberikan suara di awal sehingga hanya dapat

memfasilitasi pemberian suara di TPS pada suatu hari Pemilu. Jika memutuskan untuk menyelenggarakan pemilu sesuai jadwal selama pandemi masih berlangsung, maka negara atau wilayah ini mesti berjuang keras untuk mempertahankan tingkat partisipasi pemilihnya sambil memastikan keselamatan pemilih, penyelenggara dan kesehatan masyarakat pada umumnya. Kesulitan ini makin kentara bagi negara-negara berkembang yang banyak tidak memiliki aturan memilih jarak jauh atau di awal.

#### *Ketersediaan sarana dan prasarana yang cukup dan tepat waktu*

Prasyarat lainnya untuk menyelenggarakan pemilu di tengah pandemi COVID-19 berhubungan dengan tingkat dan jenis sarana dan prasarana yang tersedia untuk menciptakan kondisi pemungutan suara yang aman (sumber daya keuangan, pengetahuan, keterampilan, kemampuan, aturan dan praktik formil dan non-formil yang berlaku, dll.) serta ketersediannya untuk digunakan secara tepat dan cepat oleh lembaga penyelenggara pemilunya.

Pada saat penulisan makalah ini, detail biaya dari penyelenggaraan pemilu 2020 Republik Korea belum diumumkan, dapatlah diperkirakan bahwa sarana dan prasarana yang dibutuhkan sangatlah besar untuk menyelenggarakan pemilu yang kompleks dan yang diterapkan dalam waktu sangat pendek itu.

Sangatlah jelas bahwa ketersediaan sarana dan prasarana yang cukup dan tepat waktulah yang membuat penyelenggaraan Pemilu 2020 oleh NEC sangat baik walaupun dihadapkan oleh tantangan dan keterbatasan yang beragam. Mengingat tidak semua negara memiliki, atau dapat memiliki, kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana yang kurang lebih sama dengan NEC, tidak adanya sarana dan prasarana tersebut sudah merupakan halangan nyata untuk mencapai hasil yang sama.

#### *Alam politik yang kondusif*

Sebuah prasyarat tambahan adalah memastikan adanya alam politik yang kondusif. Hal ini membuat berbagai aktor dan kekuatan politik (yang juga akan bertanding dalam pemilu) untuk menerima berbagai pembatasan yang dikenakan pada mereka dan aktivitas kampanye konvensional mereka akibat pandemi yang berlangsung. Kondisi ini juga memberikan kondisi mendukung bagi penyelenggara pemilu untuk menjalankan fungsinya di bawah kondisi yang penuh tantangan itu.

12. Lihat International IDEA's Voting from Abroad Handbook halaman 12-13, 19-20, 23 dan 26. < <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voting-from-abroad-the-international-idea-handbook.pdf> >

Adanya alam politik yang kondusif juga berarti adanya percaturan politik yangimbang sehingga menciptakan kesempatan yang sama dan seimbang bagi semua partai politik dan calon. Alam politik yang demikian juga mengurangi kelebihan yang dimiliki oleh pemerintah petahana dalam menakhodai negeri selama krisis besar ini.

### Setiap konteks adalah unik

Ketika mempertimbangkan apa yang perlu dipelajari dari pemilu Republik Korea yang baru lalu ini, negara atau wilayah manapun perlu mengevaluasi secara hati-hati konteksnya masing-masing dalam kaitannya dengan prasyarat mendasar yang esensial untuk menyelenggarakan pemilu yang kredibel, aman dan adil di tengah suatu pandemi.

Walaupun banyak pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman Republik Korea ini dan adanya banyak aspek keberhasilan yang dapat dipertimbangkan, tidak semua negara atau wilayah mungkin ada di posisi yang sama dan mampu untuk menaati standar dan pendekatan yang diperlukan demi menyelenggarakan pemilu yang kredibel, aman dan adil di tengah pandemi COVID-19 ini. Yang pasti, pengalaman Republik Korea yang baru ini menawarkan beberapa refleksi krusial dan pelajaran berharga yang patut didalami oleh semua negara dan wilayah di dunia yang dalam beberapa bulan mendatang ini mencari-cari cara untuk menegakkan hak demokrasi rakyat secara aman.

### Tautan bermanfaat:

- Video NEC: [Kode Perilaku Pemilih dalam 20 detik](#)
- Video NEC: [Ayo memilih dengan aman pada pemungutan suara awal](#)
- Video NEC: [Ayo memilih dengan aman pada Hari Pemilu](#)
- Video dan foto NEC: [Ayo memilih dengan aman](#)
- [Siaran langsung](#) Pemilu *National Assembly* ke-21

### Tentang Penulis

**Antonio Spinelli** adalah seorang Penasihat Regional Senior untuk Proses Pemilu, Partisipasi dan Perwakilan Politik di Program Regional Asia dan Pasifik International IDEA.

Sebelum bergabung dengan Program Regional Asia dan Pasifik di Canberra, Australia, dari tahun 2017 hingga 2019, Saudara Spinelli memimpin kantor dan program International IDEA di Nepal dan Asia Selatan, mendukung inisiatif-inisiatif kepemiluan, pemerintahan lokal, partisipasi masyarakat dan perwakilan politik di wilayah ini.

Pekerjaan terdahulu Saudara Spinelli cukup luas. Sejak 1992, ia terutama terlibat dalam formulasi kebijakan pemilu, manajemen proyek bantuan pemilu berskala besar – kebanyakan di daerah transisi politik dan demokrasi; daerah konflik dan setelah konflik; operasi perdamaian – untuk berbagai institusi antara lain seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), International Foundation for Electoral Systems (IFES) dan Komisi Eropa.



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 negara atau politik tertentu. Pandangan-pandangan yang dikemukakan dalam publikasi ini tidak selalu mewakili pandangan International IDEA, ataupun pandangan anggota Dewannya.

Publikasi ini adalah terjemahan dari versi Bahasa Inggris International IDEA's "Managing Elections under the COVID-19 Pandemic: The Republic of Korea, Crucial Test", Technical Paper 2/2020.

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 izin Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Anda bebas menyalin, mendistribusikan dan mentransmisikan publikasi, dan untuk mencampur dan menyesuainya, asalkan hanya untuk tujuan-tujuan non-komersial, bahwa anda menggunakan atribut publikasi dengan tepat dan bahwa anda mendistribusikannya di bawah izin yang sama

Untuk informasi lebih lanjut kunjungi situs Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>

Desain dan layout: International IDEA

Penerjemah: Adhy Aman

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.15>>

### Tentang International IDEA

Didirikan pada 1995, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) merupakan organisasi antarpemerintahan yang mendukung demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia. Lembaga ini adalah satu-satunya organisasi antarpemerintahan dengan mandat global yang hanya berfokus pada demokrasi dan pemilihan umum, dan berkomitmen untuk menjadi penentu agenda global dalam bidang pembangunan demokrasi. Dengan 33 Negara Anggota dari semua benua, International IDEA mendukung pengembangan institusi dan proses demokrasi yang lebih kuat; dan memupuk demokrasi yang berkelanjutan, efektif dan sah melalui penyediaan sumber daya pengetahuan komparatif, dialog dan kemitraan di tingkat global, regional dan negara.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, SWEDEN

Tel: +46 8 698 37 00

E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Website: <<https://www.idea.int>>



Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Jakarta, INDONESIA

Tel: +62 21 8300004

E-mail: [admin@perludem.org](mailto:admin@perludem.org)

Situs: [www.perludem.org](http://www.perludem.org)

