



BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

PERIHAL PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA

Editor : Masmulyadi

Penulis:

Afrimadona - Amir Nashirudin - Anis Hidayah - Galeh Akbar Tandjung
Iskardo P. Panggar - Jamaludin Lado Rua - Khoirunnisa - Lolly Suhenty
M. Faishal Aminuddin - Mochammad Afifuddin - Moch. Nurhasim
Rafif Pamenang Imawan - Suhadi Sukendar Situmorang

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



P e n e r b i t
 **BAWASLU**
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

TIM PENYUSUN

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina

Gunawan Suswanto

Penanggung Jawab

Ferdinan Eskol Tiar Sirait

Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz

Wakil Ketua

Ilham
Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
R. Alief Sudewo
Masmulyadi
Bre Ikrajendra

Asisten Peneliti

Syah Rizal
Rury Uswatun Hasanah
Anjar Arifin
M. Qodri Imadudin
Dina Dwi Rahyu
Gusti Ayu Indah Lestari
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi
Dinnar Safa Angraeni
Taufiequrrohman
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah
Adriansyah Pasga Dagama

Desain dan Tata letak

Ade Candra
Insan Azzamit

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



www.bawaslu.go.id

Cetakan Pertama Desember 2019

ISBN 978-623-92376-2-2



TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

Editor:

Masmulyadi

Penulis:

Afrimadona

Anis Hidayah

Galeh Akbar Tanjung

Iskardo P. Panggar

Jamaludin Lado Rua

Khoirunnisa

Lolly Suhenty

M. Faishal Aminuddin

Mochammad Afifudin

Moch. Nurhasim

Muh. Amir Nashiruddin

Rafif Pamenang Imawan

Suhadi Sukendar Situmorang





Kata Pengantar

Salah satu ciri negara demokrasi ialah penyelenggaraan pemilihan umum secara reguler. Dan bangsa Indonesia baru saja melaksanakan hajatan itu, 17 April 2019. Pemilu yang baru saja diselenggarakan merupakan pemilu serentak pertama - memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota - dalam sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Itu sebabnya maka pemilu serentak 2019 perlu dievaluasi untuk memperoleh pembelajaran yang *critical* terhadap berlangsungnya proses tersebut.

Bawaslu RI merupakan salah satu aktor yang terlibat secara langsung dalam dinamika penyelenggaraan pemilu serentak 2019, tentu bersama-sama dengan KPU dan DKPP. Sesuai dengan mandatnya, Bawaslu menjalankan fungsi pengawasan, pencegahan dan penindakan untuk memastikan bahwa keseluruhan proses pemilu serentak 2019 berjalan di atas prosedur yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tidak lebih, tidak kurang dari itu. Olehnya itu, kehadiran buku evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak ini adalah bagian dari kontribusi dan sumbangan Bawaslu untuk mengambil bagian dalam proses evaluasi terhadap berjalannya pemilu serentak 2019, khususnya pada aspek pemungutan dan penghitungan suara. Bawaslu memandang bahwa proses pengambilan kebijakan, terutama kedepan harus berangkat dari evidence yang kuat. Dengan demikian, buku ini dapat menjadi rujukan dalam pengambilan kebijakan, khususnya terkait dengan pemilu serentak.

Beberapa isu penting yang diketengahkan oleh kontributor dalam buku ini antara lain berkaitan dengan sistem pemilu dan multipartai ekstrem, kompleksitas pemilu 2019 baik pada sisi penyelenggara pemilu, peserta

pemilu dan pemilih serta relasinya dengan perwujudan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, partisipasi dan perilaku pemilih, bagaimana menjaga hak pilih, dan pemanfaatan sistem informasi dan teknologi sebagai instrumen dalam mempermudah kerja-kerja penyelenggara pemilu.

Harapannya, apa yang ditulis oleh para kontributor dalam berbagai topik di buku ini dapat menjadi diskusi yang hangat, tidak saja bagi kalangan penyelenggara pemilu, akademisi, mahasiswa, tetapi juga oleh para pengambil kebijakan dalam menyusun agenda-agenda kebijakan publik, khususnya dalam isu kepemiluan.

Akhir kata, baik secara pribadi dan kelembagaan saya ingin menyampaikan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada para kontributor yang telah meluangkan waktu dan pikirannya dalam proses penyusunan buku ini.

Abhan
Ketua Bawaslu RI



Daftar Isi

Tim Penyusun _____	I
Tim Penulis _____	II
Kata Pengantar _____	III
Daftar Isi _____	IV
Biodata Penulis _____	399
Bab 1 Pendahuluan (<i>Masmulyadi</i>) _____	3
Bab 2 Pemilu 2019: Problem Kompatibilitas Antar-Sistem Dan Multipartai Eskترم (<i>Moch. Nurhasim</i>) _____	19
Bab 3 Kompleksitas Pemilu Serentak 2019 Dalam Pemungutan dan Penghitungan Suara (<i>Khoirunnisa</i>) _____	53
Bab 4 Partisipasi Politik Dalam Keserentakan Pemilu 2019: Identifikasi Faktor, Kualitas dan Dampak (<i>M. Faishal Aminuddin</i>) _____	91
Bab 5 Ditengah Polarisasi: Pemilu Berintegritas dan Partisipasi Pemilih dalam Pemilu Serentak 2019 (<i>Afrimadona dan Rafif Pamenang Imawan</i>) ____	129
Bab 6 Problematika Daftar Pemilih Tambahan dan Upaya Menjaga Hak Pilih diDaerah Istimewa Yogyakarta (<i>Muh. Amir Nashiruddin</i>) _____	159
Bab 7 Koreksi Penghitungan Suara Dalam Rangka Menjaga Kemurnian Hasil Pemilu Serentak Tahun 2019 di Provinsi Lampung (<i>Iskardo P. Panggar</i>) _____	187

Bab 8 Pelanggaran KPU Terhadap Aturan Dan Prosedur Pemungutan Suara Ulang (PSU): Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat (*Lolly Suhenty*)_____ 217

Bab 9 Pemungutan Suara Susulan dan Lanjutan di Nias Selatan (*Suhadi Sukendar Situmorang*)_____ 245

Bab 10 Peran Klinik Pemilu Dalam Mencegah Politik Uang Di Desa Loa Duri Ilir Pada Pemilu Tahun 2019 (*Galeh Akbar Tanjung*)_____ 273

Bab 11 Dilema Praktik Sistem Noken Pada Pemilihan Umum Di Tanah Papua (*Jamaludin Lado Rua*)_____ 297

Bab 12 Menyelamatkan Suara Pekerja Migran Indonesia: Evaluasi Pemilu Serentak 2019 di Malaysia (*Anis Hidayah*)_____ 339

Bab 13 Inovasi Pengawasan Pemilu Berbasis Teknologi Informasi: Pengalaman Bawaslu Melembagakan Siwaslu Pada Pemilu Serentak 2019 (*Mochammad Afifudin*)_____ 367

Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PENDAHULUAN: EVALUASI PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA PEMILU SERENTAK 2019

Masmulyadi

1.1 Pengantar

Indonesia baru saja menyelenggarakan pesta demokrasi lima tahunan, pemilu serentak yang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019. Penyelenggaraan pemilu serentak bermula dari putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap permohonan uji materi (*judicial review*) yang dilakukan oleh Efendi Gazali dan Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak tahun 2013 yang lalu. Dalam amarnya, MK menyatakan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁽¹⁾ Imperatif putusan tersebut, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak dengan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sebagai tindak lanjut dari putusan tersebut, berbagai upaya dilakukan oleh pemangku kepentingan pemilu, termasuk penyusunan kerangka hukum yaitu undang-undang yang menjadi payung penyelenggaraan pemilu serentak. Dan dengan dasar itu, penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP) menyiapkan peraturan teknis untuk mengimplementasikan harapan tersebut.

Atas kerja keras seluruh pihak, pemilu serentak berhasil diselenggarakan dengan baik. Meski pun demikian bukan berarti penyelenggaraan pemilu serentak ini berjalan dengan mudah. Sejumlah hal positif dicapai, misalnya meningkatnya partisipasi pemilih hingga 81,93%, berjalannya fungsi *cheks*

¹ Mengenai hal ini dapat dilihat pada putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014.

and balances dalam menjalankan tugas dan fungsi penyelenggara pemilu, transparansi yang makin membaik, demikian juga dengan penegakan etik bagi penyelenggara pemilu dan proses penyelesaian sengketa yang juga membaik. Sejumlah hal perlu menjadi catatan, misalnya terhadap banyaknya korban penyelenggara pemilu yang meninggal akibat kelelahan, rumitnya proses administrasi, *hoax* dan politik identitas yang meningkat serta masalah-masalah klasik pemilu lainnya.

Olehnya itu diperlukan evaluasi penyelenggaraan pemilu serentak yang telah dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019 yang lalu. Evaluasi tersebut memiliki makna penting dalam mencoba memotret dan memetakan perjalanan pemilu serentak 2019. Memang sejumlah pihak (penyelenggara pemilu, kampus dan organisasi masyarakat sipil) telah melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu serentak dalam berbagai forum diskusi. Namun demikian, penilaian menyeluruh menyangkut beragam aspek dalam sistem pemilu belum banyak dilakukan,⁽²⁾ khususnya publikasi buku. Padahal dibutuhkan penilaian yang lebih utuh dan komprehensif yang dibangun di atas *evidence* yang kokoh untuk memberikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan perbaikan sistem pemilu dimasa yang akan datang. Dan usaha melahirkan kebijakan sistem pemilu yang baik tentulah dimulai dari riset dan kajian yang baik pula.

Berangkat dari pemikiran itulah, Bawaslu mengajak akademisi, peneliti, aktivis Ornop dan penyelenggara pemilu untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 sekaligus mengisi kekosongan itu. Para penulis yang terlibat dalam riset ini menuliskan penilaiannya terhadap praktik penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Bagi akademisi dan peneliti, penilaian dilakukan terutama pada aspek yang bersifat teoritik. Sementara aktivis Ornop dan penyelenggara pemilu menuliskan pengalaman dan temuan-temuan lapangan yang selama ini digeluti. Serangkaian pertemuan dihelat untuk mendiskusikan secara terbuka dan *critical* terhadap temuan-temuan riset yang relevan dengan evaluasi pemilu serentak. Evaluasi ini terdiri atas enam klaster dan satu klaster lainnya bersifat reflektif. Keenam klaster tersebut antara lain representasi politik, kelembagaan penyelenggara pemilu, kampanye,

² Mengenai evaluasi pemilu serentak dapat membaca laporan LIPI, *Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, Puslit Politik LIPI, 2019 atau laporan Litbang Kompas, *Publik Menerima Hasil Pemilu*, Kompas, 17 Juni 2019.

hukum, partisipasi masyarakat, dan pemungutan dan penghitungan suara.

1.2 Panggung Pilpres

Argumen utama penyelenggaraan pemilu serentak yang eksplisit disebut dalam putusan MK adalah bagaimana memperkuat sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, dan efektivitas serta efisiensi penyelenggaraan pemilihan dari sisi anggaran, waktu dan pengelolaan konflik.³ Pemikiran tersebut ada benarnya sebab dalam empat kali pemilu (1999, 2004, 2009 dan 2014) pemerintahan yang terbentuk hanya menghasilkan pemerintah minoritas (*minority government*). Presiden terpilih berasal dari partai yang tidak meraih suara terbanyak di DPR (Harun Husein, 2014: 523).

Meski demikian, penyelenggaraan pemilu serentak 2019 yang diikuti oleh dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden menyisakan kontestasi yang ketat. Kontestasi demikian, menyebabkan keterbelahan dalam hari-hari panjang kampanye yang berlangsung dari September 2018 hingga April 2019 bahkan sesudahnya.

Diskursus publik diwarnai oleh pembicaraan seputar agenda-agenda (visi, misi dan program) kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Praktis dalam delapan bulan kampanye, sorot kamera, liputan media dan diskusi-diskusi (*off line dan online*) yang digelar semua tertuju kepada dua kontestan Pilpres. Akibatnya, pemilu serentak cenderung jadi panggung bagi Pilpres, sedangkan Pileg jadi kehilangan magnet. Padahal disaat yang bersamaan, berlangsung Pileg untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Baik Pilpres dan Pileg sama-sama penting karena kedua pemilihan itu mempunyai tujuan untuk mengisi lembaga-lembaga politik baik lembaga perwakilan (*representative institution*) dan lembaga kepresidenan yang keduanya mempunyai kedudukan dan fungsi strategis dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia.

Pertanyaannya, mengapa Pilpres 2019 jauh lebih ramai dan gegap gempita dibandingkan Pileg 2019? Salah satu penjelasannya karena kontestan yang mengikuti Pilpres hanya

³ *Ibid*, hal 1

terdiri dari dua pasangan calon⁽⁴⁾ sehingga memudahkan bagi masyarakat dan pemilih pada khususnya untuk mengidentifikasi pasangan calon yang berkompetisi. Sedangkan pada Pilleg, kontestan jauh lebih banyak: terdiri atas 16 (enam belas) partai politik peserta pemilu dan 8.388 (delapan ribu tiga ratus delapan puluh delapan) calon anggota DPR R.I. yang memperebutkan kursi, belum lagi calon anggota DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang tentu lebih banyak. Tabel 1 berikut ini menggambarkan jumlah calon anggota DPR R.I. dari 16 (enam belas) partai politik yang berkompetisi pada pemilu serentak 2019.

Tabel 1.
Partai Politik dan Caleg DPR RI Tahun 2019

No.	Partai Politik	Dapil	Jumlah Caleg		
			Laki-Laki	Perempuan	Total
1.	PKB	80	355	220	575
2.	Gerindra	80	362	213	575
3.	PDIP	80	360	215	575
4.	Golkar	80	357	218	575
5.	Partai NasDem	80	355	220	575
6.	Partai Garuda	80	195	180	375
7.	Partai Berkarya	80	364	229	593
8.	PKS	80	326	212	538
9.	Partai Perindo	80	353	222	575
10.	PPP	80	327	230	557
11.	PSI	80	313	262	575
12.	PAN	80	357	218	575
13.	Partai Hanura	80	325	234	559

⁴ Menganai hal ini bisa dilacak dari angka *presidential threshold* yang tinggi, yaitu 20 persen kursi di DPR atau 25 persen suara sah level nasional.

14.	Partai Demokrat	80	347	227	574
15.	PBB	80	243	172	415
16.	PKPI	77	78	99	177
Jumlah Keseluruhan Caleg DPR RI					8388

Sumber: www.kpu.go.id (diolah, 2019)

Antusiasme pemilih terhadap Pilpres dapat dilihat dari tingginya partisipasi pemilih yang mencapai 81,93 % dan suara sah yang lebih besar dari suara sah Pileg pada gelaran pemilu serentak yang lalu. Pada pemilu serentak tahun 2019 jumlah suara sah untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yaitu 154.257.601. Artinya ada kenaikan dari sebelumnya, yaitu pada Pilpres 2014 yang hanya 133.574.277. Sementara pada level Pileg, jumlah suara sah juga mengalami peningkatan dari 124.972.491 pada Pileg 2014 menjadi 139.971.260 pada pemilu serentak 2019.⁵ Hal lain yang patut dicatat yaitu tingginya jumlah suara tidak sah, khususnya pada Pileg yang mencapai 17.503.953. Suara tidak sah disebabkan oleh sejumlah alasan antara lain karena besarnya surat suara disebabkan sistem proporsional yang memuat daftar calon anggota DPR, DPD dan DPRD, berubahnya kriteria surat suara, dan minimnya pengetahuan pemilih mengenai teknis tata cara pemungutan dan penghitungan suara (Harun Husein, 2014: 327).

Tabel 2.
Suara Sah dan Tidak Sah Pilpres dan Pileg 2019

No.	Pemilihan	Suara Sah	Suara Tidak Sah
1.	Presiden dan Wakil Presiden	154.257.601	3.754.905
2.	DPR	139.971.260	17.503.953

Sumber: www.kpu.go.id (diolah, 2019)

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa, suara sah yang besar pada surat suara Pilpres dibandingkan dengan surat suara pada Pileg dapat dibaca sebagai gejala bahwa, panggung Pil-

⁵ Biro Teknis dan Hupmas KPU RI, *Buku Data dan Infografik Pemilu Anggota DPR RI dan DPD RI*, (KPU, Jakarta, 2014).

pres jauh lebih “seksi” ketimbang Pileg. Argumen ini diperkuat oleh temuan Charta Politika yang dirilis sebelum hari pemungutan dan penghitungan suara, pada April yang lalu, dimana 75,4 persen dari 800 responden yang disurvei menjawab akan memilih kertas suara Pilpres terlebih dahulu.⁽⁶⁾ Temuan tersebut menunjukkan bahwa, Pileg 2019 cenderung “diabaikan” masyarakat karena euforia kontestasi Pilpres 2019 yang ketat dan sengit.

Aspek lain yang menarik dipotret adalah kesulitan bagi peserta pemilu, khususnya caleg. Muncul dilema, apakah akan mengurus (memenangkan) diri sendiri atau juga mengurus pemenangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh partainya. Ada kecenderungan caleg-caleg mencari aman, mementingkan diri sendiri ketimbang ideologi dan platform partai beserta calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusungnya. Di Sumatera Barat, caleg-caleg dari koalisi partai pengusung Jokowi-Ma’ruf Amin, misalnya lebih memilih memasang alat peraga partai dan dirinya, ketimbang mengikutkan calon Presiden dan Wakil Presiden koalisi partainya. Di Bali hal yang sama terjadi pada koalisi partai pendukung Prabowo-Sandi yang cenderung melepas identitas Capres dan Cawapres usungan partainya.⁽⁷⁾

1.3 Administrasi Pemilu Yang Kompleks

Membahas pemungutan dan penghitungan suara tidak hanya bicara pada aspek teknis pelaksanaan (tata cara pemungutan dan penghitungan suara serta proses konversi suara jadi kursi) *an sich*, tetapi bagaimana kemudian kita masuk pada diskusi yang lebih mendasar, yaitu bagaimana menjaga kemurnian suara dan ekspresi politik pemilih yang datang berpartisipasi di tempat pemungutan suara (TPS) pada hari pemungutan suara. Tahap lebih lanjut dari percakapan ini, yaitu menguji apakah desain sistem pemilu (*electoral engineering*) yang diputuskan oleh MK dan diformulasikan dalam kerangka hukum pemilu dapat dicapai. Pada akhirnya adalah bagaimana hasil pemilu memperoleh legitimasi dari masyarakat.

6 <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/04/16265581/charta-politika-euforia-pilpres-membuat-masyarakat-lupakan-pemilihan>, diakses tanggal 20 November 2019

7 <https://www.jawapos.com/jpg-today/04/03/2019/takut-suara-hilang-banyak-caleg-enggan-pasang-foto-jokowi-di-baliho/>, diakses tanggal 20 November 2019

Pemungutan dan penghitungan suara dibagi dalam tiga aktivitas utama, yaitu persiapan, pemungutan dan penghitungan suara, serta pengadministrasian (pengisian berita acara dan dokumen kelengkapan lainnya).⁽⁸⁾ Pada fase persiapan, kegiatan dimulai dari penerimaan logistik pemilu, pembagian surat pemberitahuan pemilih (Model C6) kepada pemilih, dan pendirian TPS. Salah satu persoalan yang cukup krusial dalam pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yaitu keterlambatan logistik pemilu sampai ke KPU Kabupaten/Kota. Keterlambatan ini berimplikasi pada terganggunya jadwal sortir, pengepakan dan distribusi logistik ke TPS. Lebih jauh, dampak keterlambatan logistik yaitu tertundanya pelaksanaan pemungutan suara. Itu sebabnya sejumlah TPS melakukan pemungutan suara susulan (1.488 TPS) dan pemungutan suara lanjutan (13 TPS).⁽⁹⁾ Persoalan ini sebetulnya bukan hal yang baru. Keterlambatan logistik dari pemilu ke pemilu selalu berulang. Bahkan Bawaslu dalam temuan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP)⁽¹⁰⁾ dan IKP updatenya telah memperingatkan kepada KPU soal kerawanan logistik pemilu ini.

Berikutnya adalah pendistribusian Model C6. Di pemilu serentak, masalah distribusi Model C6 tidak terlalu berat. Hal ini disebabkan karena adanya kebijakan KPU yang membatasi jumlah pemilih maksimal 300/TPS. Dengan tujuh orang anggota KPPS, mereka dapat melayani 300 pemilih yang berada di lingkungan TPS setempat. Ada pun penyiapan TPS lebih banyak disorot pada aksesibilitas pemilih, khususnya pemilih berkebutuhan khusus. Seringkali KPPS, tidak memperhatikan aspek ini, padahal di daftar pemilih tetap (DPT) kategori pemilih sudah bisa diidentifikasi, berapa jumlah pemilih disabilitas.

Kedua, tahap pemungutan dan penghitungan suara. Tahap ini terdiri atas dua kegiatan yaitu pemungutan suara yang dimulai dari pukul 07.00 dan berakhir pukul 13.00 lalu dilanjutkan dengan kegiatan penghitungan suara. Di pemilu serentak yang baru saja diselenggarakan, catatan atas proses

8 Mengenai komponen kegiatan KPPS dalam fase ini bisa dilihat pada PKPU No. 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum.

9 <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/22/21333871/kpu-total-2767-tps-lakukan-pemungutan-suara-ulang-susulan-dan-lanjutan>, diakses 20 November 2019

10 Lebih lengkap bisa dibaca pada laporan Indeks Kerawanan Pemilu 2019 dan Updatenya.

pemungutan suara di TPS dominan terkait dengan kecakapan petugas KPPS dalam memahami dan menerapkan standar tata cara pemungutan dan penghitungan suara yang diatur dalam perundang-undangan. Salah satu faktornya karena peningkatan kapasitas (*capacity building*) melalui bimbingan teknis tidak dilakukan menyeluruh terhadap ketujuh anggota KPPS. Sejauh ini, hanya empat anggota KPPS yang dilatih. Terjadinya pemungutan suara ulang (PSU) di beberapa tempat adalah cerminan dari kegagalan KPPS dalam memahami standar tata cara pemungutan dan penghitungan suara, khususnya terkait mekanisme pembukaan kotak suara dan kategorisasi pemilih (DPT, DPTb dan DPK) yang berkaitan dengan surat suara yang menjadi hak pemilih.

Ketiga, pengadministrasian. Administrasi pemungutan dan penghitungan suara mencakup dokumen berita acara (Model C, Model C₁ Plano, Model C₁ dan lampirannya, Model C₂, Model C₃, Model C₄, dan Model C₅), daftar hadir, pengumuman DPT, DPTb, DPK dan dokumen lain yang harus diisi oleh KPPS. Kegiatan pengadministrasian inilah yang dalam pemilu serentak 2019 berlangsung hingga hari berikutnya.⁽¹¹⁾ KPPS harus menyalin perolehan suara calon anggota legislatif di semua level yang akan disampaikan kepada 16 (enam belas) saksi partai politik peserta pemilu, 2 (dua) saksi pasangan calon Pilpres, 1 (satu) salinan untuk arsip, pengawas TPS, pengumuman dan bahan pindai untuk KPU Kabupaten/Kota. Meski berjalan lancar, tetapi kompleksitas pengadministrasian ini perlu menjadi catatan dan bahan evaluasi bagi penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Administrasi pemilu yang kompleks mulai dari berbagai formulir isian, penyampaian pemberitahuan pemilih, dan pencatatan hasil pada akhirnya menyumbang persoalan dalam tahap pemungutan dan penghitungan suara. Termasuk ketidakcakapan petugas KPPS membedakan jenis pemilih (DPT, DPTb, dan DPK) berakibat harus dilakukannya pemungutan suara ulang. Demikian juga dengan masalah manajemen logistik yang menyebabkan pemilihan susulan diberbagai tempat.

¹¹ Mengenai hal ini bisa membaca temuan survei Litbang Kompas yang mengemukakan bahwa 53,4 persen penghitungan suara selesai pada hari berikutnya.

1.4 Sedikit Tentang Artikel Dalam Buku Ini

Buku ini merupakan kumpulan tulisan dari peneliti, akademisi, aktivis yang berkecimpun di NGO pemilu, dan praktisi penyelenggara pemilu untuk mencoba mengevaluasi penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 terutama dari sisi pemungutan dan penghitungan suara. Beberapa isu sentral dari aspek pemungutan dan penghitungan suara diangkat oleh para penulis dengan beragam cara pandang dan perspektif.

Tentu tidak semua isu diseputar pemungutan dan penghitungan suara dapat diulas dalam buku ini. Tetapi setidaknya, isu-isu pokok yang ditampilkan oleh para penulis dapat menjadi pemantik bagi percakapan lebih lanjut tentang kepemiluan dan isu-isu strategis lainnya. Harapannya, buku ini dapat menjadi tali penyambung antara pengetahuan dan kebijakan. Sehingga lahirnya buku ini bukan berarti percakapan tentang pemilu dan segala persoalan yang melingkupinya berakhir. Justru kehadiran buku ini adalah permulaan untuk membicarakan evaluasi pemilu serentak secara sungguh-sungguh.

Proses penyusunan buku ini dilakukan melalui sejumlah diskusi terpumpun (FGD) untuk menyampaikan agenda dan kemajuan penulisan masing-masing kontributor sekaligus memperdalam pembahasan terhadap tulisan kontributor. Buku ini terdiri atas empat tema utama, yaitu mengenai sistem pemilu, perilaku dan partisipasi pemilih, praktik pemungutan dan penghitungan suara baik di Indonesia dan pemilu di luar negeri, dan terakhir mengenai pemanfaatan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemilu.

Bab pertama dari buku ini adalah pendahuluan yang berupaya menengahkan kepada pembaca mengenai konteks umum dari penyelenggaraan evaluasi pemilu serentak tahun 2019. Sekaligus merangkum hal-hal inti dari bab demi bab yang menjadi substansi buku ini.

Bab kedua buku ini dimulai oleh Moch. Nurhasim dari LIPI, "Pemilu 2019: Problem Kompatibilitas Antar-Sistem dan Multipartai Ekstrem." Melalui bab ini, penulis mengemukakan sejumlah masalah dalam sistem politik kita seperti lahirnya multipartai ekstrem dan kekuatan politik di DPR yang cenderung terfragmentasi sehingga setiap kali terpilih Presiden, harus mengajak koalisi baru. Penulis berargumen bahwa asumsi mengenai efisiensi politik dan efek ekor jas (*coattail effect*) yang

diharapkan dari pemilu serentak tidak terbukti. Ini disebabkan karena keserentakan ini cenderung menjadi panggunya pilpres, sementara pemilihan legislatif cenderung terlupakan oleh pemilih. Hal yang lain adalah terjadinya *splite of vote*, dimana suara pemilih cenderung terdistribusi merata kepada partai peserta pemilu. Partai pengusung utama calon presiden, dalam hal ini PDIP tidak memperoleh suara signifikan, yang memperoleh keuntungan malah Partai NasDem dari 6,72 % pada Pemilu 2014 menjadi 9,69 % pada pemilu 2019.

Bab ketiga, "Kompleksitas Pemilu Serentak 2019 dalam Pemungutan dan Penghitungan Suara," oleh Khoirunnisa Nur Agustyati dari Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, mendiskusikan beberapa aspek penting dari kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Penulis berargumen bahwa, kompleksitas tidak hanya dialami oleh penyelenggara pemilu dan jajarannya, tetapi juga oleh pemilih dan peserta pemilu. Disisi penyelenggara pemilu sendiri, kompleksitas itu nampak dari banyaknya formulir isian yang harus diselesaikan oleh KPPS dan beberapa aspek teknis lainnya. Ada pun kompleksitas disisi pemilih terlihat dari ketidaktahuan pemilih terhadap jadwal (tahapan) pemilu, prosedur pindah memilih, dan kebingungan menentukan pilihan karena banyaknya calon anggota legislatif. Terakhir, kompleksitas dari sisi peserta pemilu yaitu pada proses pengawalan suara dan penempatan saksi di TPS. Kompleksitas tersebut menyumbang masalah dalam penerapan prinsip pemilu yang demokratis.

Bab berikutnya, "Partisipasi Politik dalam Keserentakan Pemilu 2019: Identifikasi Faktor, Kualitas dan Dampak" ditulis oleh M. Faishal Aminuddin. Penulis mengemukakan sejumlah permasalahan dan tantangan yang berkaitan dengan partisipasi politik dalam pemilu serentak tahun 2019. Termasuk menelaah peningkatan partisipasi pemilih yang besar dalam pemilu kali ini. Penulis berargumen bahwa peningkatan partisipasi pemilih disumbang oleh faktor kepercayaan terhadap penyelenggara pemilu, pemerintah dan peserta pemilu, berikutnya yaitu faktor penyelenggara pemilu yang mampu mendekatkan pemilu kepada pemilih, dan terakhir adalah kontribusi peserta pemilu dan partisipasi masyarakat.

Sementara itu, bab lima, "Di Tengah Polarisasi, Pemetaan Perilaku Pemilih Pada Pemilu Serentak 2019," menggambarkan bahwa keberpihakan penyelenggara pemilu dapat

menurunkan partisipasi pemilih. Afrimadona dan Raffi Pemenang Imawan berargumen bahwa penyelenggara yang berpihak akan membuat pemilih pesimis bahwa hasil pemilu akan dapat terpengaruh oleh suara yang dia berikan. Karena itu, mereka akan menganggap kedatangan mereka ke TPS dan memilih akan sia-sia.

Selanjutnya, bab keenam, "Problematika Daftar Pemilih Tambahan dan Upaya Menjaga Hak Pilih di Daerah Istimewa Yogyakarta," M. Amir Nashiruddin menyampaikan bahwa permasalahan utama dalam pendaftaran pemilih disebabkan karena akurasi data hasil sinkronisasi DP4, berikutnya adalah ketidakcermatan petugas pemutakhiran daftar pemilih. Sementara disisi lain, kontrol pengawas dilapangan terhadap proses ini tidak optimal karena keterbatasan jumlah, sementara banyak tahapan yang harus diawasi. Selanjutnya, penulis berargumen bahwa kategorisasi DPT, DPTb dan DPK dengan varian hak pilih dan jenis surat suara menjadi penyumbang masalah yang cukup besar pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Upaya pencegahan yang ditawarkan Bawaslu DIY yaitu melakukan verifikasi faktual terhadap data pemilih secara acak (*sampling*). Dalam kasus lain di bab ketujuh yang ditulis Iskardo P. Panggar, "Koreksi Penghitungan Suara Dalam Rangka Menjaga Kemurnian Hasil Pemilu Serentak Tahun 2019 di Provinsi Lampung," terungkap permasalahan ketidakcocokan perolehan suara antar peserta pemilu, baik antar partai politik, antar calon legislatif, maupun antarcapres/cawapres. Penulis berargumen bahwa untuk menjaga kemurnian hasil pemilu dilakukan upaya koreksi oleh jajaran pengawas pemilu terhadap jajaran KPU pada proses penghitungan dan rekapitulasi penghitungan perolehan suara, baik di tingkat TPS, PPK, maupun KPU Kabupaten/Kota. Ada pun Lolly Suhenty di bab kedelapan, "Pelanggaran KPU Terhadap Aturan dan Prosedur Pemungutan Suara Ulang di Provinsi Jawa Barat" mengungkap permasalahan banyaknya rekomendasi terkait PSU yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota yang tidak dijalankan oleh KPU, padahal syarat PSU telah terpenuhi sesuai ketentuan Pasal 349 ayat (1) huruf a dan c UU No. 7 Tahun 2017. Berdasarkan persidangan yang dilakukan Bawaslu Jawa Barat terungkap bahwa 9 (sembilan) Kabupaten/Kota terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan pelanggaran administrasi dan diberikan teguran tertulis. Masih ditopik yang sama, Suhadi Sukendar

Situmorang di bab kesembilan menulis, "Pemungutan Suara Susulan dan Lanjutan Di Nias Selatan." Penulis berargumen bahwa persoalan pemilihan di Nias Selatan sejak 2004, 2009, 2014 dan 2019 berbeda satu sama lain. Pada pemilu 2004-2014 persoalan disebabkan oleh faktor eksternal. Sedangkan pada pemilu 2019, persoalan disebabkan oleh faktor internal, khususnya tata kelola logistik.

Dalam, "Peran Klinik Pemilu Dalam Mencegah Politik Uang di Desa Lao Duri Ilir Pada Pemilu 2019," bab kesepuluh, Geleh Akbar Tanjung mendiskusikan permasalahan politik uang dalam pemilu, khususnya di Lao Duri Ilir yaitu maraknya praktik politik uang. Berangkat dari situasi tersebut, Bawaslu Kalimantan Timur menawarkan upaya pencegahan terhadap praktik politik uang melalui kolaborasi dengan Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Lewat Klinik Pemilu, upaya-upaya pencegahan yang dimulai dari riset tentang persepsi masyarakat terhadap politik uang, pencegahan secara langsung, dan penancangan desa pelopor anti politik uang.

Bab sebelas, "Dilema Praktik Sistem Noken Pada Pemilihan Umum 2019 di Tanah Papua," Jamaludin Lado Rua meninjau berbagai praktik noken di Papua. Penulis berargumen bahwa varian penggunaan sistem noken semakin banyak dan dilakukan secara serampangan serta penggunaannya semakin meluas diluar kedua suku besar La Pago dan Mee Pago. Dia menawarkan bahwa untuk menegakkan keadilan pemilu serta adanya kepastian hukum, sistem noken perlu diatur secara tegas dalam undang-undang sebagai penjabaran dari Pasal 18B UUD NRI.

Bab dua belas dalam buku ini, "Menyelamatkan Suara Pekerja Migran Indonesia: Evaluasi Pemilu Serentak 2019 di Malaysia," Anis Hidayah mengevaluasi pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 di Malaysia. Penulis mengemukakan argumen pokok bahwa masalah paling mendasar dalam sengkaret penyelenggaraan pemilu di luar negeri yaitu belum tersedianya data buruh migran sebagai basis penyusunan DPT luar negeri. Pendataan pemilih yang dilakukan oleh Kemenlu dan BNP2TKI hanya terhadap mereka yang memiliki dokumen, sementara banyak buruh migran yang tidak memiliki dokumen. Sejumlah potensi pelanggaran dikemukakan oleh penulis terkait dengan pemungutan dan penghitungan suara yang dilakukan dengan mekanisme KSK dan Pos. Aspek PPLN dan KPPSLN tidak luput

dari sorotan penulis, tidak imparsialnya PPLN dan KPPSLN berawal dari seleksi yang tidak transparan dan akuntabel. Penulis menawarkan pentingnya integrasi data buruh migran sebagai basis penyusunan DPT luar negeri dan membangun sistem seleksi PPLN dan KPPSLN yang lebih terbuka dan independen.

Dibagian akhir, "Inovasi Pengawasan Pemilu Berbasis Teknologi Informasi, Pengalaman Bawaslu Melembagakan Siwaslu pada Pemilu Serentak 2019," M. Afifudin mendorong pemanfaatan teknologi informasi sebagai instrumen dalam kerja-kerja pengawasan pemilu. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam pemanfaatan teknologi informasi yaitu pengembangan sistem informasi pengawasan pemilu (siwaslu). Pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara, siwaslu melalui pengawas TPS dapat melaporkan temuan-temuan lapangan dengan lebih cepat dengan bukti-bukti foto lapangan. Meski demikian, untuk menindaklanjuti temuan-temuan lapangan yang dilaporkan melalui siwaslu diperlukan proses validasi dan verifikasi yang lebih cermat.





Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PEMILU 2019: PROBLEM KOMPATIBILITAS ANTAR-SISTEM DAN MULTIPARTAI EKSTREM

Moch. Nurhasim

2.1 Pengantar

Pemilu serentak yang merujuk pada Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada Kamis, 3 Januari 2014 telah dilaksanakan oleh Indonesia pada 17 April 2019. Ini merupakan sejarah penting, karena untuk pertama kalinya Indonesia menyelenggarakan pemilu serentak (sebagian menyebut serempak atau pemilu 5 kotak) karena dari sisi waktu dilakukan secara bersamaan, pada hari yang sama. Dari sisi penyelenggaraannya, Pemilu 2019 dilaksanakan dengan baik, walaupun masih menyisakan banyak persoalan.⁽¹⁾ Sebagian akademisi di Indonesia⁽²⁾ awalnya berasumsi bahwa pemilu serentak akan membenahi dan menjawab problem kombinasi sulit antara pilpres dengan sistem multipartai dan sistem pemilu proporsional yang dianggap telah gagal menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia.

Sebagaimana diketahui, hasil pemilu-pemilu di era reformasi, sejak Pemilu 1999 hingga 2014 menyisakan sejumlah masalah, antara lain: *pertama*, pemilu proporsional yang dikombinasikan dengan sistem multipartai dianggap tidak

¹ Mengenai sejumlah persoalan yang dimaksud dapat dilihat pada beberapa tulisan lain dalam laporan ini, baik yang berkaitan dengan sistem dan pemungutan suara maupun praktik-praktik penyelenggaraan pemilu di sejumlah daerah (provinsi) serta sejumlah isu lain yang dianggap relevan dalam riset bawaslu dalam buku yang berbeda-beda.

² Yang dimaksud dengan akademisi di sini adalah para akademisi yang terlibat dalam *judicial review* UU No. 42 Tahun 2008.

sejalan dengan upaya untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia, karena multipartai yang dihasilkan oleh pemilu adalah multipartai ekstrem yang menyulitkan presiden dalam membangun koalisi. Kedua, tidak adanya partai pemenang mayoritas minimal, karena rata-rata partai pemenang pemilu memperoleh suara di bawah 22 persen.⁽³⁾ Akibatnya, presiden terpilih dianggap kurang didukung oleh kekuatan partai politik yang kuat di parlemen, akibatnya harus membangun koalisi dengan banyak partai. Hal itu salah satunya disebabkan oleh *effective number of party in parlemen (ENPP)* yang dihasilkan oleh pemilu di era reformasi cenderung besar, rata-rata antara 8 hingga 9. Artinya, tingkat kompetisi kekuatan politik di parlemen tergolong terfragmentasi ketimbang terkonsolidasi, akibatnya presiden terpilih harus menampung banyak partai agar pemerintahan yang disusunnya kuat. Ketiga, adanya kemungkinan partai kecil yang memiliki tokoh dengan elektabilitas tinggi dapat menjadi presiden, sehingga pemilu menghasilkan presiden yang terpilih berasal dari partai minoritas di parlemen.⁽⁴⁾

Berangkat dari fenomena demikian, ada upaya para ilmuwan Indonesia untuk mencari jalan keluar agar desain sistem pemilu mampu mendorong keterhubungan antarsistem pemilihan yang lebih baik, dan dapat mencapai tujuan penyederhanaan partai politik serta penataan sistem kepartaian di Indonesia. Salah satu langkah yang ditempuh ialah dengan mencoba menawarkan konsep Pemilu Serentak—sebagaimana dianut oleh sejumlah negara lain di dunia.

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.⁽⁵⁾

³Hasil pemilu yang menunjukkan adanya partai pemenang pemilu yang relatif tinggi hanya terjadi pada Pemilu 1999, di mana Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan memperoleh 33 persen suara. Selanjutnya pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014, partai pemenang pemilu hanya memperoleh suara di bawah 22 persen.

⁴Situasi demikian terjadi pada Pemilu 2004 dan Pilpres 2004 yang pertama kali diselenggarakan di Indonesia, di mana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berpasangan dengan Jusuf Kalla terpilih sebagai pasangan presiden meskipun diusung oleh partai-partai kecil.

⁵ Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-

Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang dikenal di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan di tingkat lokal. Di negara-negara anggota Uni Eropa, pemilu serentak bahkan termasuk menyelenggarakan pemilu untuk tingkat supra-nasional, yakni pemilihan anggota parlemen Eropa secara bersamaan dengan pemilu nasional, regional atau lokal.⁽⁶⁾

Wacana yang berkembang pada saat uji materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden ialah dengan menawarkan konsep pemilu serentak. Dalam usulan uji materi tersebut disebutkan minimal ada dua keuntungan yang diperoleh yakni kecerdasan politik (*political efficacy*) dan efek ekor jas (*coattail effect*), di mana keterpilihan calon presiden dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol tertentu pula.⁽⁷⁾ Adanya Keputusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 tertanggal 23 Januari 2014, mengharuskan pemerintah untuk menyusun RUU yang menggabungkan semua sistem pemilihan, yakni pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung, pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam waktu yang bersamaan pada tahun 2019.

Setelah Pemilu 2019 berhasil dilakukan, apa yang membedakannya dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Atas dasar itu, tulisan ini mencoba untuk melakukan evaluasi dari tujuan penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 yang pertama kali diselenggarakan di Indonesia. Yang dimaksud dengan tujuan Pemilu 2019 adalah tujuan yang tercermin pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum yang disusun oleh Kemendagri pada 2016. Tujuan tersebut ialah (1) merumuskan konsepsi atas permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemilu serentak agar terbentuk sistem politik demokrasi yang mampu menciptakan

Level Research," dalam *Electoral Studies* 25 (2006): 652.

⁶Mengenai hal ini dapat dilihat dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018).

⁷*Ibid.*

sistem presidensial; (2) merumuskan Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu yang baru sebagai dasar pemecahan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pemilu; (3) merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu; dan (4) merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan pembentukan RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu. Adapun pertanyaan yang ingin dijawab ialah apakah tujuan dan asumsi teoretik penyelenggaraan pemilu serentak sebagaimana disebut dalam argumentasi *judicial review* UU No. 42 Tahun 2008 terbukti. Yang dimaksud terbukti adalah dapat membenahi kekurangan-kekurangan kombinasi sistem pemilihan (elektoral) yang telah dipraktikkan sebelumnya seperti pada Pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014.

2.2 Pemilu Serentak dan Upaya Menata Hubungan Antar Sistem Pemilihan

Proses rekayasa sistem pemilihan (elektoral) yang saling mendukung (*compatible*) antar sistem pemilihan terus dilakukan oleh para ahli kepegiluan di Indonesia. Proses seperti itu mulai dilakukan pada awal-awal reformasi, 1998—hingga terlaksananya Pemilu 1999. Pada awalnya, reformasi kepegiluan di Indonesia diharapkan dapat menghindarkan pemilu dari praktik yang menyimpang seperti praktik pemilu di masa Orde Baru.⁸ Masalahnya, perkembangan reformasi sektor kepegiluan dan kepartaian “seakan-akan” kehilangan arah, karena berubah dari satu perubahan ke perubahan lainnya tanpa desain yang pasti. Sejak diputuskannya UU Kepegiluan yang menjadi dasar Pemilu 1999 hingga Pemilu

⁸Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarkhi Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: Gramedia, 2005), hlm. 2 menyebutkan bahwa kecenderungan sistem pemilu Orde Baru membawa dampak pada: *pertama*, rendahnya kualitas keterwakilan para calon dan para wakil rakyat yang duduk dalam lembaga-lembaga legislatif di tingkat nasional dan lokal, *kedua*, rendahnya kualitas akuntabilitas wakil-wakil terhadap rakyat yang diwakilinya, *ketiga*, rendahnya kualitas lembaga-lembaga legislatif itu sendiri sehingga tidak mengherankan jika muncul penilaian bahwa DPR dan DPRD tidak lebih sebagai “stempel” yang melestarikan kekuasaan rezim otoriter Orde Baru.

2019,⁹ pencarian konseptual untuk membenahi sistem pemilihan di Indonesia terus dilakukan. Hasilnya, pilihan atas sistem proporsional tetap dipertahankan, bedanya terdapat penambahan sejumlah prinsip sistem lain sebagai bagian dalam membenahi sistem proporsional. Hal itu terlihat dari mulai diundangkannya paket UU politik tahun 1998, 2003 dan 2008 (Partai Politik, Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, serta UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD).¹⁰ Hampir setiap lima tahun, wacana untuk memperbaiki sistem pemilu dan kepartaian terus berlanjut.

Salah satu isu mendasar yang tidak pernah usang adalah mencari hubungan format sistem pemilu dan kepartaian di satu sisi, dan hubungan kedua sistem—sistem pemilu dan sistem kepartaian yang memperkuat sistem presidensial, terus muncul setelah Pemilu 2004, akibat hasil Amandemen UUD 1945 yang menetapkan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (bukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat).¹¹ Pasca Pemilu 2004—gagasan penyederhanaan partai politik dalam rangka memperkuat demokrasi presidensial baru mencuat ke permukaan, setelah presiden/wakil presiden terpilih berasal dari partai kecil yang dianggap dapat mepelemah posisi eksekutif (presiden) dalam membangun pemerintahan.

Muncul kesadaran bahwa format kepemiluan dan kepartaian yang kompleks, menyebabkan terhambatnya konsolidasi demokrasi di satu sisi dan menghambat penguatan sistem presidensial di sisi yang lain. Karena itu, pada saat perbaikan Paket UU Politik 2003—menjelang Pemilu 2009,

⁹Setelah Orde Baru tumbang dan di awal reformasi, Presiden B.J. Habibie dan DPR mengesahkan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Selanjutnya ketiga UU tersebut setiap pemilu diubah, dan sejak tahun 2004, ditambah satu lagi UU yaitu UU No....tentang Pemilihan Presiden Secara Langsung yang sebelumnya dipilih oleh MPR. Perubahan UU dilakukan setelah pemilu selesai dilakukan. Misalnya, untuk Pemilu 2004 dilakukanlah perubahan UU No. 3 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 12 Tahun 2003, dan seterusnya.

¹⁰Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD pada 2004.

¹¹*Ibid.*

wacana menyederhanakan partai politik dalam konstruksi bangunan sistem presidensial yang kuat sangat kelihatan.⁽¹²⁾ Masalahnya ada dalam praktiknya, terdapat hubungan secara parsial antar ketiga sistem, seakan-akan tidak saling mendukung satu dengan lainnya. Desain sistem pemilu, kepartaian dan pemilu presiden secara langsung, seakan-akan tidak saling berhubungan. Hubungan secara parsial khususnya dalam hal tata cara pencalonan presiden, di mana partai-partai yang memperoleh suara tertentu atau gabungan partai-partai yang dapat mencalonkan calon presiden dan wakil presiden, tidak menjamin bahwa presiden terpilih preferensi suaranya sama dengan perolehan suara di legislatif. Pengalaman Pilpres 2004, dan 2009 memperkuat situasi tersebut. Dampaknya, hasil pemilu legislatif dengan pilpres tidak berhubungan, sehingga presiden terpilih terus mengalami persoalan atau kendala karena dibayang-bayangi oleh praktik presidensial yang rapuh, di mana presiden terpilih memiliki dukungan politik yang rendah, sehingga demokrasi presidensial tidak berjalan secara efektif.

Dari pengalaman di atas menunjukkan bahwa hubungan antara sistem pemilu, kepartaian dan demokrasi presidensial sangat erat satu sama lain. Hubungan itu antara

¹²Mengenai dokumen naskah akademik ini dapat diunduh pada www.cetro.or.id tentang Naskah Akademik RUU Pemilu inisiatif Pemerintah tertanggal 8 Mei 2007. Dalam dokumen itu disebut: "...Agar tercapai keseimbangan antara *deepening democracy* dengan *effective governance* bisa tercapai maka harus ada langkah-langkah regulasi yang mesti dilakukan, yaitu: *Pertama*, melakukan penyederhanaan jumlah pelaku. Kemampuan mengelola pemerintahan secara efektif sangat dipengaruhi kohesifitas dan interaksi antar aktor. Bila masing-masing aktor cenderung konfliktual atau koeksistensi maka dapat dipastikan akan muncul kesulitan untuk mengelola beragam kepentingan yang sangat variatif. Variasi kepentingan tersebut muncul karena aktor yang berinteraksi dalam proses pemerintahan dan politik yang ada sangat banyak jumlahnya. Oleh karena itu kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah aktor menjadi sangat penting. Ide tentang penyederhanaan pelaku inilah yang kemudian diangkat dalam penyusunan rancangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshhold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui penciptaan peserta pemilihan umum secara wajar dan rasional, diharapkan pula isu-isu yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah betul-betul isu nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintahan tingkat nasional..."

lain terlihat dari: *Pertama*, apakah pemilu menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen atau minimal menumbuhkan bentuk koalisi yang lebih stabil dalam melahirkan sistem presidensial yang kuat dan efisien. Dalam konteks itu, secara teoretik untuk menghasilkan sistem presidensial yang efektif, paling tidak ada empat variabel yang harus dipenuhi, yaitu (1) memastikan dukungan yang cukup bagi presiden di legislatif; (2) mengurangi jumlah partai di parlemen; (3) mengurangi kemungkinan *divided government*; dan (4) memperkuat dan meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan.⁽¹³⁾

Kedua, apakah sistem pemilu—dalam ruang bikameral (DPR dan DPD) semakin memperkokoh bangunan demokrasi presidensial. *Ketiga*, apakah hasil pemilu melahirkan perwakilan politik yang mendorong stabilitas politik dalam upaya *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. *Keempat*, apakah partai sebagai salah satu pilar utama demokrasi presidensial bekerja dan berperan dalam kerangka sistem kepartaian—dalam berkompetisi dan kerja sama—dalam ruang sistem presidensial, yang didalamnya terdapat proses intermediasi yang menghubungkan antara pembilahan sosial dan pemerintahan, masyarakat dan negara, serta dalam proses-proses distribusi kekuasaan negara.

Dalam menjawab keterhubungan di atas, sejumlah ahli menilai bahwa sistem pemilihan memiliki dampak terhadap jenis kabinet atau pemerintahan yang akan dibentuk, apakah akan menghasilkan suatu bentuk kabinet satu partai atau koalisi antarpolisi. Dalam konteks tertentu, juga terdapat asumsi bahwa kombinasi penyelenggaraan pemilu juga memiliki keterkaitan dengan penataan antarsistem pemilihan, khususnya efek yang ditimbulkannya, misalnya dalam studi Geys disebut bahwa pemilu serentak akan meningkatkan jumlah kompetisi akibat digabungnya beberapa sistem pemilu dalam waktu yang bersamaan.⁽¹⁴⁾ Dalam banyak kasus di negara lain, penyelenggaraan pemilu serentak telah diyakini

¹³Jayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipolisi di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Keperwakilan", *Makalah* tidak diterbitkan.

¹⁴Benny, "Explaining Voter Turnout...", hlm. 652.

oleh mayoritas ilmuwan politik akan meningkatkan partisipasi pemilih. Meski dampak sistem pemilu serentak terhadap tingkat partisipasi pemilih tidak sebesar pengaruh penerapan sistem wajib memilih (*compulsory voting*), namun sejumlah bukti menunjukkan bahwa pengaruh sistem pemilu serentak terhadap partisipasi pemilih lebih tinggi dibanding pengaruh latar belakang sosial ekonomi pemilih.⁽¹⁵⁾

Dalam penggunaan sistem pemilu serentak, praktik umum yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Di Amerika Latin, Jones (1995: 10) mencatat bahwa pemilihan presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, dan Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal. Di Amerika Serikat, misalnya, di beberapa negara bagian, pemilu menggabungkan bukan hanya pemilihan presiden dan anggota Kongres serta Senat di tingkat pusat, melainkan pada waktu yang bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian. Di Amerika Latin, Brazil juga menerapkan model serupa. Pemilu dilakukan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.⁽¹⁶⁾

Di Eropa, pandangan peneliti tentang pengaruh pemilu serentak agak tidak seragam. Mewakili pandangan mainstream, Rose (2004) mengatakan bahwa partisipasi pemilih pada pemilihan anggota parlemen Uni Eropa lebih tinggi ketika pemilihan tersebut dilakukan berbarengan dengan pemilu nasional atau lokal. Terhadap tingkat pengetahuan pemilih Andersen (2011) menemukan bahwa pemilu serentak memiliki pengaruh negatif terhadap pengetahuan pemilih terhadap calon yang akan mereka pilih. Keterbatasan kemampuan individu untuk mengolah informasi dalam jumlah yang besar

¹⁵Haris, "Pemilu Nasional...", hlm 19-23.

¹⁶*Ibid.*

membuat pemilih tidak mampu mencari atau memahami setiap informasi yang diperlukan untuk menentukan pilihan yang baik pada setiap jenis pemilihan.⁽¹⁷⁾

Oleh karena itu, pemilu serentak seringkali dianggap belum tentu akan menimbulkan efek, walaupun dari sisi faktor waktu penyelenggaraan dianggap akan memiliki pengaruh besar terhadap keterpilihan presiden dan parlemen. Pandangan demikian dianut dalam Naskah Akademik (NA) Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri 2016. Pandangan tersebut tersirat dalam NA yang mengutip dari Lijphart, dalam sistem pemerintahan presidensial di mana terdapat pemilu legislatif untuk memilih parlemen dan pemilu eksekutif untuk memilih presiden, faktor waktu penyelenggaraan berpengaruh besar terhadap keterpilihan presiden dan parlemen.⁽¹⁸⁾ Sayangnya, dalam NA tersebut tidak diuraikan secara jelas bagaimana cara bekerjanya waktu penyelenggaraan pemilu sehingga memiliki dampak atau pengaruh yang besar terhadap keterpilihan presiden dan parlemen. Penjelasan yang minor ada dalam kutipan terhadap konsep *coattail effect*, yang disebut begini: menurut Shugart (1996), pemilu serentak menimbulkan *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon anggota legislatif. Maksudnya, setelah memilih calon presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya.⁽¹⁹⁾ Selain itu, penjelasan lain mengenai *coattail effect* juga dijelaskan melalui konsep *presidential coattail*, di mana warga negara memilih anggota legislatif pusat dan daerah (bahkan juga di masa depan: kepala daerah) yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Kadangkala juga disebut "straight ticket", atau warga negara dapat menggunakan *political efficacy*-nya

¹⁷*ibid.*

¹⁸Arend Lijphart, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, (New York: Oxford University Press, 1994).

¹⁹Didik Supriyanto, *Pemilu Serentak yang Mana?*, <http://www.rumahPemilu.org/in/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana->, diakses 16/07/2016.

untuk memilih calon presiden dan wakil presiden yang tidak berasal dari partai yang sama dengan anggota legislatif pusat dan daerah (bahkan juga di masa depan: kepala daerah). Pemilihan ini semata-mata dalam ilmu komunikasi politik modern didasarkan pada karakter yang disampaikan melalui narasi komunikasi politik tentang bagaimana pemimpin tersebut membuat rencana program yang mendahulukan kepentingan warga negara.⁽²⁰⁾ Dengan argumentasi seperti itu, para penyusun NA RUU Pemilihan Umum 2019 menetapkan 5 (lima) sasaran pemilu serentak 2019, yakni: (1) mewujudkan pemilu yang lebih demokratis dan adil sehingga menghasilkan pemimpin yang lebih berkualitas dalam menjalankan negara menuju kesejahteraan; (2) mewujudkan pemilu yang kredibel dan akuntabel, sehingga hasil pemilu juga memberikan dampak kepercayaan kepada masyarakat dan dunia internasional; (3) mewujudkan penyelenggaraan pemilu serentak yang efektif dan efisien; (4) mencerdaskan partai politik dan pemilih; dan (5) meningkatkan partisipasi pemilih dalam Pemilu.⁽²¹⁾

Dari gambaran sasaran di atas jelas bahwa para penyusun RUU Pemilu 2019—yang dikeluarkan pada 2016—tidak menyadari pentingnya keterhubungan antar sistem pemilihan, karena sistem pemilihan diletakkan masing-masing dengan cara kerjanya yang tidak saling memiliki tujuan keterhubungan dan saling menguatkan satu di antara yang lain. Mementingkan aspek waktu yang bersamaan, tidak dapat menjelaskan pola pengaruh dan keterhubungan antar sistem yang tidak dibahas secara rinci dalam naskah akademik RUU Pemilihan Umum 2019.

Sukar dipungkiri bahwa para pengusung uji materi UU No. 42/2008 dan para pembuat NA RUU Pemilu 2019 versi pemerintah 2016, “gagal” memahami apa yang dimaksud dengan pemilu serentak. Secara terminologi, harusnya pemilu serentak adalah *simultaneous elections*, bukan pemilu yang berbarengan waktunya (*concruent election*).⁽²²⁾ Makna serentak

20 Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, 2016, hlm. 44-45.

21 *Ibid.*, 127.

22 Mengenai hal ini dapat dilihat misalnya dari penerjemahan The

(pemilu serentak-- *simultaneous elections*) lebih merujuk pada kelanjutan atau dilakukan secara berlanjut—dalam kurun waktu yang tidak memiliki jeda atau berdekatan. Yang dimaksud berlanjut di sini adalah pemilu dilakukan untuk memilih pasangan calon presiden/wapres dilanjutkan dengan memilih anggota perwakilan (DPD dan DPR/DPRD Provinsi/Kabupaten-Kota). Sedangkan konotasi “bersamaan” dapat dimaknai waktunya dilakukan pada hari yang sama, tetapi bisa saja—penyelenggaraannya berbeda, misalnya pilpres di satu tempat dan pemilu anggota perwakilan di tempat lain yang terpisah. Makna bersamaan (*concurrent elections*) bisa dianggap seperti itu, bukan pemilu yang 5 kotak dilakukan pada satu tempat semata, tetapi bisa dilakukan dibeda tempat asal waktunya—dilakukan pada hari yang sama.

Tafsir pemilu serentak yang diserahkan kepada para pembuat Undang-Undang menyebabkan terjadi “bias” dan gagal paham. Gagal paham tersebut sebagai akibat para hakim yang menggagas pemilu serentak juga tidak memberikan alternatif desain. Hal itu sebagai dampak para pengusung *judicial review* UU No. 42/2008 lebih banyak membuat asumsi-asumsi, tanpa memberikan gambaran, bagaimana desain pemilu serentak harus dilakukan di Indonesia. Argumentasi bahwa pemilu serentak akan menciptakan efek ekor jas (*coattail effect*) dan kecerdasan politik (*political efficacy*) tidak ditunjukkan secara baik. Model pemilu serentak seperti apa yang dapat menciptakan kedua efek tersebut juga tidak kelihatan. Dalam studi mengenai pemilu di AS, *coattail effect* dimaknai sebagai kemampuan kandidat yang lebih tinggi untuk memperoleh tiket dan membawa kandidat lainnya untuk mendapat tiket yang sama. Biasanya keterhubungan itu terjadi pada pemilihan presiden dan pemilihan legislatif.⁽²³⁾

Mengharapkan semata-mata pada desain keserentakan ternyata hasilnya tidak sesuai harapan. Secara

DjakartaPost, yang menyebut pemilu serentak adalah *elections simultaneously*. Lihat dalam <https://www.thejakartapost.com/news/2019/02/08/explaining-the-2019-simultaneous-elections.html>

²³David Samuels, “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil,” dalam *Comparative Political Studies* 33 (1): 3-4..

teori, penggunaan sistem pemilu, misalnya sistem pemilihan proporsional, cenderung menghasilkan kabinet koalisi antarpolisi ketimbang sistem pemilihan lainnya.⁽²⁴⁾ Hal senada diungkapkan oleh Michael Gallagher dan Paul Mitchell bahwa sistem pemilu akan membuat perbedaan besar atas bentuk sistem kepartaian, bentuk pemerintahan (apakah koalisi atau partai tunggal) serta praktik demokrasi dan kohesi dalam partai-partai politik.⁽²⁵⁾ Hal senada disebut juga oleh Lijphart, namun secara tegas menyebut bahwa sistem pemilu berhubungan dengan jumlah partai yang dihasilkan.⁽²⁶⁾

Dalam pendekatan institusional--yang dimotori oleh Duverger menyebut bahwa sistem kepartaian dikonstruksi oleh desain sistem pemilu. Hukum Duverger (Duverger's Law)⁽²⁷⁾ menyebut bahwa pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai (Duverger's Law), sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multipartai (Duverger's Hypothesis). Sementara pendekatan sosiologis menyebut bahwa *social cleavage* dan konflik memengaruhi proses terbentuknya sistem kepartaian dan partai politik. Aga berbeda, pendekatan tabula rasa menyebut bahwa sistem kepartaian dan partai politik terbentuk atas proses panjang interaksi antaraktor sosial atau pemilih dengan politisi dari waktu ke waktu yang kemudian mengartikulasikan kepentingannya.⁽²⁸⁾

Pilihan atas format pemilu semestinya merupakan satu kesatuan rangkaian paket pilihan bersama-sama dengan sistem pemerintahan, sistem perwakilan, dan sistem kepartaian. Artinya, harus ada koherensi dan konsistensi antara pilihan atas sistem pemerintahan, sistem perwakilan, sistem pemilu, dan sistem kepartaian. Karena itu pilihan atas format dan sistem pemilu semestinya bertolak dari kesepakatan tentang

24. Muhammad Asfar (ed.), *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, (Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM bekerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002), hlm. 10.

25. *Ibid.*, hlm 4.

26. *Ibid.*, hlm. 11.

27. Gallagher and Mitchell, eds., "*The Politics of...*," hlm. 30-33.

28. Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011), hlm. 50.

tujuan berpemilu itu sendiri, apakah lebih pada tujuan pertama yakni *representativeness* atau keterwakilan politik semua unsur, kelompok, dan golongan dalam masyarakat, atau lebih pada tujuan kedua yaitu menghasilkan pemerintah yang bisa memerintah (*governable*) atau yang populer disebut sebagai pemerintahan yang efektif.

Terkait dengan skema penyelenggaraan pemilu, Jones menyarankan agar sistem presidensial multipartai membuat kombinasi ideal dari variabel-variabel berikut: (1) *formula plurality* untuk memilih eksekutif/presiden; (2) pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara serentak (*concurrent*); (3) sistem representasi proporsional (PR) dalam pemilu legislatif; (4) jumlah kursi di daerah pemilihan (*dapil/district*) yang moderat antara lima sampai delapan; dan (5) lembaga legislatif satu kamar (*unicameral*), dengan asumsi majelis tinggi (*senate/upper house*) dicalonkan melalui afiliasi partai seperti juga pemilihan untuk majelis rendah (*lower house*).⁽²⁹⁾ Dalam pandangan Jones (1995) sistem pemilu serentak digabung dengan sistem *plurality* akan menghasilkan sistem multi partai yang rendah, sedangkan pemilu serentak digabung dengan sistem *majority runoff* (dua putaran) akan menghasilkan multipartai moderat hingga tinggi. Asumsi tersebut terlihat pada tabel di bawah:⁽³⁰⁾

²⁹Mengenai hal ini dapat dilihat dalam tulisan, Lili Romli, "Desain Sistem Presidensial yang Kuat dan Efektif", dalam Moch. Nurhasim, (ed.), *laporan penelitian P2P-LIPI dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tentang Kertas Kerja: Penataan Sistem Presidensial-Multipartai dan Sistem Pemilu Indonesia, Memperkuat dan Meningkatkan Efektivitas Sistem Presidensial Indonesia*, (MPR: 2017) yang mengutip dari Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995).

³⁰ *Ibid.*

Tabel 1.
Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif

Formula Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
	Serentak (<i>Concurrent</i>)	Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>	Tingkat multipartai rendah. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg
<i>Majority Runoff (MRO)</i>	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi. Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	Sangat tinggi multipartai. Tak ada kaitan pilpres dan pileg

Sumber: Jones (1995)

Masalahnya, asumsi Jones di atas juga tidak berlaku pada Pemilu Serentak 2019. Salah satu problem keterhubungan antarsistem itu terlihat misalnya, apakah desain Pemilu Serentak 2019 *kompatible* dengan sistem proporsional terbuka di satu sisi untuk memilih anggota DPR dan DPRD, dan sistem distrik berwakil banya di sisi lain yang dipergunakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keterhubungan ini paling tidak dapat dilihat dari tiga aspek, pertama, apakah penyelenggaraan pemilu serentak atau pemilu borongan (pemilu 5 kotak) akan memudahkan penyelenggara dalam praktik pemilu? Kedua, apakah model pemilu serentak demikian akan memudahkan bagi pemilih dalam menentukan pilihannya? Ketiga, apakah dengan model pemilu serentak 5 kotak pemilih akan menggunakan waktunya secara efektif sehingga pemilu selesai sesuai dengan jadwal yang telah diputuskan menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, Pemilu Serentak 2019 tidak memiliki keterhubungan dimaksud, karena masing-masing sistem bekerja sendiri-sendiri. Bahkan ada kesulitan misalnya model kertas suara-*(ballot)* juga tidak sinergis tetapi terpisah-pisah. Hampir muskil menjadikan model kertas suara yang

berdampingan antara calon presiden/wakil presiden dengan calon anggota DPR, akibat penerapan sistem proporsional terbuka yang menyulitkan dalam pembuatan disain kertas suara yang diharapkan tidak berbeda, tetapi pada kertas yang sama. Hal itu menyebabkan pemilih bahkan kesulitan dalam menentukan pilihan, dan jeda waktunya cukup panjang—dari satu pilihan ke pilihan lainnya. Dalam praktiknya, sistem berjalan sendiri-sendiri tidak ada keterhubungan sama sekali satu dengan lainnya.

Dalam konteks keterhubungan antarsistem juga dilihat dari sisi substansi dan sistem kepartaian yang dihasilkan oleh pemilu. Beberapa kajian yang pernah dilakukan oleh para ahli menyebut bahwa kombinasi sistem pemilu proporsional, multi partai dan presidensial, seperti yang dilakukan oleh Mainwaring dan Scully (1955) menyebut bahwa ketiga kombinasi itu bukanlah sesuatu yang mudah. Salah satu masalahnya, pemilu tidak menghasilkan kekuatan mayoritas, bahkan partai minoritas berpeluang atau dapat memenangkan pilihan presiden.⁽³¹⁾ Juga terdapat kesulitan-kesulitan dalam membentuk pemerintahan yang kuat atau efektif, karena kesulitan koalisi.⁽³²⁾ Linz dan Stepan (1996) menyebut, dalam presidensial tidak ada watak koalisi seperti dalam parlementer.⁽³³⁾ Kecenderungan presidensial yang rentan dalam merinci demokrasi, dianggap menimbulkan ketidakstabilan. Ciri bahwa kombinasi sistem pemilu proporsional, multipartai menyebabkan kekuatan politik yang terpecah-pecah, dan terjadinya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikombinasi oleh rapuhnya koalisi, pemerintahan minoritas dan ketidakefektifan legislatif, berpotensi menimbulkan jalan buntu (*deadlock*) dalam merinci demokrasi (*breakdown of democracy*).⁽³⁴⁾ Artinya dalam praktik demokrasi, hasil pemilu sebenarnya diharapkan dapat mendorong lahirnya partai politik yang lebih sederhana, bukan partai politik yang ekstrem.

31 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge, 2007), hlm. 7-8.

32 *Ibid.*, hlm. 8.

33 *Ibid.*, hlm.8.

34 *Ibid.*, hlm. 8.

Pengaruh pemilu serentak yang dapat mendorong lahirnya multipartai yang moderat—dari sebuah sistem kepartaian multipartai ekstrem yang ada—belum ada jawaban yang pasti. Dalam khasanah akademik, sekurang-kurangnya ada empat pendekatan dalam membahas tipe sistem kepartaian, yakni pertama, berdasarkan jumlah partai, kedua, berdasarkan kekuatan relatif dan besaran partai, ketiga, berdasarkan formasi pemerintahan, dan keempat, berdasarkan kekuatan relatif dan jarak ideologi partai.⁽³⁵⁾ Tipologi partai tersebut merujuk pada pandangan Sartori, karena menurutnya tipologi atas dasar jumlah masih penting. Dalam pandangan Sartori, sistem kepartaian dibagi menjadi 7 (tujuh) kategori yakni sistem partai tunggal (*one party*), partai hegemonik (*hegemonic party*), partai dominan (*predominant party*), dua partai (*two party*), pluralisme terbatas (*limited pluralism*), pluralisme ekstrim (*extreme pluralism*), dan atomik (*atomized*). Ketujuh sistem kepartaian tersebut dapat dirangkum dalam dua kategori besar, yakni pertama, sistem non-kompetitif meliputi partai tunggal dan partai hegemonik; dan sistem kepartaian non-kompetitif sering disebut juga dengan sistem partai negara (*party-state system*).⁽³⁶⁾

Sistem kepartaian demikian menjadi salah satu sebab, karena pada hakekatnya sistem kepartaian mencakup dua prinsip utama yaitu struktur kompetisi dan kerja sama partai-partai politik. Pengertian demikian beranjak dari pengertian Duverger yang hanya mengartikan sistem ke partai sebagai relasi di antara karakteristik tertentu partai politik dengan jumlah pemilih, ukuran perspektif, sekutu, lokasi geografis, distribusi politik dan sebagainya.⁽³⁷⁾ Padahal, hubungan disain pemilu dengan sistem kepartaian akan meletakkan suatu bentuk hubungan relasi kompetitif dan korporatif dalam politik. Kemungkinan kerja sama (koalisi) dan oposisi (kompetisi) politik juga akan berdampak pada hubungan distribusi kekuasaan

³⁵ Wolinetz, Steven B., "Party System and Party System Types", dalam Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook of Party Politics*, (Sage Publication, 2006), hlm.55-57.

³⁶ Sartori Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Volume 1, (USA: Cambridge UP, 1976)s.

³⁷ Sigit Pamungkas, "Partai Politik...", hlm. 42-43.

dan efektivitas demokrasi presidensial. Salah satu komplikasi dari sistem multipartai terletak pada kesulitan membangun koalisi antarpolisi dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi. Selain juga bangunan watak sistem multipartai yang menghasilkan polarisasi ideologi ketimbang sistem dwi-partai.³⁸⁾

Tidaklah heran hasil pemilu yang tidak menciptakan multipartai yang moderat dianggap dapat mendorong terjadinya *institutionally flawed*, karena itu diperlukan sejumlah cara pengaturan kelembagaan guna menghindarkan sistem presidensial dari kecenderungan konflik dan kelumpuhan. Salah satunya dapat dilakukan dengan melakukan pengaturan sistem pemilu yang mendorong bentuk koalisi secara lebih baik dan adanya indikator hubungan sistem pemilu dengan demokrasi presidensial yang terkonsolidasi. Sebab, secara umum dapat dibedakan tiga sistem pemerintahan demokrasi, yakni sistem presidensial (*presidential systems*), sistem parlementer (*parliamentary systems*), dan sistem semi-presidensial (*semipresidential systems*).³⁹⁾ Sistem presidensial berlaku di Amerika Serikat, sebagian besar negara-negara Amerika Latin, dan juga Filipina di Asia Tenggara serta Korea Selatan di Asia Timur. Sistem parlementer berlaku di Inggris dan pada umumnya negara-negara jajahan Inggris seperti Australia, India, dan Malaysia serta Singapura. Sedangkan kasus spesifik sistem semi-presidensial, yang juga disebut sebagai "sistem campuran" atau sistem hibrida, terutama berlaku di Perancis.

2.3 Hasil Pemilu Serentak 2019: Mengapa Relatif Sama dengan Pemilu Terpisah?

Pada amar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013 disebut bahwa *praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu*

³⁸Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy; The Difficult Combination", dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993: 198

³⁹Richard Gunther, "Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semi-Presidensial", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, ed., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, (Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001).

Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan social ke arah yang dikehendaki. Hasil Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan juga tidak memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Argumentasi keputusan MK di atas menunjukkan bahwa dengan Pemilu Serentak, diharapkan dapat membawa perubahan yang signifikan. Praktik pemilu—yang menggabungkan pemilu presiden/wakil presiden yang dikombinasikan dengan pemilu proporsional terbuka untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tingkat provinsi, kabupaten/kota (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), serta dengan pemilihan model distrik berwakil banyak untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah (DPD), justru dalam pelaksanaannya menjadi sangat kompleks. Kompleksitas terlihat dari segi penyelenggaraan, mulai dari penyiapan logistik pemilu, distribusi, kertas suara yang lebar dan besar, waktu penghitungan yang tergolong lama, menyebabkan asumsi teoretik maupun praksis yang melandasi putusan MK justru tidak terlihat.

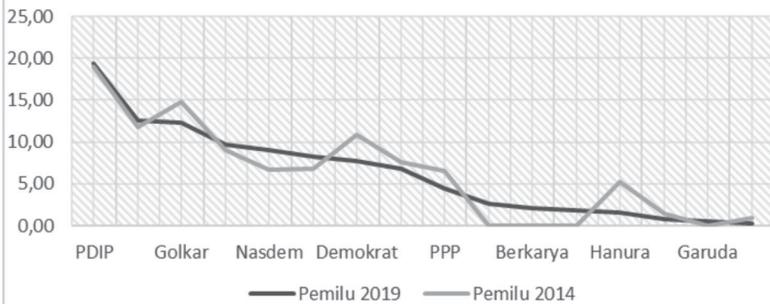
2.3.1 Asumsi Efek Ekor Jas Tidak Terbukti

Hasil Pemilu Serentak 2019 ternyata berbeda dengan harapan semula. Perbedaan itu terlihat dari asumsi bahwa akan ada efek ekor jas (*coattail effect*), bagi partai politik yang mengusung calon presiden/wakil presiden, ternyata tidak terbukti. Ada deviasi bahwa penyelenggaraan pemilu serentak titik beratnya lebih pada pemilu presiden/wakil presiden. Akibatnya, pemilu legislatif (DPR dan DPRD) seakan “terlupakan” oleh pemilih. Hiruk pikuk pemilu lebih didominasi wacana untuk pilpres, dan pemilu legislatif tenggelam dari seluruh tahapan pemilu. Bahkan di sejumlah tempat yang “berbeda” pola dukungannya antara kubu 01 dan kubu 02, sejumlah partai dan politisi kesulitan mengkampanyekan dirinya dan tidak bisa bergerak secara leluasa untuk mendekati pemilih. Ilustrasinya, partai yang berkoalisi dengan kubu 01 misalnya di Sumatera Barat atau Madura, partai tersebut tidak berani berkampanye dengan mengusung calon presiden dari partai koalisinya atau sebaliknya. Hal demikian juga terjadi pada daerah di mana

kubu 01 kuat, karena partai koalisi dari kubu 02 juga tidak bisa mengkampanyekan dirinya dengan mengusung calon presiden dari 02. Bahkan ada fenomena di mana partai dan caleg berkoalisi di kubu 01 atau kubu 02, tetapi dalam kampanye yang diusung adalah calon presiden lain, misalnya parpol-politisi yang berkoalisi pada kubu 01, tetapi presiden yang diusungnya adalah Prabowo. Hal demikian terjadi di sejumlah tempat dan daerah, sebagai dampak dari pemilu serentak yang diakibatkan oleh polarisasi politik yang sangat tinggi.

Akibatnya efek ekor jas tidak terbukti, dan asumsi bahwa partai pengusung presiden/wakil presiden akan mayoritas memenangkan suara publik, ternyata juga tidak berlaku. Sebaliknya terjadi *splite of vote*, suara pemilih terdistribusi secara merata ke partai peserta pemilu, sehingga pemenang mayoritas tidak terlalu berubah dari model pemilu sebelumnya (Pemilu 2014). Sebagai contoh, dalam kubu 02—Koalisi Indonesia Adil Makmur misalnya, Partai Gerindra mengalami kenaikan, tetapi tidak signifikan karena hanya naik 0,76 persen (12,57 persen pada Pemilu 2019 dan 11,81 persen pada Pemilu 2014). Sedangkan PDIP yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Kerja hanya naik 0,38 persen (18,95 persen pada Pemilu 2014 dan 19,33 persen pada Pemilu 2019).

Diagram 1.1. Perbandingan Hasil Pemilu 2019 dan 2014



Sumber: data diolah oleh penulis dari data KPU 2014 dan 2019.

Data di atas menunjukkan bahwa partai “utama” pengusung presiden yakni PDIP dan Gerindra, tidak memperoleh insentif yang memadai dengan pemilu serentak. Kalau pun ada partai yang mengalami peningkatan perolehan suara yang paling signifikan hanya Nasdem, dari 6.72 persen pada Pemilu 2014 menjadi 9.05 persen pada Pemilu 2019. Bahkan, PKB yang mengklaim yang mengusung calon wakil presiden Ma’ruf Amin, justru tidak memperoleh insentif yang berarti, karena hanya naik 0.65 persen, bahkan di Jawa Timur, PKB justru dikalahkan oleh PDIP. Padahal pada Pemilu 2014, PKB di Jawa Timur adalah pemenang pemilu atau nomor satu. Demikian juga dengan Gerindra pada kubu koalisi 02, yang insentifnya sangat kecil. Justru insentif kenaikan diperoleh oleh PKS, yang mengalami kenaikan 1.42 persen. Walaupun sedikit kenaikannya, tetapi dibandingkan dengan partai utama pengusung Prabowo, PKS dianggap lebih baik.

Tabel 2.
Kenaikan dan Penurunan Suara Parpol
pada Pemilu 2019 dan 2014.

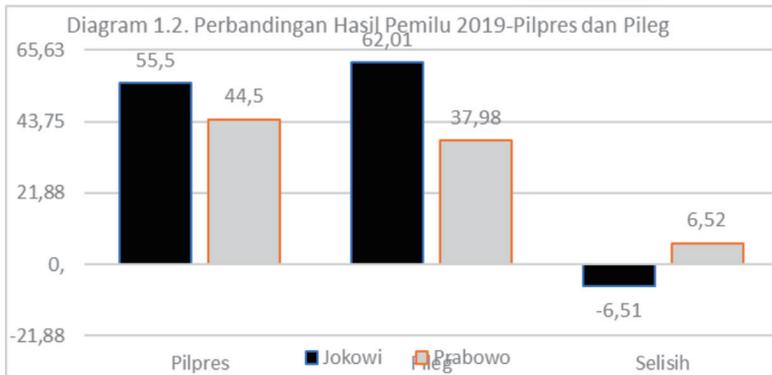
Partai	Pemilu 2019	Pemilu 2014	Kenaikan/ Penurunan
PDIP	19.33	18.95	0.38
Gerindra	12.57	11.81	0.76
Golkar	12.31	14.75	-2.44
PKB	9.69	9.04	0.65
Nasdem	9.05	6.72	2.33
PKS	8.21	6.79	1.42
Demokrat	7.77	10.9	-3.13
PAN	6.84	7.59	-0.75
PPP	4.52	6.53	-2.01
Perindo	2.67	0	-
Berkarya	2.09	0	-
PSI	1.89	0	-
Hanura	1.54	5.26	-3.72

PBB	0.79	1.46	-0.67
Garuda	0.50	0	0
PKPI	0.22	0.91	-0.69

Sumber: data diolah oleh penulis dari data KPU 2019 dan 2014.

Data di atas justru menunjukkan ada penyebaran suara pada partai-partai kecil yang baru berdiri, yang “mengerus” suara partai-partai lainnya. Sebagai contoh, dengan adanya partai baru, yakni PSI, Perindo, Garuda, Berkarya, justru menyebabkan beberapa partai di kedua koalisi, baik koalisi 01 maupun koalisi 02 suaranya mengalami penurunan yang signifikan. Sebagai contoh, Partai Golkar menurun 2.44 persen yang kemungkinan besar suara pemilih akibat terpecah ke beberapa partai baru seperti Berkarya dan Garuda. Suara Hanura—yang mengalami konflik internal juga berkurang 3.72 persen. Analisa sementara misalnya dihubungkan dengan munculnya Perindo, Berkarya dan PSI. Demikian pula dengan suara Demokrat dan PAN. Demokrat justru tidak memperoleh insentif koalisi atau efek bergabung dengan koalisi 02, karena suaranya menurun sangat besar 3.72 persen. Partai Demokrat adalah partai kedua yang paling banyak kehilangan suara di antara 12 partai yang menjadi peserta pemilu. Urutan pertama adalah Hanura yang kehilangan 3.72 persen.

Asumsi adanya efek ekor jas (*coattail effect*) juga terbantahkan. Perbandingan hasil pilpres pasangan calon presiden/wakil presiden 01 dan 02 dengan perolehan suara partai koalisi, tidak menunjukkan bukti asumsi efek ekor jas untuk koalisi parpol dalam kasus kursi parlemen tingkat nasional.



Sumber: diolah oleh penulis dari data KPU 2019.

Data di atas menunjukkan efek ekor jass yang terbalik. Kubu 01 (Pasangan Jokowi-Ma'ruf) memperoleh 55,5 persen. Perolehan suara Jokowi ini jauh di bawah perolehan suara partai koalisinya. Gabungan suara partai koalisi Jokowi, PDIP, Nasdem, Golkar, PKB dan PPP sebesar 62,01 persen. Ada perbedaan atau selisih (6.51 persen) antara Pilpres dan Pileg di kubu Jokowi. Sebaliknya, pada kubu 02 (Pasangan Prabowo-Sandi) pada Pilpres memperoleh 44,5 persen, tetapi koalisi partai politiknya pada pemilu legislatif memperoleh lebih rendah, 37.98 persen, atau ada selisih 6.52 persen. Artinya, kedua calon presiden tidak memberikan efek ekor jass apapun terhadap partai pengusungnya, maupun kepada partai koalisi.

Sementara kalau dilihat dari perbandingan perolehan suara Jokowi-Ma'ruf di provinsi dengan hasil Pileg dari PDIP-partai utama pengusung calon presiden menunjukkan, perolehan yang tidak *linear* atau sama. Efek ekor jass "hanya sedikit bekerja".



Sumber: data dioleh oleh penulis dari sumber KPU 2019.

Rata-rata efek ekor jasanya lumayan signifikan untuk PDIP terjadi di Jawa Tengah (29,71 persen), Bali (54,36), DI Yogyakarta (29,94), Kalbar (28,82), Kalteng (29,46), Sulawesi Utara (38,17) dan Sulawesi Barat (30,68). Padahal Jokowi menang di 21 Provinsi, tetapi hanya 7 provinsi yang PDIP memperoleh suara signifikan. Signifikansi suara PDIP juga bukan semata-mata karena keserentakan pemilu, karena pada pemilu sebelumnya (Pemilu 2014) PDIP juga unggul di provinsi-provinsi tersebut.

Hampir mirip dengan PDIP, Partai Gerindra juga kurang memperoleh efek ekor jas tersebut. Data di bawah menunjukkan hal itu, bahwa Gerindra hampir tidak memperoleh keuntungan efek ekor jas bagi partainya di tingkat provinsi.



Sumber: data dioleh oleh penulis dari sumber KPU 2019.

Perolehan suara Partai Gerindra, pengusung utama Prabowo-Sandi justru agak *stagnan*, karena paling tinggi hanya sekitar 20,56 persen seperti yang terjadi di Sumatera Barat, salah satu provinsi yang paling militan mendukung Prabowo. Sisanya, yang paling relatif kelihatan hanya di Sumatera Selatan (14,95), DKI Jakarta (14,87), Jawa Barat (17,69), Banten (15,02), dan Kalsel (14,33).

2.3.2 Mengapa Hasilnya Multipartai Eskترم

Salah satu ukuran lain untuk melihat atau membandingkan hasil pemilu adalah melihat partai yang dihasilkan di parlemen. Jika dilihat dari sisi teorinya, menurut Sartori, sistem kepartaian multipartai moderat –yang dalam bahasa Sartori adalah pluralisme moderat, ditandai dengan kompetisi bipolar dan mengarah ke sentripetal, artinya sistem kepartaian yang di dalamnya terdapat 3 hingga 5 partai politik yang bersaing memperebutkan suara pemilih yang berada di tengah.⁴⁰ Ukuran tersebut apakah cocok untuk Indonesia, karena membatasi pada 3-5 partai dianggap terlalu ekstrim, karena itu ada yang mengusulkan bahwa multipartai moderat untuk Indonesia minimal menjaga rasa ideologi politik antara nasionalis, agama (Islam) dan kekaryaan, sehingga kalau masing-masing terwakili minimal 2 partai, maka paling tidak ada 6 partai politik secara ideologis yang bisa dianggap sebagai multipartai moderat. Hal ini untuk menjaga derajat keterwakilan (*representativeness*) ideologi politik di Indonesia.

Jika didasarkan pada pengertian tersebut, hasil Pemilu di Indonesia mulai dari Pemilu 1999 hingga 2019 sebenarnya tidak ada bedanya, karena partai politik yang dihasilkan tidak pernah di bawah 7, atau rata-rata antara 9 dan 10 partai. Bahkan pada pemilu pertama di era reformasi, jumlah parpol yang dihasilkan sangat besar yakni 21 partai politik yang duduk di parlemen (memiliki wakil di Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat nasional).

⁴⁰Dikutip dari Sigit Pamungkas, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011), hlm.45-46.

Tabel 3.
Jumlah Partai Politik Hasil Pemilu di Era Reformasi

No	Pemilu	Jumlah Parpol
1	1999	21
2	2004	16
3	2009	9
4	2014	10
5	2019	9

Sumber: diolah oleh penulis dari data KPU.

Data di atas sebenarnya memberikan gambaran bahwa desain pemilu serentak atau keserentakan tidak bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyederhanakan jumlah partai dan mendorong terciptanya multipartai yang moderat. Mengapa demikian? Karena rumus untuk melakukan penyederhanaan partai politik terletak pada pertama, berapa besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) yang dianut. Secara teori, besaran Dapil dikelompokkan atas tiga jenis, yaitu besaran antara 10 kursi atau lebih; besaran sedang (antara 6-10 kursi) dan terakhir besaran daerah pemilihan kecil (2-5 kursi).⁽⁴³⁾ Hubungan besar-kecilnya besaran daerah pemilihan terhadap multipartai--sederhana-moderat-ekstrim, terletak pada efeknya bagi sebaran perolehan kursi partai yang dihasilkan oleh sistem pemilu. Dalam konteks itu, meski penyelenggaraan pemilu diserentakkan, tetapi besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) yang digunakan tidak pernah berubah—semenjak konsep dapil digunakan pada Pemilu 2004 yakni sebesar 3-12 atau 3-10. Ini membuktikan bahwa dengan besaran dapil 3-10 secara otomatis, pemilu dengan skema atau desain serentak pun tidak bisa menyederhanakan jumlah partai politik.

Teori kedua yang sering digunakan adalah penerapan konversi suara partai menjadi kursi. Pilihan terhadap rumus konversi suara menjadi kursi akan menentukan pula berapa partai yang dihasilkan oleh sebuah pemilu. Hasil simulasi pada

⁴³Seri Demokrasi Elektoral Buku 4: *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, (Jakarta: Kemitraan Partnership, 2011), hlm. 67.

Naskah Akademik RUU Pemilihan Umum yang dikeluarkan oleh Kemendagri pada 2016 misalnya mencoba membandingkan antara rumus kuota (Hare Quota) dengan rumus divisor (Saintee Laque, Saintee Laque Modified dan D'hondt). Hasil simulasi menunjukkan bahwa penggunaan Kuota Hare sama persis hasilnya dengan Saintee Laque (murni) dan berbeda dengan D'hondt.

Tabel 4.
**Perbandingan Simulasi Kuota Hare, Saintee Laque (murni),
 Saintee Laque (Modif) dan D'Hondt.**

No	Partai	Jumlah Suara	Kuota Hare	Saintee Laque (Murni)	Saintee Laque (Modif)	D'Hondt
1	A	31.484	0	0	0	0
2	B	41.028	0	0	0	0
3	C	103.617	1 Kursi	1 Kursi	1 Kursi	1 Kursi
4	D	79.846	1 Kursi	1 Kursi	0	0
5	E	31.436			0	0
6	F	222.213	1 Kursi	1 Kursi	2 Kursi	2 Kursi
7	G	88.418	1 Kursi	1 Kursi	1 Kursi	1 Kursi
8	H	81.935	1 Kursi	1 Kursi	0	0
9	I	186.477	1 Kursi	1 Kursi	2 Kursi	2 Kursi
TOTAL		866.454	6 KURSI	6 KURSI	6 KURSI	6 KURSI

Sumber: Naskah Akademik RUU Pemilihan Umum 2016, hlm. 65

Masalahnya, kalau sudah diketahui sama hasilnya (partai yang dihasilkan oleh pemilu) antara Kuota Hare dengan Saintee Laque (murni)—yakni dari kuota 6 kursi yang ada, ternyata tersebar pada 6 (enam) partai, mengapa tetap digunakan? Mengapa tidak menggunakan Saintee Laque (Modif) atau D'hondt—yang menunjukkan ada pengurangan jumlah partai—dari kuota 6 (enam) kursi, tersebar pada 4 (empat) partai politik. Jelas bahwa—NA Pemilu Serentak 2019—tidak memberikan sudut pandang dan arah perubahan untuk penyederhanaan partai seperti yang ada dalam

wacana *judicial review* UU No. 42 Tahun 2008 sehingga desain pemilu—khususnya besaran daerah pemilihan dan formula konversi suara partai menjadi kursi—walau memilih Saintee Lague (murni) tetapi formulanya tetap sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya, baik pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014. Akibatnya, skema pemilu serentak 2019—hanya memiliki efek keserentakan dan partai yang dihasilkan pun tetap sama yakni multipartai ekstrem dan bukan multipartai moderat.

2.3.3 Koalisi Politik-Pemerintahan dan Efektivitas Partai di Parlemen

Pemilu serentak 2019 juga menghasilkan pola koalisi yang hampir mirip dengan Pemilu 2014, meskipun masih lebih baik karena Koalisi Indonesia Kerja (KIK) memperoleh 61 persen kursi di parlemen, dan kubu Koalisi Indonesia Adil dan Makmur hanya 39 persen. Perbandingan ini cukup penting, karena modal 61 persen dukungan politik bagi presiden terpilih di parlemen merupakan dukungan yang signifikan, meski belum mayoritas. Hasil tersebut jauh lebih baik dibandingkan dengan Pemilu 2014—karena pada waktu Jokowi-JK terpilih hanya memperoleh dukungan sebanyak 36,97 persen, sebelum Golkar dan PPP bergabung ke Koalisi Indonesia Hebat (KIH).

Tabel 5.

Perolehan Kursi DPR Partai Pendukung Jokowi dan Prabowo Hasil Pemilu 2019

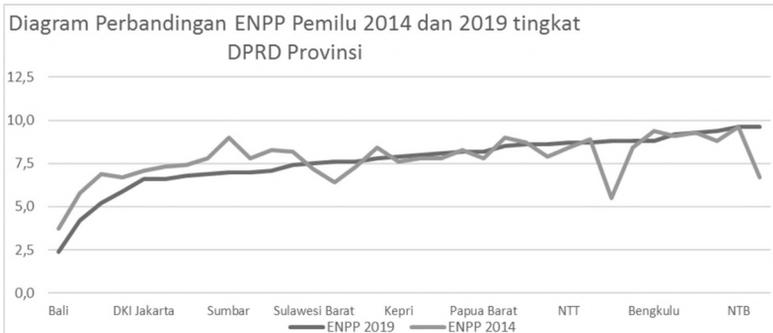
No	N a m a P a r p o l	P a r p o l P e n d u k u n g J o k o w i		No	N a m a P a r p o l	P a r p o l P e n d u k u n g P r a b o w o	
		Kursi	Persen			Kursi	Persen
1	PDIP	128	22,26	1	Gerindra	78	13,75
2	Golkar	85	14,78	2	Demokrat	54	9,39
3	Nasdem	59	10,26	3	PKS	50	8,70
4	PKB	58	10,09	4	PAN	44	7,65
5	PPP	19	3,30				
Jumlah		349	61	Jumlah		226	39

Sumber: diolah oleh penulis dari data KPU, 2019.

Komposisi dukungan kekuatan politik di DPR di atas menunjukkan bahwa partai yang mendukung pemerintah yakni PDIP, Golkar, Nasdem, PKB dan PPP sudah lebih dari cukup. Kekuatan politik kubu pendukung pemerintah sebanyak 61 persen, bukanlah modal yang kecil, apabila mereka solid secara politik akan membantu presiden dalam membuat kebijakan dan program-program pemerintah. Sayang, Presiden Jokowi atau orang-orang disekelilingnya tidak percaya diri, sehingga perlu menarik Partai Gerindra untuk memperkuat koalisi. Masuknya Partai Gerindra dalam kubu Koalisi Indonesia Maju (KIM), secara otomatis dukungan kubu pemerintah tidak lagi 61 persen di parlemen, tetapi sekitar 74,26 persen. Jumlah itu sudah sangat dominan dan apabila KIM solid secara otomatis tidak akan merepotkan politik presiden. Persoalannya, masuknya Gerindra khususnya Prabowo dan Edhy Prabowo dalam jajaran kabinet Jokowi dianggap merusak desain pemilu—yang didalamnya mensyaratkan adanya koalisi pengusungan calon sekaligus koalisi pemerintahan, serta pemilu yang sangat terpolarisasi.

Hasil Pemilu 2019 juga menunjukkan jumlah partai politik yang efektif (ENP) di parlemen,⁽⁴²⁾ atau *Effective Number of Parliamentary Parties* (ENPP) juga tidak terlalu buruk, sekitar 7,4 partai. Memang hanya naik sedikit dari ENPP Pemilu 2014 sebesar 8.16. Dari sisi itu sebenarnya ada perbaikan, meskipun tidak signifikan. Namun jika dilihat dari sisi yang lain, khususnya di tingkat rata-rata ENPP untuk DPRD tingkat Provinsi, hasil pemilu serentak juga tidak terlalu jauh berbeda, yakni 7.7. Artinya, tingkat kompetisi partai di parlemen tingkat provinsi pun tidak terlalu berbeda hasilnya dengan Pemilu 2014. Diagram di bawah membuktikan hal itu. Perbedaan mungkin hanya terdapat di kasus Provinsi Bali, Sulawesi Utara, Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta, karena ENPP atau tingkat kompetisi partai di parlemen (DPRD Provinsi) tergolong rendah. ENPP Provinsi Bali sekitar 2.4 yang sebelumnya (2014) 3.7.

⁴² Michael Laver dan Ernest Sergenti, *Party Competition: An Agent-Based Model*, Princeton: Princeton University Press, 2012, hlm. 46. Lihat juga Jean-Francois Caulier dan Patrick Dumont, *The Effective Number of Relevant Parties: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index*, Munic Personal Repec Archive (MPRA), July 2005, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17846/>



Sumber: diolah oleh penulis dari data hasil perolehan kursi partai Pemilu 2019 dan 2014.

Secara umum, DPRD di provinsi-provinsi lain tidak mengalami perubahan yang signifikan, bahkan sebaliknya misalnya di Gorontalo, Papua Barat, Kepri, Aceh, dan Papu misalnya justru lebih baik ENPP hasil Pemilu 2014 ketimbang ENPP hasil Pemilu 2019. Sementara jika diukur dari ENPP koalisi—tampak bahwa ENPP Koalisi hasil Pemilu 2014, sebelum Golkar dan PPP bergabung sebesar 2.4, dan setelah Golkar dan PPP bergabung sebesar 1.5. Sedangkan ENPP Koalisi Pemilu 2019 sebelum masuknya Gerindra adalah sebesar 1.91, tetapi kemudian berubah menjadi 1.61. Artinya tingkat kompetisi koalisi menjadi sangat kecil. Meskipun demikian harus dipahami bahwa problem koalisi di Indonesia seringkali tidak solid, dan kekuatan dukungan partai politik di parlemen juga bisa berubah-ubah.

Apa arti data matematika pemilu di atas? Ternyata keserentakan pemilu 2019 tidak berhasil menutupi kekurangan hasil Pemilu 2014. Keserentakan juga tidak mengubah sistem multipartai ekstrem yang terjadi; keserentakan juga tidak mengubah ENPP Pemilu 2019 yang lebih signifikan dari Pemilu 2014. Demikian pula keserentakan juga tidak mengubah ENPP koalisi, karena ENPP koalisi partai lebih baik pada Pemilu 2014 ketimbang hasil ENPP koalisi Pemilu 2019. Dari gambaran di atas, apakah kekuatan politik hasil Pemilu Serentak 2019 telah memperbaiki atau mengubah kelemahan-kelemahan pemilu-

pemilu sebelumnya? Saya kira memang terjadi perubahan, tetapi tidak signifikan, karena hasil Pemilu Serentak 2019 hampir mirip—bahkan pada beberapa konteks lebih bagus hasil pemilu terpisah pada tahun 2014.

2.4 Penutup

Hasil Pemilu 2019 di atas menunjukkan bahwa perubahan skema pemilu, dari tidak serentak menjadi serentak—hasilnya tetap sama. Artinya tidak terlalu ada perbedaan antara skema pemilu yang terpisah dengan yang diserentakkan. Asumsi awal akan adanya efek ekor jas ternyata tidak terbukti. Tidak ada insentif parpol yang mengusung calon presiden-wakil presiden, bahkan pemilu serentak model 5 kotak malah “menenggelamkan” esensi dari pemilu legislatif dan DPD.

Dari sisi penyelenggaraannya pun terasa rumit dan kompleks, belum lagi dari sisi hasil pemilu yang kurang *compatible* untuk menghasilkan komposisi politik di satu sisi dan kekuatan politik di sisi lain yang memperkuat sistem presidensial. Kajian ini menunjukkan bahwa kombinasi Pemilu Serentak 5 Kotak, di satu sisi konstitusional tetapi di sisi lain kompleks, rumit dan *njlimet*, efek perubahannya hampir tidak ada, terlalu bertumpu pada pilpres dan efek proses di pileg dan DPD sangat kurang. Selain itu menimbulkan kompleksitas penyelenggaraan pemilu yang tidak mudah. Hal tersebut sebagai dampak karena perubahan sistem pemilu tidak disertai dengan skema rekayasa sistem pemilu yang bisa mendorong terwujudnya multipartai moderat melalui minimal 3 (tiga) kunci yakni: (1) mengubah sistem pemilu; (2) mengubah besaran daerah pemilihan (*district magnitude*); dan (3) mengubah metode konversi suara partai menjadi kursi—tidak lagi menggunakan Kuota Hare-Saintee League (murni)—tetapi yang mungkin adalah menggunakan Saintee League (modif) dan D’Hondt divisor. Ke depan, jika kebutuhannya adalah untuk melakukan penyederhanaan partai, maka ketiga hal tersebut harus dilakukan, karena keserentakan pemilu ternyata tidak mampu menjadi instrumen untuk penyederhanaan partai.

Daftar Pustaka

- Asfar, Muhammad (ed.). *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*. (Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM bekerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002).
- Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research," dalam *Electoral Studies* 25 (2006).
- Bhakti, Ikrar Nusa dan Sihbudi, Riza (eds.). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. (Bandung: Mizan-LIPI-Ford Foundation, 2001).
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidensialism, Parliementarism, and Democracy*. (New York: Cambridge, 2007)..
- Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993.
- David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil," dalam *Comparative Political Studies* 33.
- Didik Supriyanto, Pemilu Serentak yang Mana?, <http://www.rumahPemilu.org/in/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana->, diakses 16/07/2016.
- Giovanni, Sartori. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Volume 1, (USA: Cambridge UP, 1976).
- Haris, Syamsuddin (ed.). *Pemilu Langsung di Tengah Oligarkhi Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. (Jakarta: Gramedia, 2005).
- Haris, Syamsuddin (ed.). *Pemilu Nasional Serentak 2019*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018).
- <https://www.thejakartapost.com/news/2019/02/08/explaining-the-2019-simultaneous-elections.html>
- Jayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", *Makalah* tidak diterbitkan.
- Jones, Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995).
- Katz, Richard S. dan Crotty, William. *Handbook of Party Politics*. (Sage Publication, 2006).
- Laver, Michael dan Sergenti, Ernest. *Party Competition: An Agent-Based Model*. (Princeton: Princeton University

- Press, 2012).
- Lijphart, Arend. *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. (New York: Oxford University Press, 1994).
- Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri, 2016, hlm. 44-45.
- Nurhasim, Moch. (ed.). *Laporan penelitian P2P-LIPI dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tentang Kertas Kerja: Penataan Sistem Presidensial-Multipartai Dan Sistem Pemilu Indonesia. Memperkuat Dan Meningkatkan Efektivitas Sistem Presidensial Indonesia*. (Jakarta: MPR: 2017).
- Pamungkas, Sigit. *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*. (Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011).
- Seri Demokrasi Elektoral Buku 4: *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*. (Jakarta: Kemitraan Parthnership, 2011).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD pada 2004.

Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



KOMPLEKSITAS PEMILU SERENTAK 2019 DALAM PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA

Khoirunnisa Nur Agustyati

3.1 Pendahuluan

Indonesia sudah menyelenggarakan lima kali pemilu di masa reformasi. Salah satu syarat legitimasi pemilu adalah adanya kepastian hukum yaitu berupa adanya undang-undang pemilu. Setiap menjelang penyelenggaraan pemilu selalu terdapat perubahan undang-undang pemilu.⁽¹⁾

Adanya Putusan MK ini mendorong pembentuk undang-undang mengeluarkan produk legislasi yang menggabungkan tiga undang-undang atau yang dikenal dengan sebutan kodifikasi undang-undang pemilu (UU No 7/2017). Undang-undang menggabungkan tiga undang-undang, yaitu undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang penyelenggara pemilu. Dalam undang-undang ini semakin ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu 2019 diselenggarakan secara serentak pada hari yang sama, atau dikenal dengan istilah pemilu lima kotak.

Penyelenggaraan pemilu lima kotak ini tentu berdampak pada proses penyelenggaraan pemilu. Jika melihat dari sisi aktor pemilu maka semua elemen aktor pemilu merasakan

¹ Undang-undang pemilu selalu berganti untuk setiap pemilu. Pemilu 1999 diatur dalam UU No 3/1999. Pemilu 2004 diatur dalam UU No 12/2003. Pemilu 2009 diatur dalam UU No ..., Pemilu 2014 diatur dalam UU No 8/2012. Pemilu 2019 diatur dalam UU No 7/2017.

dampak pemilu serentak ini. Bagi penyelenggara pemilu tentu desain pemilu seperti ini sangat memberatkan, apalagi terdapat 171 daerah yang menyelenggarakan Pilkada Serentak tahun 2018. Artinya penyelenggara pemilu di 171 daerah tersebut tidak hanya melaksanakan tahapan Pemilu 2019 tetapi juga menyelenggarakan tahapan Pilkada Serentak 2018.

Bagi peserta pemilu, pemilu lima kotak ini juga memberatkan. Partai politik harus melakukan rekrutmen calon anggota legislatif untuk 80 dapil di tingkat nasional, 272 dapil di tingkat provinsi, dan 2206 dapil di tingkat kabupaten/kota. Dengan kondisi ini artinya partai politik harus melakukan pengawasan terhadap proses ini. Pemilih pun juga menghadapi kesulitan dalam memilih calon karena banyak sekali calon yang harus dipilih. Terdapat lima surat suara yang dihadapkan oleh pemilu untuk Pemilu 2019.

Sebagai perbandingan, pada Pilkada 2018 terdapat 3.098.239 suara tidak sah. Padahal kerumitan pilkada tentu tidak sebesar dibandingkan dengan kerumitan Pemilu 2019. Hal ini berkaitan dengan sistem pemilu yang digunakan untuk pilkada. Dalam Pilkada sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pluralitas dan bentuk surat suaranya lebih sederhana. Dalam surat suara hanya terdapat nomor dan foto pasangan calon kepala daerah. Dengan sistem pemilu yang lebih sederhana saja jumlah suara tidak sah sekitar tiga juta suara. Tentu pemilu lima kotak akan memberikan kompleksitas tersendiri kepada pemilih.

Tabel 1.
Perbandingan Suara Sah dan Suara Tidak Sah Pilkada 2018

Provinsi	Jumlah Seluruh Suara Sah	Jumlah Suara tidak Sah	Persentase Surat Suara Tidak Sah	Jumlah seluruh Suara Sah dan Tidak Sah
KALIMANTAN BARAT	2,588,541	54,933	2%	2,643,474
JAWA TENGAH	17,630,687	778,805	4%	18,409,492
NUSA TENGGARA BARAT	2,553,602	84,361	3%	2,637,963
BALI	2,103,005	43,088	2%	2,146,093
RIAU	2,092,526	53,606	2%	2,146,132
LAMPUNG	4,099,272	80,133	2%	4,179,405
SULAWESI TENGGARA	1,135,179	22,212	2%	1,157,391
SULAWESI SELATAN	4,256,439	77,920	2%	4,334,359
KALIMANTAN TIMUR	1,333,090	50,110	4%	1,383,200
JAWA TIMUR	19,541,232	782,027	4%	20,323,259
SUMATERA SELATAN	3,877,626	133,072	3%	4,010,698
JAWA BARAT	21,979,995	744,338	3%	22,724,333
MALUKU	805,654	8,384	1%	814,038
MALUKU UTARA	554,734	7,976	1%	562,710
NUSA TENGGARA TIMUR	2,354,856	47,550	2%	2,402,406
SUMATERA UTARA	5,716,097	90,770	2%	5,806,867
PAPUA	2,871,547	38,954	1%	2,910,501
JUMLAH	95,494,082	3,098,239	3%	98,592,321

Sumber: Evaluasi Pilkada 2018 untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia 12 Juli 2018

Selain pemilih, peserta pemilu dan juga penyelenggara pemilu juga menghadapi kompleksitasnya tersendiri. Bagi peserta pemilu, dengan adanya pemilu serentak ini konsentrasi tentu terbelah karena juga harus mengawal kompetisi pemilu presiden. Sementara bagi penyelenggara pemilu tantangannya adalah mereka menghadapi beban yang bertumpuk karena penyatuan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Padahal pada pemilu sebelumnya yang tidak serentak, penyelenggara pemilu juga sudah mengalami kompleksitas dalam menyelenggarakan pemilu legislative (pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota).

Tabel 2.
Perbandingan Beban Pekerjaan Penyelenggaraan Pemilu 2009

Beban Pekerjaan	Pemilu Legislatif	Pemilu Presiden
Jumlah Pemilih	171.265.442	176.411.434
Jumlah Peserta	48 partai politik	3 pasangan
Jumlah TPS	519.920	544.050
Jumlah Daerah Pemilihan	DPD: 33 DPR: 77 DPRD Provinsi: 2008 DPRD Kab/Kota: 1.851	1 nasional
Jumlah Kursi	DPD: 33 DPR: 560 DPRD Provinsi: 2008 DPRD Kab/Kota: 16345	1 pasang
Jumlah Surat Suara	DPD: 173.221.119 DPR: 174.802.288 DPRD Provinsi: 182.916.018 DPRD Kab/Kota: 168.451.859	179.000.000

Dari tabel tersebut terlihat bahwa dengan dipisahkannya pemilu legislative dan eksekutif terlihat bahwa beban penyelenggara pemilu lebih berat pada saat menyelenggarakan pemilu legislatif. Sementara pada saat pemilu presiden bebannya jauh lebih ringan. Dapat disimpulkan bahwa ketika pemilu ini diserentakkan menjadi lima kotak beban penyelenggaraan akan semakin bertumpuk.

3.2 Rumusan Masalah

Dari pemaparan tersebut hal yang menjadi rumusan masalah dalam studi ini adalah:

1. Bagaimana pemilu serentak lima kotak berpengaruh terhadap kompleksitas yang dihadapi oleh aktor pemilu (peserta pemilu, penyelenggara pemilu, dan pemilih)?
2. Bagaimana dampak kompleksitas pada saat proses pemungutan dan penghitungan suara dengan penyelenggaraan pemilu yang demokratis?

3.3 Tinjauan Pustaka

Dari 120 negara demokrasi di dunia, terdapat 40 negara yang menganut sistem presidensial (Cheibub, Gandhi, Vreeland, 2010). Negara-negara tersebut juga sebagian melakukan penyerentakan pemilu. Ada beberapa pola keserentakan pemilu yang dijalankan; *pertama*, pemilu presiden dan legislatif dilaksanakan terpisah, seperti di Benin, El Salvador, dan Colombia. Pada 2018 pemilih di Colombia mengikuti pemilu legislative (108 senator dan 172 anggota DPR) pada tanggal 11 Maret. Sedangkan pada 27 Mei mereka mengikuti pemilihan presiden. *Kedua*, pemilu presiden dan legislative dilaksanakan serentak dengan dibarengi pemilu local atau sub-nasional (legislative dan eksekutif) secara keseluruhan (atau hamper keseluruhan), seperti di Brazil dan Mexico. Pada 7 Oktober 2018 lalu misalnya sekitar 147 juta pemilih Brazil mengikuti pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, 27 gubernur, 54 senator, 513 anggota DPR, dan 1056 anggota DPR negara bagian.

Ketiga, pemilu legislative dan eksekutif nasional dilaksanakan serentak dibarengi dengan sebagian pemilu local, seperti di Chile. Pemilu presiden dan legislative secara nasional dilaksanakan di Chile. Pemilu serentak di Chile juga menyelenggarakan pemilu untuk Lembaga legislative daerah/wilayah. Keempat, pemilu serentak sebagian, bagik di tingkat nasional maupun di tingkat local, seperti Argentina, Filipina, dan Amerika Serikat. Kelima, pemilu eksekutif dan pemilu legislative dilaksanakan terpisah untuk tingkat nasional, lalu ada pemilu legislative dan eksekutif serentak untuk local di keseluruhan

wilayah seperti di Korea Selatan.⁽²⁾

Berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang banyak menganut sistem presidensial, Mainwaring menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai, yang menggunakan sistem proporsional. Hal ini terjadi karena hasil pemilu legislatif sering berbeda dari hasil pemilu presiden. Dalam arti mayoritas kursi legislatif sering dikuasai partai atau koalisi partai yang tidak menguasai kursi presiden (Mainwaring, 1999). Tetapi menurut Cheibub, *divided government* bukan sesuatu yang niscaya terjadi dalam sistem pemerintahan presidensial. Pemerintahan terbelah akan terjadi pada sistem pemerintahan presidensial apabila: pertama, jumlah partai politik efektif terlalu banyak; kedua, tidak menerapkan sistem pemilu mayoritarian melainkan menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih parlemen, dan ketiga; pemilihan presiden dan pemilihan parlemen tidak dilakukan bersamaan (Cheibub, 2007).

Dengan pemerintahan yang terbelah tersebut, maka sulit diharapkan pemerintah akan efektif bekerja, sebab kebijakan yang hendak diambil presiden cenderung dihalang-halangi oleh legislatif. Inilah yang terjadi dalam praktek pemerintahan negara-negara Amerika Latin pada dekade 1960-an sampai 1990-an.

Oleh karena itu Fiorina menekankan faktor waktu pemilihan anggota parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya *divided government*. Menurutnya pemerintahan terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada periode waktu yang berbeda dan atau cara yang tidak sama (Laver, 2006, hal. 134). Jadi, terjadinya *divided government*, bukan karena faktor penggunaan sistem multipartai dan pemilu proporsional, karena sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian pun juga sama berpeluang menyumbangkan terjadinya mayoritas legislatif yang tidak sama dengan partai politik pendukung presiden. Dengan demikian, dalam menciptakan pemerintahan presidensial efektif,

² Djayadi Hanan, Pemilu Serentak Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial, Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi, 17 Oktober 2019

masalahnya bukan mengganti sistem multipartai dan pemilu proporsional dengan sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian, melainkan bagaimana mendesain sistem kepartaian dan sistem pemilu yang ada agar dapat menghindari terjadinya *divided government* sehingga terbentuk pemerintahan efektif.

Konteks yang terjadi di negara-negara Amerika Latin tersebut sejalan dengan apa yang menjadi pertimbangan MK ketika memutuskan pelaksanaan pemilu serentak dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Di dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu serentak akan mendorong terjadinya pemerintahan yang lebih efektif karena dapat memperkuat system presidensil.⁽³⁾ Namun memang apa yang menjadi pertimbangan MK ini lebih menekankan kepada hasil dari pemilu serentak tersebut, Tulisan-tulisan dari para akademisi juga lebih banyak menjelaskan mengenai dampak pemilu serentak terhadap hasil pemilu dan masih jarang yang mendiskusikan bagaimana penyelenggaraan pemilu serentak dan dampaknya terhadap proses pemilu khususnya dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

3.4 Kompleksitas Penyelenggaraan Pemilu di TPS

Penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak berpotensi menimbulkan penumpukan beban penyelenggaraan pada saat tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Sebelum menyelenggarakan Pemilu 2019, KPU melakukan simulasi atas penyelenggaraan pemilu lima kotak. Hal ini untuk melihat apakah waktu yang disediakan memenuhi untuk melayani pemilih di TPS.⁽⁴⁾ Di dalam UU No 7/2017 disebutkan bahwa TPS dibuka pada pukul 07.00-13.00. Kemudian dilanjutkan dengan proses penghitungan suara yang harus selesai di hari yang sama. Jumlah di TPS maksimal sebanyak 500 orang.

Berdasarkan simulasi yang telah dilakukan KPU beberapa kali, akhirnya KPU memutuskan untuk mengurangi jumlah pemilih yang ada di TPS, yang tadinya maksimal sebanyak 500 orang menjadi 300 orang.⁽⁵⁾ Hal ini berimplikasi pada bertam-

³ Tinjau Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013

⁴ <https://bandung.kompas.com/read/2017/08/19/10024511/kpu-gelar-simulasi-pemilu-serentak-2019?page=all>

⁵ PKPU Pungut Hitung

bahnya jumlah TPS yang dibentuk dan juga bertambahnya petugas KPPS yang harus direkrut. Jumlah TPS yang dibentuk adalah sebanyak 809.500 TPS untuk TPS di dalam negeri yang tersebar di 7.201 kecamatan dan 83.405 desa/kelurahan. Dikurangnya jumlah pemilih di TPS ini diharapkan proses pemungutan dan penghitungan suara dapat selesai pada hari yang sama sesuai dengan perintah undang-undang.

Walaupun sudah terdapat pengurangan jumlah pemilih dalam TPS, tetap terdapat pengujian undang-undang pemilu ke MK untuk menambah waktu penghitungan suara di TPS. Hal ini dilakukan supaya tidak terjadi pelanggaran terhadap undang-undang jika terdapat proses penghitungan yang melebihi waktu yang ditetapkan.

Dalam *judicial review* ini MK memutuskan untuk memperpanjang waktu pemungutan dan penghitungan suara di TPS, yaitu ditambah waktunya 12 jam tanpa jeda setelah berakhirnya hari pemungutan suara. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa jika proses penghitungan suara di TPS harus selesai pada hari yang sama dengan hari pemilu adalah waktu yang relatif singkat. Padahal pemilu kali ini dilakukan secara serentak dengan total lima surat suara dan jumlah peserta pemilu yang lebih banyak. Penambahan waktu 12 jam juga dinilai tepat untuk menghindari potensi masalah dan kecurangan.⁽⁶⁾

Terdapat fenomena yang berbeda dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, yaitu tingginya antusiasme pemilih untuk datang ke TPS sangat tinggi. Hal ini lah yang tidak terbayangkan pada saat dilakukan simulasi oleh KPU. Antusiasme pemilih ini yang kemudian juga membuat KPPS harus menuliskan dengan cepat daftar hadir di TPS supaya antrian tidak terlaju panjang. Antusiasme pemilih ini terlihat dengan meningkatnya partisipasi pemilih untuk datang ke TPS, yaitu sebesar 81,69%.

Antusiasme pemilih untuk datang ke TPS pada hari pemungutan suara sebenarnya sudah terlihat dengan mem-

6 <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/28/16534261/mk-perpanjang-waktu-penghitungan-suara-di-tps-hingga-12-jam>. Lihat juga Putusan MK No 20/PUU-XVII/2019

bludaknya antarian pemilih yang mengurus sebagai pemilih pindahan.⁽⁷⁾ Pemilih pindahan adalah pemilih yang pada hari pemungutan suara tidak dapat hadir pada TPS di mana dirinya terdaftar sebagai daftar pemilih tetap karena sejumlah alasan misalnya karena bekerja, sekolah, tahanan, terkena bencana alam dan sebagainya. MK memutuskan bahwa proses pengu-rusan A5 dapat dilakukan sampai dengan H-7 menjelang hari pemungutan suara.

Antusiasme pemilih tidak hanya pada saat mengurus kepindahan pemilih, tetapi juga pada saat hari pemungutan suara. Bahkan cukup banyak pemilih yang sudah hadir di TPS sebelum TPS dibuka.⁽⁸⁾ Banyaknya pemilih yang datang ke TPS ini tentunya berdampak pada jumlah surat suara yang akan di-hitung oleh KPPS. Selain banyaknya pemilih yang hadir di TPS, banyaknya formulir yang harus diisi oleh KPPS juga menjadi beban yang berat bagi KPPS.

Tabel 3.
Jumlah Formulir yang Harus Diisi KPPS

No	Formulir	Jumlah Lembar
1	Model C-KPU: Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Tahun 2019	4
2	Model C1.Plano-PPWP: Catatan Hasil Penghitungan Suara Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Tahun 2019	2
3	Model C1.Plano-DPR: Catatan Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pemilihan Umum Tahun 2019	18

7 <https://news.detik.com/berita/d-4504263/hari-terakhir-urus-pindah-tps-antrean-calon-pemilih-mengular-di-kpu-jaksel>

8 <https://news.detik.com/berita/d-4515489/kpu-sebut-antusiasme-pemilih-di-pemilu-2019-tinggi>

No	Formulir	Jumlah Lembar
4	Model C1.Plano-DPD: Catatan Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilihan Umum Tahun 2019	7
5	Model C1.Plano-DPRD Provinsi: Catatan Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Pemilihan Umum Tahun 2019	18 untuk DPRD, DPRD, dan DPRD 20 untuk DPRA
6	Model C1.Plano-DPRD Kab/Kota: Catatan Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota Pemilihan Umum Tahun 2019	18 22 untuk DPRK
7	Model C1-PPWP: Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Tahun 2019	2
8	Model C1-DPR: Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pemilihan Umum Tahun 2019	6
9	Model C1-DPD: Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilihan Umum 2019	5
10	Model C1-DPRD: Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi	6 untuk DPRD, DPRD, DPRD 7 untuk DPRA

Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

No	Formulir	Jumlah Lembar
11	Model C1-DPRD Kab/Kota: Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kab/Kota	6 7 untuk DPRK
12	Model C2-KPU: Pernyataan Keberatan Saksi atau Catatan Kejadian Khusus Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum 2019	1
13	Model C3-KPU: Surat Pernyataan Pendamping Pemilihan	1
14	Model C4-KPU: Surat Pengantar Penyampaian berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Tahun 2019 di TPS Kepada PPS	2
15	Model C5-KPU: Tanda Terima Penyerahan Salinan Berita Acara Pemungutan dan Penghitungan Suara Serta Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Tahun 2019	3
16	Model C6-KPU: Surat Pemberitahuan Pemungutan Suara Kepada Pemilih	1
17	Model C6-KPU PSU: Surat Pemberitahuan Pemungutan Suara Ulang Kepada Pemilih	1

No	Formulir	Jumlah Lembar
18	Model D.C6-KPU: Rekapitulasi Pengembalian Formulir Model C6-KPU Yang Tidak Terdistribusi Dari Setiap TPS Dalam Desa/Kelurahan Dalam Pemilu Tahun 2019	3
19	Model DB.C6-KPU: Rekapitulasi Pengembalian Formulir Model C6-KPU Yang Tidak Terdistribusi Dari Setiap Desa/Kelurahan Dalam Wilayah Kabupaten/Kota Dalam Pemilu 2019	3
20	Model BA.C6-KPU: Berita Acara Pengembalian Surat Pemberitahuan (Model C6-KPU) Yang Tidak Terdistribusi Pemilihan Umum Tahun 2019	1
21	Model C7.DPT-KPU: Daftar Hadir Pemilih Tetap Pemilihan Umum Tahun 2019 (Model A.3-KPU)	Tergantung jumlah pemilih yang hadir
22	Model C7.DPTB-KPU: Daftar Hadir Pemilih Tambahan Pemilihan Umum Tahun 2019 (Model A.4-KPU)	Tergantung jumlah pemilih yang hadir
23	Model C7.DPK-KPU: Daftar Hadir Pemilih Khusus Pemilihan Umum Tahun 2019 (Model A.DPK-KPU)	Tergantung jumlah pemilih yang hadir

Dari daftar tersebut terlihat terdapat sebanyak 23 jenis formulir yang harus diisi oleh KPPS. Dari formulir tersebut terdapat setidaknya sekitar 100 halaman formulir. Petugas KPPS tidak hanya menulis untuk satu rangkap saja. Untuk salinan formulir Model C₁, KPPS harus membuat lima rangkap, yaitu; (1) salinan formulir Model C₁ berhologram yang dimasukkan ke

sampul bersegel yang kemudian dimasukkan ke dalam kotak suara; (2) salinan formulir Model C1 untuk dikirim ke KPU Kab/Kota yang akan digunakan untuk dipindai dan diinput ke dalam Situng; (3) salinan formulir Model C1 untuk PPS yang akan ditempel di papan pengumuman; (4) salinan formulir Model C1 untuk Pengawas TPS; dan (5) salinan formulir Model C1 untuk saksi. Jumlah salinan yang diberikan untuk saksi ini tergantung dari jumlah saksi yang hadir pada saat proses penghitungan di TPS. Semakin banyak saksi yang hadir di TPS maka semakin banyak salinan yang harus ditulis oleh anggota KPPS.

Banyaknya formulir yang harus ditulis dan disalin oleh petugas KPPS ini menjadikan proses penghitungan di TPS menjadi sangat lama. Hal yang juga dihadapi oleh petugas KPPS adalah kerumitan untuk mencocokkan jumlah surat suara yang digunakan dengan jumlah pemilih yang hadir di TPS.

"Yang membuat penghitungan lama di TPS itu adalah ketika mencocokkan jumlah pemilih yang hadir dengan jumlah surat suara yang digunakan. Jadi kalau ada yang jumlahnya tidak cocok harus diulang lagi. Ternyata ini terjadi karena kami tidak sadar bahwa ada pemilih tambahan yang tidak mendapatkan seluruh surat suara, ini yang tidak disadari sejak awal dari KPPS. Karena kami baru tahu ketika hari H"⁽⁹⁾

Petugas KPPS mengalami kerumitan ini karena tidak maksimalnya bimbingan teknis (bimtek) yang diterima oleh petugas KPPS. Petugas KPPS tidak mengetahui bahwa ada jenis pemilih tambahan yang tidak mendapatkan seluruh jenis surat suara. Terdapat pengaturan yang berbeda antara perlakuan terhadap pemilih tambahan pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. Pada pemilu sebelumnya jika ada pemilih tambahan mereka mendapatkan seluruh jenis surat suara, sementara pada Pemilu 2019 surat suara yang diterima pemilih pindahan tergantung dari jenis kepindahan mereka. Jika pemilih tambahan tersebut pindah lintas dapil dan provinsi maka pemilih tersebut hanya mendapatkan surat suara pemilu presiden dan wakil presiden.

⁹ wawancara dengan salah satu anggota KPPS di Sukmajaya, Depok, Jawa Barat

"Tidak ada bimbingan teknis, mungkin waktu itu ketuanya yang hadir. Dulu sempat diumumkan di grup WA anggota KPPS bahwa akan ada sosialisasi. Kami baru dapat pembagian tugas ketika hari H"⁽¹⁰⁾

Hal ini lah yang menjadi kerumitan karena adanya kebingungan yang dialami petugas KPPS ketika menghitung jumlah surat suara yang digunakan dengan jumlah pemilih yang hadir di TPS. Adanya kebingungan ini kemudian menjadikan proses penghitungan yang lama karena petugas KPPS harus mengulang proses penghitungannya. Lamanya proses penghitungan ini juga berdampak pada pengawasan di TPS.

"pengawas di TPS juga tidak mengikuti proses penghitungan di TPS sampai selesai. Karena pengawasnya sudah mau pulang. Jadinya karena dia sudah mau pulang semua form itu ditanda tangan dulu sama dia, baru dia pulang. Salinan formulir yang kita bikin pertama untuk pengawas TPS karena dia sudah mau pulang. Tapi dia ikut mengawasi ketika pencatatan di C1plano"⁽¹¹⁾

Lamanya proses penghitungan suara ini kemudian berdampak kepada pengawas TPS yang tidak mengikuti proses penghitungan suara di TPS sampai selesai. Sehingga untuk setiap formulir yang harus ditanda tangan oleh petugas KPPS sudah ditanda tangan terlebih dahulu sebelum formulir tersebut diisi oleh petugas KPPS.

Tidak dipungkiri bahwa proses yang sangat Panjang di TPS ini berdampak pada performa kerja anggota KPPS. Anggota KPPS tidak hanya kelelahan tetapi juga ada yang meninggal dunia. Berdasarkan data Kementerian Kesehatan per tanggal 16 Mei 2019, jumlah petugas KPPS yang meninggal dunia adalah 527 jiwa dan tercatat 11.239 orang sakit setelah menyelenggarakan tugasnya sebagai anggota KPPS. Hal ini membuktikan, secara manajemen pelaksanaan adalah sesuatu pekerjaan yang

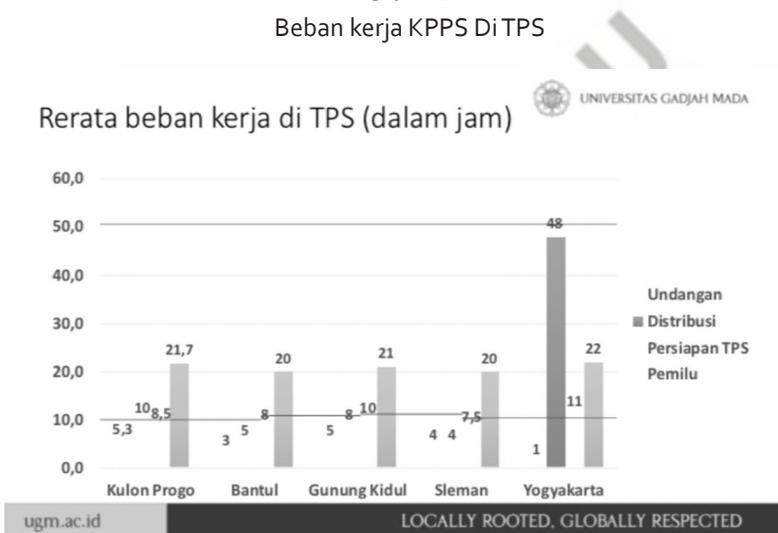
¹⁰ wawancara dengan salah satu anggota KPPS di Sukmajaya, Depok, Jawa Barat

¹¹ wawancara dengan salah satu anggota KPPS di Sukmajaya, Depok, Jawa Barat

mesti diselesaikan diluar batas kemampuan daya tahan tubuh manusia. Bahwa dengan menyelenggarakan pemilu lima kotak, telah membuat pelaksanaan teknis pemungutan dan penghitungan suara menjadi sangat panjang dan melelahkan.

Fenomena banyaknya petugas KPPS yang meninggal saat bertugas dalam proses penghitungan ini dikaji oleh Kajian Lintas Disiplin Universitas Gadjah Mada. Dalam survey dan kajian yang dilakukan oleh UGM terlihat bahwa beban kerja petugas KPPS memang melebihi batas waktu kerja yang wajar.⁽¹²⁾

Grafik 1.
Beban kerja KPPS Di TPS



Sumber: Kajian Lintas Disiplin Universitas Gadjah Mada (UGM) atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019

Dari hasil kajian yang dilakukan oleh UGM menunjukkan rata-rata petugas KPPS bekerja selama 20-22 jam pada hari pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu petugas KPPS juga bekerja 7.5-11 jam untuk mempersiapkan TPS dan 8-48 jam untuk mempersiapkan dan mendistribusi surat pemberita-

¹² Universitas Gadjah Mada, Kajian Lintas Disiplin Atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019 dapat diakses melalui <https://fisipol.ugm.ac.id/hasil-kajian-lintas-disiplin-atas-meninggal-dan-sakitnya-petugas-pemilu-2019/>

huan kepada pemilih.

Kajian UGM juga menunjukkan bahwa KPPS mengalami kesulitan dalam menjalankan tugasnya, hal yang membuat sulit antara lain adalah karena administrasi yang rumit, perhitungan suara, dan pengetahuan petugas yang minim. Selain itu sebanyak 80% responden dalam kajian ini juga menyatakan bahwa tuntutan penyelenggaraan pemilu tergolong tinggi dan akhirnya mengalami kelelahan saat bertugas.

Grafik 2.
Jenis Gangguan Yang Dialami Petugas KPPS Pada Pemilu 2019



Sumber: Kajian Lintas Disiplin Universitas Gadjah Mada (UGM) atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019

3.5. Kompleksitas Pemilih di TPS

Bukan hanya penyelenggara pemilu yang mengalami kerumitan dalam menyelenggarakan pemilu lima kotak. Pemilih juga turut merasakan dampak dari pemilu lima kotak ini. Kompleksitas pertama yang dialami pemilih adalah terkait dengan jadwal pemilu. Perludem pernah melakukan survey singkat terkait apakah publik mengetahui bahwa tanggal 17 April 2019 adalah pemilu serentak. Dari survey tersebut sebanyak 60% responden menyatakan bahwa tidak mengetahui bahwa tanggal 17

April 2019 adalah pemilu serentak. Ketidaktahuan pemilih ini tentu akan berimplikasi dengan bagaimana cara pemilih memberikan suaranya di TPS.

Ketidaktahuan pemilih akan penyelenggaraan pemilu lima kotak dapat berdampak kepada kebingungan pemilih untuk menentukan siapa yang akan dipilih. Ditambah lagi bahwa dalam pelaksanaan pemilu serentak ini media lebih banyak memberitakan mengenai pemilu presiden dan kurang menginformasikan mengenai pemilu legislatif.

Berdasarkan hasil rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU, terdapat total suara tidak sah sebesar 17.503.953. jika dibandingkan dengan total jumlah pengguna hak pilih sebesar 157.475.213, persentase suara tidak sah terbilang sangat besar, yakni 11,21%. Jika dibandingkan dengan hasil pemilu legislatif yang sudah ditetapkan oleh KPU, jumlah suara tidak sah ini hanya kalah dari total suara Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebagai pemenang pemilu dengan perolehan suara 27.053.961, dan kalah dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sebagai pemenang kedua pemilu yang meraih 17.594.839. Total suara tidak sah ini mengalahkan perolehan suara masing-masing 7 partai politik lain yang meraih kursi di DPR. Untuk lebih lengkap dapat dilihat pada tabel dibawah ini:



Gambar 1.
Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019
dan Suara Tidak Sah



Sumber: Hasil Rekapitulasi Pemilu DPR 2019

Dari data tersebut terlihat bahwa suara tidak sah menempati urutan ketiga untuk Pemilu DPR. Angka suara tidak sah untuk Pemilu DPD juga terbilang cukup tinggi, yaitu sebesar 29.710.175 (19.02%). Padahal jika dibandingkan dengan surat suara pileg lainnya, surat suara DPD terbilang lebih mudah karena terdapat foto dari caleg. Namun memang jumlah calon anggota DPD di setiap provinsi cukup banyak.

Gambar 2. Suara Sah dan Suara Tidak Sah Pemilu DPD 2019



REKAPITULASI HASIL PENGHITUNGAN PEROLEHAN SUARA
CALON ANGGOTA DPD DARI SETIAP PROVINSI DI DAERAH PEMILIHAN SECARA NASIONAL
PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019

Jumlah Suara Sah	126.519.214	80,98%
Jumlah Suara Tidak Sah	29.710.175	19,02%
Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah	156.229.389	100,00%
1 Jumlah Pemilih		
Jumlah Pemilih dalam DPT	190.779.471	
Jumlah Pemilih dalam DPTb	1.381.586	
Jumlah Pemilih dalam DPK	5.488.935	
2 Jumlah Pengguna Hak Pilih		
Jumlah Pengguna dalam DPT	150.659.388	
Jumlah Pengguna dalam DPTb	675.005	
Jumlah Pengguna dalam DPK	5.381.499	
Partisipasi Masyarakat	81,89%	
#(Jumlah Pengguna Hak Pilih/Jumlah DPT)		

Sumber: Hasil Rekapitulasi Pemilu DPD 2019

Kesulitan pemilih menghadapi pemilu lima kotak ini sudah terbukti dengan penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), menemukan 74% publik dari hasil disurvei menyatakan pemilu serentak dengan mencoblos lima surat suara ini menyulitkan pemilih. Pengumpulan data terkait survei ini dilakukan setelah Pemilu 2019, yakni pada 27 Juni sampai 8 Agustus 2019, dirilis 28 Agustus 2019.

Grafik 3. Kesulitan Pemilu Serentak Bagi Pemilih



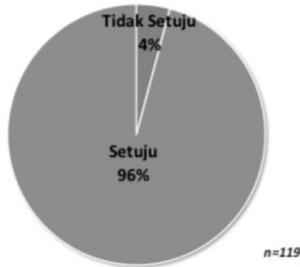
Sumber: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Survei Pasca-Pemilu 2019, Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia

Pemilih mengalami kesulitan karena pemilih dihadapkan pada lima surat suara. Selain itu Pemilu 2019 yang lalu lebih banyak didominasi oleh pemberitaan mengenai pemilu presiden. Hasil survey tokoh yang dilakukan oleh LIPI menunjukkan sebanyak 96% tokoh yang disurvei menyatakan setuju jika perhatian peserta pemilu dan juga publik lebih tersita kepada pelaksanaan pemilihan presiden dibandingkan dengan pemilihan anggota legislatif.

Grafik 5. Perhatian Pemilih Terhadap Jenis Pemilihan

Pilpres vs Pileg dalam Pemilu Serentak

Q. Apakah Anda setuju bahwa perhatian peserta pemilu dan juga publik lebih tertisa kepada pelaksanaan pemilihan presiden (pilpres) dibandingkan pemilihan anggota legislatif (pileg) dalam Pemilu Serentak 2019?



Survei Tokoh:

- Hampir semua responden (96%) setuju bahwa pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 17 April 2019 yang lalu perhatian peserta pemilu dan pemilih lebih banyak ditujukan pada kontestasi pilpres dibandingkan pileg di semua tingkatan.

Sumber: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Survei Pasca-Pemilu 2019, Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia

Selain soal kesulitan pemilih di TPS, kebingungan juga dialami pemilih yang pindah memilih. Hal ini karena ada perbedaan perlakuan kepada pemilih pindah memilih. Berdasarkan Laporan Hasil Pengawasan (LHP) diketahui terdapat Pemilih di luar daerah yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan atau tanpa membawa formulir A5 memilih di TPS dengan menunjukkan KTP Elektronik yang beralamat diluar wilayah TPS tempat memilih.

Salah satunya terjadi di Kota Depok. Berdasarkan LHP Panwascam Tapos Kota Depok, pada tanggal 17 April 2019 terdapat 7 (tujuh) orang Pemilih ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb dan mendapatkan dua surat suara yaitu surat suara PPWP dan surat suara DPR RI yang terjadi di TPS 65 Kelurahan Jatijajar Kecamatan Tapos Kota Depok. Peristiwa tersebut menjadi dasar bagi Panwascam dan Bawaslu Kota Depok memberikan rekomendasi untuk dilakukan PSU. Selanjutnya berdasarkan Surat KPU Kota Depok No-

mor: 251/PL.02.1-SD/3276/KPU-Kot/IV/2019 tertanggal 26 April 2019 yang pada pokoknya menyebutkan akan melaksanakan PSU pada TPS 65 Kelurahan Jatijajar Kecamatan Tapos Kota Depok pada hari Sabtu tanggal 27 April 2019 pukul 07.00 WIB sampai dengan selesai.⁽¹³⁾

3.6 Kompleksitas Peserta Pemilu

Selain penyelenggara pemilu dan pemilih, peserta pemilu juga mengalami kerumitan pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Kerumitan yang dialami oleh peserta pemilu ini diantaranya terkait dengan pengawalan suara dan juga penempatan saksi di TPS. Kerumitan yang dialami partai politik diantaranya karena kesulitan dalam merekrut saksi dan memastikan bahwa saksi tersebut dapat mengawal proses penghitungan suara di TPS sampai dengan Kabupaten/Kota.

"Instruksinya harus mengawal suara dari TPS sampai Kab/Kota. Ada beberapa kab/kota yang menginstruksikan, jadi di dapil itu dibagiz dengan calegnya untuk mengawal suara. Antar caleg ini berkomunikasi sendiri. Tapi memang terkadang saksinya tidak menunggu sampai selesai, karena sampai malam. Ada kesulitan untuk merekrut saksi sebanyak itu. Golkar ada program saksi, jadi semua sudah by phone, dibekali di android. Jadi bisa kita lihat apa yang diinput oleh saksi, jadi masalahnya ga jalan karena kesulitan di C1 dan sumber daya. Kita kesulitan merekrut saksi. Jadi ada saksi dilatih oleh bawaslu, tetapi tidak lengkap. Saksi kan tersebar sampai ke pelosok, bimtek hanya dilakukan di kota besarnya saja, tidak menjangkau sampai ke pelosok. Siapa yang memberikan akomodasi dari daerah ke kota? Kalau bisa memang tidak perlu ada bimtek dari bawaslu, karena buang-buang uang."⁽¹⁴⁾

Hal ini disampaikan oleh Pengurus DPD Partai Golkar yang menyatakan bahwa sulitnya untuk merekrut saksi yang dapat mengawal proses di TPS hingga selesai, sementara tidak ada bantuan dana untuk membiayai saksi tersebut. Beban bi-

¹³ Lolly Suhenty, *Pelanggaran KPU Terhadap Aturan dan Prosedur Pemungutan Suara Ulang (PSU): Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat*, Kajian Pemilu Serentak 2019 Klaster Pemungutan dan Penghitungan Suara, Jakarta: Badan Pengawas Pemilu, 2019

¹⁴ Wawancara dengan DPD Golkar, Jawa Barat

aya untuk saksi ditanggung oleh caleg. Adaya pelatihan saksi yang dilakukan oleh Bawaslu juga dianggap tidak maksimal karena hanya dilakukan di kota-kota besar. Sementara banyak saksi yang dipelosok yang tidak dapat mengikuti pelatihan tersebut. Hal ini karena insentif yang diterima dalam pelatihan tersebut hanya memberi konsumsi saja, sementara tidak ada yang menanggung biaya transportasi ke lokasi acara.

Pada Pemilu 2019 ini Bawaslu diberikan kewenangan untuk melakukan pelatihan kepada saksi peserta pemilu baik itu peserta pemilu presiden, partai politik dan juga calon anggota DPD. Pelatihan saksi yang dilakukan oleh Bawaslu ini bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan saksi peserta pemilu dalam penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara.⁽¹⁵⁾ Pelatihan ini dilakukan dalam rentang waktu dua minggu yaitu 1-17 April (7 hari menjelang pencoblosan) dan dilakukan di 34 provinsi. Pelatihan berpusat di tingkat kecamatan (Panwascam) dengan melibatkan jajaran di atasnya yaitu Bawaslu Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi. Pelatihah ini diikuti oleh jumlah peserta yang berbeda-beda untuk setiap provinsi.

Grafik 6.

Daftar Peserta Pemilu Yang Ikut Pelatihan Saksi Peserta Pemilu



Sumber: Data Pelatihan Saksi oleh Bawaslu Pemilu 2019

15 Laporan Pelatihan Saksi oleh Bawaslu Provinsi

Jumlah peserta yang mengikuti pelatihan saksi adalah sebanyak 1.145.512 orang dari seluruh peserta pemilu. Tiga partai politik terbesar yang mengirimkan saksinya adalah PAN sebanyak 148.475 orang, Golkar 146.240 orang, dan Gerindra sebanyak 126.457 orang. Yang menarik adalah PDIP pada saat pertemuan nasional menyatakan sikap tidak akan mengirimkan peserta pelatihan saksi karena PDIP akan melakukan pelatihan saksi tersendiri di setiap jejangnya, tetapi jika melihat data pelatihan saksi, masih terdapat saksi PDIP yang tetap mengikuti pelatihan saksi yaitu sebanyak 15.224 orang.

Tabel 4.
Jumlah Peserta Pelatihan Saksi Berdasarkan Provinsi

NO	PROVINSI	PKB	GERINDRA	PDIP	GOLKAR	NASDEM	GARUDA	BERKARY	PKS	PERINDO	PPP	PSI	PAN	HANURA	DEMOKRA	PBB	PKPI	TOTAL
1	SUMUT	5375	1744	687	9745	2169	517	1227	48	4439	1129	54	13987	7549	4997	485	554	54,706
2	SUMBAR	0	0	393	1054	0	355	217	0	7907	0	1756	535	0	0	0	107	12,324
3	SULLT	1443	480	3	2779	3145	80	138	213	341	819	10	1828	1250	842	0	296	13,667
4	SULTRA	2223	2194	769	5271	1511	224	2007	957	852	2957	206	1806	2143	2489	2858	14	28,481
5	SULTENG	898	4797	1762	4225	2119	187	1872	0	1114	1461	326	2429	1876	2522	1620	621	27,829
6	SULBAR	0	0	0	0	0	775	0	0	0	2043	0	0	0	1572	0	0	4,390
7	KALBAR	0	0	0	0	10880	0	0	0	0	0	0	5883	0	0	0	0	16,763
8	JAMBI	1734	5815	0	2849	420	0	169	0	2342	5858	604	3326	0	492	2955	0	26,564
9	RIAU	1171	1304	948	583	6033	547	1830	1465	560	1130	0	4827	3133	525	495	370	24,921
10	MALUT	920	1331	887	148	0	96	4642	127	1006	1294	524	1135	1360	568	0	555	14,593
11	DIY	1292	0	0	4817	2745	0	0	0	3611	1656	113	6867	3061	393	164	5	23,924
12	KALTARA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
13	LAMPUNG	880	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8100	0	2467	0	225	11,672
14	GORONTALO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
15	KALTENG	2565	546	1238	4074	2651	71	1334	391	1881	997	503	1929	3805	1549	88	50	23,672
16	BANTEN	0	183	0	3616	612	294	5860	1238	3769	1798	177	7204	4285	1504	5822	293	36,655
17	BABEL	4	336	1443	1115	1079	42	124	743	2067	0	292	1273	1346	546	176	10	10,586
18	KEPRI	0	0	0	5473	150	0	4159	0	0	0	0	3991	875	0	0	0	14,648
19	JATIM	22857	11957	493	9802	488	2109	1765	2929	13244	10705	131	10242	12039	10282	2094	2195	117,138
20	MALLUKU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
21	BENGKULU	587	1882	0	1502	1273	239	324	42	1933	1397	194	1667	753	740	802	843	14,178
22	SULSEL	631	2646	543	586	1595	556	470	0	1002	642	0	2767	491	640	1854	150	14,573
23	NTB	3175	1089	0	7667	360	803	1986	2914	560	2631	93	5254	13702	3634	2543	104	46,515
24	KALSEL	0	794	2144	3804	0	416	64	645	0	2596	0	70	21	0	760	81	12,189
25	DKI	0	0	0	0	1242	0	0	0	0	3179	0	2252	0	1108	0	0	7,781
26	KALTIM	1150	5526	0	2964	3136	47	1267	377	975	5092	15	3563	3297	3161	752	0	31,322
27	NTT	2177	2573	288	4025	4502	592	1898	963	2745	1303	749	4328	1489	3937	336	1222	33,127
28	JATENG	20718	51893	3527	29537	15841	1716	15146	8880	17698	37791	559	35134	8408	1357	18985	124	287,624
29	SUMSEL	0	0	0	0	0	81	7368	0	17438	23381	0	3840	0	0	0	0	52,108
30	BALI	227	1232	99	3695	473	53	281	0	2306	968	38	0	1549	296	41	22	11,280
31	ACEH	0	229	0	10224	0	0	0	0	0	0	0	26	324	0	0	0	14,833
32	JABAR	10421	27906	0	26685	4004	452	7274	12333	9150	3200	###	22603	11486	10732	4566	909	157,449
33	PAPUA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
34	PABAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-

Sumber : Data SDM Bawaslu April 2019

Hal senada juga disampaikan oleh pengurus DPD Partai Nasdem yang menyatakan bahwa di partainya juga ada kebijakan bahwa pembiayaan saksi menjadi beban dari caleg.

"Kita sudah bikin sistem saksi, tetapi ada kebijakan beberapa bulan sebelum hari H dari DPP bahwa uang saksi tidak ditanggung

DPP. Sehingga untuk saksi ini menjadi beban dari caleg, Sehingga di hari H ada yang punya saksi ada yang tidak ada saksi. Kami dari awal memang menolak uang saksi dari negara, tapi kami tidak menyangka bahwa uang saksi ini menjadi beban caleg. Kalau yang mampu mungkin bisa. Untuk kerjanya kan berat sekali, yang 100ribu tidak ada artinya."⁽¹⁶⁾

Adanya keserentakan antara pemilu presiden dengan pemilu legislatif ini juga mengintegrasikan saksi antara pemilu presiden dan juga pemilu legislatif. Namun karena saksi peserta pemilu harus terintegrasi terkadang saksi yang dihadirkan adalah didominasi oleh partai yang menjadi pengusung utama pasangan calon presiden.

"Soal rekrutmen saksi sudah sejak awal dipersiapkan. Secara teknis kami tidak ada masalah, yang jadi masalah itu mencoret orang itu karena kebanyakan. Kader kita banyak malah ketika saksi presiden itu ada saksi banyak kader yang marah karena kadernya tidak dipakai menjadi saksi."⁽¹⁷⁾

Partai politik peserta pemilu tentu harus memiliki instrument untuk dapat membiayai saksi baik di TPS hingga untuk mengawal proses rekap sampai tingkat yang lebih tinggi. Namun hal ini menjadi kendala karena besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh partai politik untuk membiayai saksi. Sehingga partai memiliki kebijakan agar biaya saksi ditanggung oleh caleg. Ternyata hal ini juga menjadi beban bagi caleg karena biaya yang dikeluarkan tidak sedikit. Masalah biaya ini juga yang kemudian menjadi penyebab tidak semua partai politik ataupun caleg mengirim saksinya untuk ikut pelatihan saksi oleh Bawaslu karena mereka belum memiliki saksi yang direkrut dan juga tidak memiliki biaya transportasi saksi tersebut hadir dalam pelatihan saksi oleh Bawaslu.

Selain permasalahan mengenai saksi bagi peserta pemilu, peserta pemilu juga mengalami kompleksitas dengan penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak. Peserta pemilu khususnya partai politik harus merekrut banyak caleg untuk ditempatkan di setiap daerah pemilihan. Jumlah caleg untuk DPR RI adalah sebanyak 7.968 kandidat, caleg untuk DPRD Provinsi

16 wawancara dengan DPD Nasdem, Jawa Barat

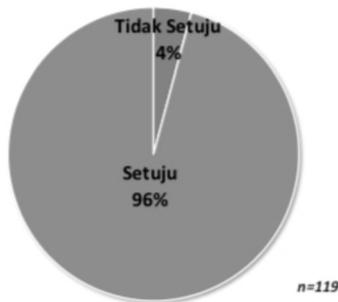
17 wawancara dengan DPD PDIP, Jawa Barat

sebanyak 28.912 kandidat, dan caleg untuk DPRD Kabupaten/ Kota sebanyak 207.860 kandidat. Dari angka ini dapat direra- ta bahwa setiap partai politik setidaknya harus merekrut lebih dari 10.000 kandidat. Partai pun juga harus memastikan bahwa terdapat 30% keterwakilan perempuan di setiap daerah pemili- han.

Grafik 7.
Data Statistik Peserta Pemilu 2019

Pilpres vs Pileg dalam Pemilu Serentak

Q. Apakah Anda setuju bahwa perhatian peserta pemilu dan juga publik lebih tersita kepada pelaksanaan pemilihan presiden (pilpres) dibandingkan pemilihan anggota legislatif (pileg) dalam Pemilu Serentak 2019?



Survei Tokoh:

- Hampir semua responden (96%) setuju bahwa pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 17 April 2019 yang lalu perhatian peserta pemilu dan pemilih lebih banyak ditujukan pada kontestasi pilpres dibandingkan pileg di semua tingkatan.

Sumber: Diolah dari data KPU

Kesulitan partai politik untuk merekrut kandidat perempuan sebenarnya bukanlah permasalahan yang baru muncul pada Pemilu 2019. Jika melihat pada data DCT terlihat bahwa memang setiap partai politik sudah menempatkan 30% calonan perempuan. Tetapi hal ini masih berupa formalitas untuk memnuhi syarat administrasi saja karena jika partai politik tidak memenuhi ketentuan tersebut maka akan didiskualifikasi sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan.

Tabel 5.
Daftar Calon Tetap Pemilu DPR 2019

NO-MOR URUT	PARTAI POLITIK	PEREM-PUAN	% PER-EMPUAN	LA-KI-LA-KI	% LA-KI-LA-KI	TO-TAL
1	PKB	220	38.26	355	61.74	575
2	GERINDRA	209	36.73	360	63.27	569
3	PDIP	215	37.52	358	62.48	573
4	GOLKAR	217	37.80	357	62.20	574
5	NASDEM	221	38.43	354	61.57	575
6	GARUDA	110	48.89	115	51.11	225
7	BERKARYA	213	38.45	341	61.55	554
8	PKS	212	39.77	321	60.23	533
9	PERINDO	221	38.91	347	61.09	568
10	PPP	233	42.06	321	57.94	554
11	PSI	274	47.74	300	52.26	574
12	PAN	219	38.09	356	61.91	575
13	HANURA	177	41.45	250	58.55	427
14	DEMOKRAT	223	38.92	350	61.08	573
19	PBB	160	40.10	239	59.90	399
20	PKPI	76	55.47	61	44.53	137
TOTAL		3200	40.08	4785	59.92	7985

Sumber: Diolah dari DCT Pemilu 2019

3.7 Dampak Kompleksitas Pemungutan dan Penghitungan Suara Terhadap Prinsip Pemilu Jujur dan Adil

Azas pemilu yang tercantum dalam undang-undang adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Untuk itu segala tahapan pemilu harus sesuai dengan azas tersebut. Termasuk dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang merupakan ujung tombak penyelenggaraan pemilu. Dalam tahapan ini warga negara yang sudah memiliki hak pilih akan menentukan siapa yang akan menjadi pemimpin.

Melihat dari kompleksitas yang dihadapi oleh aktor pemilu pada saat tahapan pemungutan dan penghitungan suara dapat dikategorikan sebagai berikut:

Aktor Pemilu	Kerumitan yang dihadapi	Dampak terhadap pemilu yang jujur dan adil
<p>Penyelenggara Pemilu</p>	<p>Adanya beberapa kategori pemilih yang berimplikasi pada berbedanya jenis surat suara yang dibagikan kepada pemilih</p> <p>Banyaknya formulir yang harus diisi sehingga memakan waktu yang lama dalam penghitungan suara di TPS</p> <p>Pengawas TPS tidak menunggu proses penghitungan suara di TPS karena proses penghitungan suara di TPS yang lama</p>	<p>Penyelenggara pemilu yang tidak memiliki pemahaman yang utuh dalam penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara berpotensi menyebabkan adanya kesalahan dalam penyelenggaraan pemilu.</p> <p>Pemungutan dan penghitungan suara yang tidak diawasi oleh pengawas TPS dan saksi peserta pemilu mengurangi nilai demokratis pemilu</p>

Aktor Pemilu	Kerumitan yang dihadapi	Dampak terhadap pemilu yang jujur dan adil
Pemilih	<p>Pemilih diberikan lima jenis surat suara yang membingungkan pemilih</p> <p>Pemilih pindahan tidak mengetahui bahwa mereka tidak mendapatkan lima jenis surat suara. Surat suara yang diterima tergantung dari jenis kepindahan pemilih</p>	Adanya pemilu serentak lima kotak menyebabkan pemilih tidak dapat memilih secara rasional karena pemilih dihadapkan pada begitu banyak calon.
Peserta Pemilu	<p>Peserta pemilu kesulitan dalam merekrut caleg apalagi ada ketentuan harus memenuhi kuota 30% perempuan</p> <p>Peserta pemilu tidak memiliki saksi yang mengawasi jalannya penghitungan suara sampai selesai</p>	Tidak adanya saksi peserta pemilu di TPS akan berpotensi mengurangi nilai demokratis pemilu

Berdasarkan dari kompleksitas yang dihadapi oleh para aktor pemilu tersebut terlihat bahwa kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak ini dapat berdampak pada prinsip pemilu jujur dan adil. Proses penghitungan adalah ujung tombak penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pemilu yang rasional dan terukur adalah perwujudan dari prinsip pemilu.

Pemilu yang diselenggarakan dengan baik adalah hal yang esensial untuk penerapan demokrasi. Banyak hal yang bisa mempengaruhinya, salah satunya adalah bagaimana penyelenggara pemilu dapat menyelenggarakan pemilu sesuai

dengan prinsip pemilu demokratis. Untuk itu dibutuhkan manajemen dan implementasi pemilu yang baik. Karena pemilu yang demokratis tidak hanya ditentukan dari undang-undang pemilu yang mengaturnya. Tahapan-tahapan pemilu harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip demokrasi, termasuk di dalamnya adalah proses pemungutan dan penghitungan suara yang harus dilakukan tanpa adanya kesalahan. Kualitas penyelenggaraan pemilu menjadi penting karena penyelenggaraan pemilu dapat berdampak pada kepercayaan pemilih kepada proses pemilu dalam negara demokrasi (Claassen,dkk, 2012), bisa juga mengancam konsolidasi demokrasi (Elklit dan Reynolds, 2002), dan juga bisa mempengaruhi hasil pemilu (Wand, dkk, 2001).⁽¹⁸⁾

Penyelenggaraan pemilu yang rasional dan terukur adalah perwujudan dari pemenuhan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh sebab itu, jika di dalam proses pelaksanaan tahapan pemilu di tingkat TPS adalah sesuatu yang tidak terukur dan rasional, hal ini tentu menjadi salah satu hal yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁽¹⁹⁾

Beberapa titik krusial dalam tahapan pemungutan suara antara lain adalah kesiapan logistik untuk memastikan semua perlengkapan yang diperlukan pada proses penghitungan tidak kurang. Hal inilah yang menjadi salah satu tugas dari KPPS sebelum hari pemungutan suara, anggota KPPS harus memastikan kesediaan seluruh perlengkapan tersebut dengan baik. Hal lain yang juga krusial adalah memastikan bahwa seluruh pemilih telah mendapatkan surat pemberitahuan pemilih (form C6) dengan baik dan juga menyiapkan apabila ada permintaan pemilih pindahan yang akan memilih di TPS tersebut.⁽²⁰⁾

18 Toby S James, *Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide*, International Political Science Review 2019, Vol 40(3) 370-390, 2019

19 Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.55/PUU-XVII/2019

20 Ferry Kurnia Rizkiyansyah, dkk, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019, hal. 217

Selain itu anggota KPPS juga perlu memiliki pemahaman yang detail dan komprehensif terkait dengan urutan dan tata cara pencoblosan yang dilakukan oleh pemilih. Di samping itu, pemahaman yang baik juga perlu dimiliki oleh pemilih dari setiap runtutan tata cara tersebut agar dapat dilakukan secara tertib. Untuk itulah KPU di tingkat pusat harus memastikan bahwa segala hal teknis terkait tata cara pemungutan suara dapat dimengerti dengan baik oleh seluruh petugas KPPS melalui bimbingan teknis yang komprehensif dan melibatkan seluruh anggota KPPS.⁽²¹⁾

Potensi-potensi pelanggaran dapat muncul ketika tahapan pemungutan dan penghitungan suara tidak dapat diselenggarakan dengan baik. Proses penghitungan yang lama karena banyaknya formulir yang harus diisi oleh petugas KPPS menyebabkan baik pengawas ataupun saksi peserta pemilu tidak hadir dalam proses penghitungan suara hingga selesai. Hal ini terjadi karena bertumpuknya beban penyelenggaraan pemilu di KPPS. Seperti yang sudah diketahui bersama bahwa beban penyelenggaraan pemilu legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) sangat besar dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilihan kepala daerah. Sementara untuk Pemilu 2019 yang lalu diselenggarakan pemilu serentak lima kotak yaitu untuk memilih presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Akibatnya performa anggota KPPS menjadi tidak maksimal dan dapat berpotensi melakukan kesalahan dalam menyelenggarakan tahapan pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

Anggota KPPS harus menulis begitu banyak salinan penghitungan ke dalam formulir rekapitulasi. Jika menghitung jumlah lembar formulir yang harus diisi oleh anggota KPPS maka jumlahnya bisa lebih dari 100 halaman. Hal ini tentu sangat melelahkan bagi petugas KPPS dan berdampak pada kesalahan penulisan formulir. Kesalahan penulisan ini tentu dapat mempengaruhi hasil pemilu, belum lagi tidak ada yang mengawasi proses penghitungan suara pemilu hingga selesai di TPS karena baik pengawas TPS dan saksi peserta pemilu tidak

²¹ Ibid, hal 218

mengikuti proses ini hingga selesai.

Selain menghadapi beban yang bertumpuk, terdapat juga petugas KPPS yang tidak mengetahui bahwa terdapat jenis pemilih pindahan yang tidak mendapatkan perlakuan yang sama dengan jenis pemilih yang terdaftar di DPT. Bahwa pemilih pindahan tidak mendapatkan lima jenis surat suara selayaknya untuk pemilih yang terdaftar di DPT. Adanya kesalahan petugas KPPS dalam memperlakukan pemilih pindahan ini menyebabkan dilakukannya pemungutan suara ulang di TPS. Hal ini seperti yang terjadi di Depok.

Terdapat 15 standar pemilu demokratis yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu demokratis. Salah satunya adalah peranan perwakilan partai dan kandidat. Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta pemilu harus mengamati semua proses pemungutan dan penghitungan suara. Hak dan tanggung jawan perwakilan kandidat dan partai di tempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum. Kerangka hukum pada umumnya akan memberikan hak-hak berikut kepada perwakilan yang sah dari partai dan kandidat di tempat pemungutan suara. Jika di dalam proses pemungutan dan penghitungan suara terdapat laporan yang muncul, perwakilan partai politik dan peserta pemilu sebaiknya juga menandatangani berita acara laporan tersebut. ⁽²²⁾

Untuk itu kehadiran saksi peserta pemilu di TPS menjadi sangat penting sebagai upaya kontrol proses pemungutan dan penghitungan suara. Sementara pada saat pemilu serentak yang lalu tidak integrasi antara peserta pemilu presiden dan pemilu legislatif dalam penugasan saksi di TPS. Berdasarkan penyelenggaraan Pemilu 2019 yang lalu pasangan calon presiden dan wakil presiden pasti memiliki saksi di setiap TPS tetapi tidak semua partai politik peserta pemilu memiliki saksi di TPS. Hal ini karena untuk dibutuhkan sumber daya untuk menugaskan saksi di TPS. Sementara biasanya untuk saksi partai politik

²² The International IDEA, Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum. Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Sweden: The International IDEA, 2002, hal 91-92

peserta pemilu biasanya akan dibebankan kepada para caleg.

Tidak adanya saksi peserta pemilu di TPS tentu akan mengurangi penerapan prinsip pemilu demokratis. Adanya saksi peserta pemilu di TPS akan menjadi kontrol dari proses pemungutan dan penghitungan suara. Apalagi dengan penyelenggaraan pemilu serentak kali beban penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara sangat besar dan cukup besar pula potensi kesalahan yang dilakukan petugas KPPS. Sementara tidak semua partai politik bisa menyediakan saksi di setiap TPS.

3.8 Kesimpulan dan Rekomendasi

Penyelenggaraan pemilu demokratis tidak hanya ditentukan oleh undang-undang yang mengatur pemilu tersebut. Penyelenggaraan pemilu pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara juga berkontribusi dalam mempengaruhi proses pemilu yang demokratis.⁽²³⁾

Keputusan untuk menyelenggarakan pemilu serentak lima kotak ternyata berdampak kepada manajemen pemilu. Para aktor pemilu tentu perlu beradaptasi dengan pilihan sistem pemilu ataupun jadwal pemilu yang sudah ditetapkan oleh undang-undang, tetapi perlu dipastikan juga bahwa manajemen pemilu adalah sesuatu yang rasional dan terukur agar tidak menciderai nilai pemilu demokratis.

Aktor-aktor pemilu seperti penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan juga pemilih mengalami kerumitan pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Kerumitan ini ternyata memiliki dampak pada penerapan pemilu yang demokratis.

Untuk itu penerapan pemilu serentak lima kotak perlu dikaji kembali. Beban penyelenggaraan di tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang bertumpuk dapat berdampak pada penerapan prinsip dan nilai pemilu demokratis. Beban pekerjaan yang bertumpuk ini perlu diseimbangkan agar penyelenggaraan pemilu berjalan baik dan menjadikan pelaksanaan pemilu yang efektif dan efisien.⁽²⁴⁾

²³ Op. cit, Toby S James, 2019

²⁴ Didik Supriyanto, dkk, Menata Ulang Jadwal Pilkada, Menuju Pemilu Nasi-

Beban penyelenggaraan pemilu pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara perlu dibagi, misalnya dengan menerapkan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. Pemilu nasional terdiri dari pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu DPR, serta pemilu DPD. Sementara pemilu daerah terdiri dari pemilihan kepala daerah dan juga pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Hal ini tidak hanya akan berdampak pada proses penyelenggaraan tahapan pemungutan dan penghitungan suara tetapi juga akan berdampak kepada pemilih. Pemilih tidak dihadapkan pada begitu banyaknya calon dalam sebuah pemilihan sehingga pemilih bisa lebih mudah dalam memberikan pilihannya. Bagi partai politik juga tidak akan dibebani harus mencari begitu banyak caleg untuk sebuah pemilihan.



Daftar Pustaka

Hanan, Djayadi, *Pemilu Serentak Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial*, Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi, 17 Oktober 2019

James, Toby S, *Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide*, *International Political Science Review* 2019, Vol 40(3) 370-390, 2019

Rizkiyansyah, Ferry Kurnia dkk, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019

Suhenty Lolly, *Pelanggaran KPU Terhadap Aturan dan Prosedur Pemungutan Suara Ulang (PSU): Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat*, Kajian Pemilu Serentak 2019 Klaster Pemungutan dan Penghitungan Suara, Jakarta: Badan Pengawas Pemilu, 2019

Supriyanto, Didik, dkk, *Menata Ulang Jadwal Pilkada, Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2013

The International IDEA, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum. Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Sweden: The International IDEA, 2002

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.55/PUU-XVII/2019

Universitas Gadjah Mada, Kajian Lintas Disiplin Atas Meninggalnya dan Sakitnya Petugas Pemilu 2019 dapat diakses melalui <https://fisipol.ugm.ac.id/hasil-kajian-lintas-di-siplin-atas-meninggal-dan-sakitnya-petugas-pemilu-2019/>

Website:

<https://bandung.kompas.com/read/2017/08/19/10024511/>

[kpu-gelar-simulasi-pemilu-serentak-2019?page=all](https://kpu.gelar-simulasi-pemilu-serentak-2019?page=all)

<https://nasional.kompas.com/read/2019/03/28/16534261/mk-perpanjang-waktu-penghitungan-suara-di-tps-hingga-12-jam>.

<https://news.detik.com/berita/d-4504263/hari-terakhir-urus-pindah-tps-antre-an-calon-pemilih-mengular-di-kpu-jaksel>

<https://news.detik.com/berita/d-4515489/kpu-sebut-antusiasme-pemilih-di-pemilu-2019-tinggi>

Undang-undang dan Peraturan:

UU No. 12/2003

UU No. 8/2012

UU No. 7/2017

PKPU Pungut Hitung

Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013

Putusan MK No 20/PUU-XVII/2019



Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PARTISIPASI POLITIK DALAM KESERENTAKAN PEMILU 2019: IDENTIFIKASI FAKTOR, KUALITAS DAN DAMPAK

M. Faishal Aminuddin

4.1 Pengantar

Pemilihan Umum (pemilu) serentak 2019 merupakan pemilu serentak pertama dalam sejarah pemilu di Indonesia. Keserentakan ini adalah amanat putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 tahun 2013 yang mengabulkan sebagian permohonan gugatan yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak.⁽¹⁾ Inti dari putusan MK ialah yang sesuai dengan amanat konstitusi pelaksanaan Pemilu Presiden (Pilpres) dan Pemilu Legislatif (Pilpres) dilaksanakan secara bersamaan. Oleh karena itu mulai pemilu 2019, pelaksanaan Pilpres dan Pileg dilaksanakan secara serentak.

Salah satu pertimbangan yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu serentak, selain efisiensi waktu dan anggaran, hal yang menjadi pembahasan juga berkaitan dengan upaya meningkatkan partisipasi pemilih. Diharapkan dengan adanya pemilu serentak, sebagaimana dalam putusan

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013 keluar di tahun 2013, namun MK dalam putusannya memberikan keterangan bahwa pemilu serentak tidak dapat dilaksanakan pada pemilu serentak 2014, karena tahapan pemilu 2014 sudah berjalan. Sehingga MK merekomendasikan pelaksanaan pemilu serentak dilaksanakan tahun 2019.

MK tersebut, kesenjangan partisipasi pemilih dalam Pilpres dan Pileg dapat dikurangi, karena pemilih bisa menggunakan hak pilihnya secara bersamaan dan membuat partisipasi pemilih semakin tinggi.

Jika dibandingkan dengan pemilu 2009 antara Pilpres dan Pileg, terjadi selisih tingkat partisipasi sebesar 1,09 persen, sedangkan pemilu 2014 selisihnya semakin tinggi yakni 5,53 persen.⁽²⁾ Dalam pemilu serentak 2019, partisipasi pemilih mencapai angka 81 persen. Pencapaian ini melebihi target Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang hanya menetapkan 77,5 persen.⁽³⁾ Berdasarkan persentase 81 persen tersebut, terdapat 158.012.499 pemilih yang menggunakan hak pilihnya dari keseluruhan jumlah pemilih terdaftar sebanyak 199.987.870 orang. Jumlah partisipasi pemilu 2019 juga menunjukkan kenaikan jika dibandingkan dengan dua kali pemilu sebelumnya. Pemilu 2014 untuk Pilpres menorehkan angka partisipasi 69,58 persen, Pileg 75,11 persen. Sedangkan pemilu 2009 angka partisipasi untuk Pilpres sebesar 72.09 persen, dan Pileg sebesar 71 persen.⁽⁴⁾

Partisipasi pemilih dalam pemilu merupakan hal yang menjadi perhatian serius oleh penyelenggara maupun pemerintah. Sebab, salah satu indikator keberhasilan pemilu ialah tingginya partisipasi pemilih yang menandakan bahwa penyelenggaraan pemilu mendapat kepercayaan dari masyarakat. Akibatnya, secara politis, partisipasi juga berdampak terhadap kuatnya legitimasi pemerintahan yang dihasilkan.⁽⁵⁾

Usaha yang dilakukan oleh KPU selaku penyelenggara, sesuai dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dilakukan diantaranya dengan sosialisasi pemilu dan

2 Diolah dari data KPU

3 Kompas.com, "Pemilu 2019, KPU Optimis Target 77,5 Persen Partisipasi Pemilih" <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019-kpu-optimistis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai> diakses pada 12 Oktober 2019.

4 Diolah dari data KPU

5 Fadli Ramadhani, dkk, *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*, Kemitraan Partnersihp, Jakarta, 2004, hlm. 4.

pendidikan pemilih. Secara teknis, sosialisasi dan pendidikan pemilih diatur lebih lanjut dalam Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2018. Dalam PKPU tersebut, dapat disimpulkan dua hal utama dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu. *Pertama*, melalui sosialisasi materi pemilu yang berkaitan dengan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu. Adapun metode sosialisasi yang dipakai diantaranya melalui forum warga, komunikasi tatap muka, maupun penyampaian informasi melalui media massa. Kedua, berkaitan dengan pendidikan pemilih dilakukan dengan cara membuat Rumah Pintar Pemilu, pembentukan komunitas peduli pemilu, maupun pembentukan agen atau relawan demokrasi.⁶⁾

Selain dari unsur penyelenggara pemilu dan pemerintah, upaya meningkatkan partisipasi pemilih juga dilakukan oleh peserta pemilu, dalam hal ini partai politik, calon anggota legislatif, kandidat calon presiden dan wakil presiden, maupun tim sukses peserta pemilu. Semua peserta pemilu tersebut melakukan kampanye untuk meyakinkan para pemilih agar memilih mereka dan memberikan hak suaranya pada saat hari pemungutan suara.

Apabila melihat hasil partisipasi pemilih pada pemilu serentak 2019 tentu ada peningkatan cukup signifikan jika dibandingkan dengan dua kali pemilu sebelumnya, namun demikian hal ini perlu dilihat secara cermat. Apakah tingginya partisipasi diakibatkan oleh efektivitas sosialisasi pemilu dan pendidikan pemilih yang dilakukan oleh KPU dan peserta pemilu? Oleh karena itu, pembahasan dalam artikel ini difokuskan pada pertanyaan: Mengapa partisipasi pemilih dalam pemilu serentak 2019 tinggi? Faktor apa saja yang bisa diidentifikasi menjadi penyebab tingginya partisipasi pemilih? Sejauhmana kualitas partisipasi pemilih tersebut bisa dinilai?

4.2 Kerangka Teori

4.2.1 Partisipasi Politik: Definisi dan Konseptual

Dalam studi ilmu politik, Sidney Verba dan Norman H.

⁶ Selengkapnya lihat PKPU Nomor 10/2018 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu

Nie memberikan definisi bahwa partisipasi politik merupakan aktifitas warga negara dalam memilih personalia pejabat pemerintah, termasuk di dalamnya mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh pejabat pemerintah.⁷⁾ Definisi serupa juga diberikan oleh Jan W. van Deth, bahwa partisipasi politik secara longgar dapat diartikan sebagai tindakan warga negara dalam hal mempengaruhi politik.⁸⁾ Dari sini dapat dilihat bahwa aktifitas warga negara yang berkaitan dengan proses politik, seperti demonstrasi kebijakan pemerintah, memberikan suara dalam pemilu, menjadi anggota partai politik maupun organisasi sosial dan aktifitas politiknya lainnya merupakan implementasi dari partisipasi politik.

Dalam konteks kewarganegaraan, Russell J. Dalton menyebutkan ada empat poin penting dalam norma kewarganegaraan yang berkaitan dengan partisipasi politik. *Pertama*, partisipasi adalah kriteria utama dalam mendefinisikan warga negara yang demokratis dan peranannya dalam proses politik. *Kedua*, warga negara secara otonom mendapatkan informasi memadai tentang pemerintah untuk menjalankan partisipasinya. *Ketiga*, keteraturan sosial, yakni penerimaan terhadap otoritas negara sebagai bagian dari kewarganegaraan. Dari sini bisa diidentifikasi melalui kepatuhan terhadap aturan dan hukum yang berlaku, melaporkan apabila terdapat tindakan kejahatan, dan kesediaan melayani militer sebagai alat keamanan negara jika dibutuhkan negara, terutama dalam keadaan perang. *Kempat*, solidaritas, di mana antar warga negara saling membantu sama lain untuk kepentingan negara, terutama terhadap warga negara yang minoritas dan membutuhkan pertolongan.⁹⁾

Dalam memperjelas dan memberi batasan bagaimana konsep partisipasi politik, van Deth memberikan gambaran tentang konsep, tipe dan model dalam partisipasi politik. Terdapat tiga konsep, pertama dilihat berdasar definisi

7 Sidney Verba dan Norman H. Nie, 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row, hlm. 2

8 Jan W. van Deth. 2014. "A Conceptual Map of Political Participation" dalam *Acta Politica*, Vol. 49 (3), 349-367

9 Russell J. Dalton, 2008, "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation" dalam *Political Studies*, Vol. 56, 76-98

minimalis (*minimalist definition*), kedua berdasar definisi target (*targeted definitions*), dan yang terakhir berdasar definisi motivasi (*motivational definition*).

Tabel 1.
Konsep Partisipasi Politik

Konsep		Tipe dan label umum yang digunakan	Model dan tipikal
Definisi minimalis (<i>minimalist definition</i>)		<ul style="list-style-type: none"> - Partisipasi politik konvensional - Partisipasi politik institusional - Tindakan yang diarahkan elite - Partisipasi formal 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemungutan suara, pemilu - Forum anggaran - Keanggotaan partai - Mengubungi politisi
Definisi target (<i>targeted definitions</i>)	Target : Pemerintah/ Politik/Negara	<ul style="list-style-type: none"> - Partisipasi politik yang tidak konvensional - Partisipasi politik non-institusional - Protes - Politik kontroversi - Tindakan yang menantang elite - Aktivisme sehari-hari 	<ul style="list-style-type: none"> - Penandatanganan petisi/mosi tidak percaya - Demonstrasi - Pemblokiran jalan - Aksi teatral

	Ditujukan u n t u k permasalahan a t a u masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - Keterlibatan masyarakat - Partisipasi sosial - Partisipasi komunitas 	<ul style="list-style-type: none"> - Relawan - M e r e b u t kembali partai jalanan
Definisi motivasi (<i>motivational definition</i>)		<ul style="list-style-type: none"> - Partisipasi politik yang ekspresif - Aksi kolektif individu - P o l i t i k personal 	<ul style="list-style-type: none"> - P o l i t i k konsumerisme - Boikot - Bunuh diri publik

Sumber: Jan W. van Deth. 2014. "A Conceptual Map of Political Participation"

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa partisipasi politik secara konseptual dapat dilihat dari definisi minimalis seperti ikut memberikan hak suara dalam pemilihan umum, terlibat dalam keanggotaan partai, maupun memiliki jejaring dengan politisi. Partisipasi politik juga dilihat berdasar target yang dituju, apakah komunitas masyarakat, pemerintah, atau untuk menyelesaikan masalah publik. Terakhir, partisipasi politik dapat dilihat berdasar motivasi tindakannya, atau secara sederhana motivasi apa yang menggerakkan warga negara berpartisipasi dalam politik.

Artikel ini berangkat dari konsep partisipasi yang dipakai adalah partisipasi minimalis, yakni kesadaran warga negara dalam mensukseskan penyelenggaraan pemilu, mulai dari memberikan suara ketika pemilihan, melaporkan apabila terdapat tindak pelanggaran pemilu, maupun keterlibatan warga negara dalam ikut serta mensosialisasikan pemilu agar partisipasi semakin luas. Selain itu, tindakan penyelenggara dan peserta pemilu dalam pendidikan pemilih dan mobilisasi juga diperhatikan karena berkaitan dengan konsep partisipasi minimalis. Hal-hal yang diperhatikan dalam partisipasi minimalis adalah seberapa besar jumlah kehadiran pemilih yang memberikan suara pada pemilu; apa saja yang dilakukan

oleh penyelenggara dan peserta pemilu dalam mendorong partisipasi pemilih.

4.2.2 Faktor Penyebab Peningkatan Partisipasi Politik

Peningkatan partisipasi politik tidak lepas dari adanya dorongan warga negara untuk berperan dalam proses politik yang berlangsung. Dalam konteks pemilu semisal, menurut Ramlan Surbakti, sebagaimana dikutip Fadli Ramadhanil dkk dalam buku *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu* menyebutkan ada dua faktor utama. *Pertama*, kesadaran politik warga negara. *Kedua*, kepercayaan terhadap pemerintah.⁽¹⁰⁾ Kesadaran politik warga negara di sini mengandung arti bahwa warga negara memiliki komitmen dan sadar akan tanggungjawabnya untuk terlibat dalam proses dan pembangunan politik. Karakter warga negara yang demikian, seperti yang diungkapkan oleh Dalton sebagai tugas kewarganegaraan (*citizenship duty*). Pada dimensi ini, warga negara aktif dalam menjaga tatanan sosial, terutama berkaitan dengan memberikan suara pada saat pemilihan, maupun melaporkan tindakan yang bertentangan dengan aturan dan hukum berlaku. Pada dimensi ini karakter yang muncul adalah kesetiaan terhadap negara, sehingga yang dilakukan tetap menjaga keberlangsungan negara sesuai dengan tatanan sosial.⁽¹¹⁾

Faktor berikutnya yang juga mendukung peningkatan partisipasi politik dalam pemilu ialah kepercayaan terhadap penyelenggara. Penyelenggara seperti KPU maupun pengawas seperti Bawaslu memiliki peran penting dalam peningkatan partisipasi pemilih. Para penyelenggara ini yang menyiapkan dan memastikan sejak awal hak-hak politik warga negara terpenuhi sehingga kepercayaan terhadap penyelenggara menjadi salah satu faktor yang menentukan tingkat partisipasi pemilih. Faktor lain yang juga mendukung

¹⁰ Fadli Ramadhanil, dkk, *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*, Kemitraan Partnersihp, Jakarta, 2004, hlm. 16

¹¹ Russell J. Dalton, 2008, "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation" dalam *Political Studies*, Vol. 56, 76-98

terhadap peningkatan partisipasi politik dalam pemilu adalah pilihan sistem pemilu, peserta pemilu dan juga figur calon.⁽¹²⁾ Desain dari sistem pemilu yang demokratis dan menempatkan pemilih –dalam hal ini warga negara– sebagai otoritas utama dalam menentukan calon pejabat terpilih mendukung atas meningkatnya partisipasi pemilih. Sedangkan peserta pemilu, dalam hal ini partai politik, kandidat calon presiden dan wakil presiden, beserta calon anggota legislatif juga memiliki faktor terhadap peningkatan partisipasi pemilih.

Di sisi lain, di luar pengaruh sistem pemilu dan kepercayaan terhadap pemerintah, penyelenggaraan dan peserta pemilu, faktor yang juga mendukung terhadap peningkatan partisipasi politik adalah interaksi sosial yang berlangsung dalam jejaring sosial, seperti media sosial, pertemanan, maupun keluarga. Menurut McClurg, interaksi yang terbangun dalam jejaring sosial sangat menentukan seorang individu berpartisipasi dalam politik. Melalui interaksi sosial, individu mengumpulkan informasi, terutama berkaitan dengan topik politik, yang mendorong mereka untuk berpartisipasi. Semakin banyak diskusi politik yang berlangsung dalam proses interaksi sosial, semakin tinggi pula kemungkinan individu berpartisipasi dalam politik.⁽¹³⁾

Prinsip utama dari interaksi sosial yang dilihat adalah percakapan interaksi informal antara mitra jaringan dalam mendiskusikan isu-isu politik. Secara konseptual, wacana sosial yang berlangsung dalam interaksi informal ini dapat mempengaruhi keputusan partisipatif. Contoh sederhana percakapan yang berlangsung di media sosial, teman sekantor, atau lingkup keluarga yang membahas tentang kandidat yang didukung dalam pemilu. Melalui percakapan itu kemudian muncul dorongan untuk ikut memberikan hak suara dalam pemilu.

¹² Fadli Ramadhani, dkk, *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*, Kemitraan Partnership, Jakarta, 2004, hlm. 23

¹³ Scott D. McClurg. 2003. "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation" dalam *Political Research Quarterly*, 56(4):448-65.

4.2.3 Kualitas Partisipasi Politik

Markus Pausch menyebutkan bahwa partisipasi politik memiliki dua jenis kualitas: Pertama, berdasar dari pandangan struktural, ia akan memperkuat dan melegitimasi sistem politik yang demokratis, termasuk didalamnya pemerintahan yang dihasilkan melalui mekanisme demokratis seperti pemilu. *Kedua*, dari persepektif individualistik, ia akan mengarah pada kebebasan politik atau paling sederhana individu memiliki kesan bahwa ia secara bebas dapat bersuara dalam persoalan politik. Kebebasan politik disini memiliki dua pengertian, yakni kemungkinan untuk memilih berdasarkan setidaknya dua alternatif dalam pemilihan, selanjutnya kemungkinan untuk berpartisipasi dalam wacana publik yang berlangsung.⁽¹⁴⁾

Lebih lanjut, Markus menjelaskan bahwa kualitas partisipasi politik dapat dilihat dari kesempatan untuk memilih dan berpartisipasi, yang dia sebut kualitas luar atau *outer qualities*. Selanjutnya berdasar pada keinginan dan kompetensi individu untuk memilih dan untuk berpartisipasi yang disebut dengan kualitas dalam atau *inner qualities*.

Tabel 2. Kualitas Partisipasi Politik

	Outer qualities	Inner qualities
Kondisi dalam partisipasi politik	Kesempatan untuk memilih dan berpartisipasi	Keinginan dan kompetensi untuk memilih dan berpartisipasi
	Penguatan atas demokrasi	Merasa memiliki kebebasan/penentuan nasib sendiri/

Sumber: Markus Pausch. 2011. "The Qualities of Political Participation Theoretical Classification and Indicators"

Kualitas partisipasi dalam tabel di atas memberikan pengertian bahwa pada akhirnya proses dari demokrasi,

¹⁴ Markus Pausch. 2011. "The Qualities of Political Participation Theoretical Classification and Indicators" dalam *Hamburg Review of Social Sciences*, Vol. 6 (1)

termasuk dalam pelaksanaan pemilu akan mengarah pada bagaimana pemilih dapat memberikan hak suaranya secara bebas dan mandiri tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Keterlibatan warga negara adalah bagian dari kesadaran politik yang diorientasikan terhadap pembangunan demokrasi dalam suatu negara.

Adapun berkaitan dengan kualitas pemilu, hal-hal yang diperhatikan dalam artikel ini didasarkan pada beberapa hal utama. *Pertama*, penyelenggara memberikan sosialisasi yang memadai terhadap pemilih yang berkaitan dengan aturan pemilu, terutama berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban pemilih. Pada tahap ini juga diperhatikan hak-hak pemilih yang berkebutuhan khusus, seperti kelompok disabilitas maupun komunitas. *Kedua*, penyelenggara memediasi peserta pemilu untuk menyampaikan gagasannya berkaitan dengan visi dan misi pencalonan sehingga pemilih dapat mengetahui program-program yang akan dilaksanakan oleh peserta pemilu, seperti partai politik, kandidat eksekutif dan legislatif apabila terpilih dalam pemilu. *Ketiga*, pelanggaran dan permasalahan yang berlangsung selama pelaksanaan pemilu, baik pada sisi teknis maupun substansi pemilu.

4.3 Diskusi dan Pembahasan

4.3.1 Partisipasi dalam Pemilu 2019

Dalam pemilu serentak 2019, peningkatan partisipasi menjadi perhatian dari berbagai pihak, mulai dari pemerintah, penyelenggara maupun peserta pemilu. Hal ini disebabkan partisipasi pada dua kali pemilu sebelumnya, angka partisipasi tidak mencapai 80 persen secara nasional. Berbagai program diupayakan untuk menarik minat pemilih agar bisa hadir pada saat hari pemungutan suara, dan hasilnya partisipasi pada pemilu 2019 meningkat cukup tinggi yakni mencapai 81 persen. Berdasarkan rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara secara nasional, terdapat 158.012.499 pemilih yang menggunakan hak pilihnya dari total jumlah pemilih 199.987.870.⁽⁴⁵⁾

¹⁵ Lampiran Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/

Tabel 3. Perbandingan Partisipasi Pemilu secara Nasional

Pemilu	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Pilpres	72.09 %	70 %	81,97 %
Pileg	70.99%	75,11 %	81,69 %

Sumber: diolah dari data KPU

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa partisipasi pada pemilu 2019 mencapai angka 81 persen lebih. Jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya di tahun 2014, ada peningkatan 11 persen untuk Pilpres dan untuk Pileg terjadi peningkatan sebesar 6 persen secara nasional. Sedangkan bila dibandingkan dengan pemilu 2009, peningkatan mencapai 9 persen untuk Pilpres dan 10 persen untuk Pileg. Kesenjangan selisih partisipasi antara Pileg dan Pilpres di pemilu serentak juga dapat dihapuskan karena sama-sama mencapai partisipasi yang sama. Peningkatan partisipasi yang mencapai 81 persen ini melebihi target KPU yang hanya menetapkan 77 persen untuk partisipasi pemilu 2019 sehingga pencapaian ini bisa dibalang melebihi ekspektasi dari penyelenggara itu sendiri.

Dalam rangka mengetahui lebih jauh peningkatan partisipasi ini, maka perlu dilihat perbandingan kenaikan partisipasi dengan pemilu sebelumnya. Untuk mempermudah, analisis perbandingan ini difokuskan dalam kasus Pilpres.

**Tabel 4.
Perbandingan Partisipasi Pemilih Pilpres 2014 dan 2019
dalam Provinsi**

NO	PROVINSI	PILPRES 2014	PILPRES 2019	KENAIKAN PARTISPASI
1	Aceh	61%	80%	19%
2	Sumatera Utara	63%	74%	11%

KPU/V/2019 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

3	Sumatera Barat	64%	76%	12%
4	Riau	63%	78%	15%
5	Kepulauan Riau	59%	76%	17%
6	Jambi	71%	82%	11%
7	Sumatera Selatan	71%	81%	10%
8	Bengkulu	69%	82%	13%
9	Lampung	72%	78%	6%
10	Kepulauan Bangka	66%	83%	17%
11	DKI Jakarta	72%	79%	7%
12	Jawa Barat	71%	79%	8%
13	Banten	69%	80%	11%
14	Jawa Tengah	71%	79%	8%
15	DI Yogyakarta	80%	86%	6%
16	Jawa Timur	72%	81%	9%
17	Bali	72%	81%	9%
18	Nusa Tenggara Barat	72%	80%	8%
19	Nusa Tenggara Timur	70%	78%	8%
20	Kalimantan Barat	74%	80%	6%
21	Kalimantan Tengah	62%	74%	12%
22	Kalimantan Selatan	66%	80%	14%
23	Kalimantan Timur	63%	75%	12%

24	Kalimantan Utara		73%	
25	Sulawesi Utara	70%	80%	10%
26	Gorontalo	75%	87%	12%
27	Sulawesi Tengah	71%	79%	8%
28	Sulawesi Selatan	67%	78%	11%
29	Sulawesi Tenggara	62%	79%	17%
30	Sulawesi Barat	69%	82%	13%
31	Maluku	71%	76%	5%
32	Maluku Utara	66%	78%	12%
33	Papua	87%	94%	7%
34	Papua Barat	73%	82%	9%
	Luar Negeri	34%	36%	2%

Sumber: Diolah oleh penulis dari data KPU 2014 dan 2019

Dalam tabel perbandingan partisipasi per-provinsi di atas, 34 provinsi yang ada di Indonesia seluruhnya mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan Pilpres sebelumnya, termasuk pemilihan di luar negeri. Guna memperjelas daerah atau provinsi mana yang mengalami kenaikan signifikan, sedang, dan kecil dalam perbandingan dengan partisipasi pemilu sebelumnya, maka akan diklasifikasikan ke dalam beberapa kelompok.

Pertama, provinsi yang mengalami kenaikan signifikan yakni Provinsi Aceh dengan 19 persen, Kepulauan Riau, Kepulauan Bangka, dan Sulawesi Tenggara sebesar 17 persen, serta Provinsi Riau sebesar 15 persen. *Kedua*, provinsi yang mengalami kenaikan presentase pemilih di antara 10 sampai 14 persen yakni Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 14 persen, Sulawesi Barat dan Bengkulu 13 persen, Maluku Utara, Gorontalo, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sumatera Barat yang sama-sama naik sebesar 12 persen, Sumatera Utara,

Banten, dan Sulawesi Selatan yang naik sebesar 11 persen, dan terakhir dengan kenaikan 10 persen yakni Provinsi Sumatera Selatan dan Sulawesi Utara.

Ketiga, provinsi yang mengalami kenaikan di bawah 10 persen yakni Provinsi Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, NTB, NTT, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Maluku, Papua dan Provinsi Papua Barat. Sedangkan untuk partisipasi pemilih luar negeri naik sebesar 2 persen, dari pilpres 2014 yang memperoleh 34 persen, Pilpres 2019 mencapai 36 persen.

Selain perbandingan dengan pemilu sebelumnya, catatan lain yang perlu ditekankan yakni partisipasi pemilih di tingkat provinsi yang tidak mencapai 77 persen sebagaimana target KPU, yakni Sumatera Utara (74%), Sumatera Barat (76%), Kalimantan Tengah (74%), Kalimantan Timur (75%), Kalimantan Utara (73%), dan Maluku (76%). Berdasarkan data tersebut, dari total 34 provinsi terdapat 6 provinsi yang tingkat partisipasinya tidak mencapai target KPU sebesar 77 persen.

4.3.2 Studi Kasus 3 Provinsi

Berdasarkan hasil partisipasi pemilu 2019, terdapat tiga provinsi yang pencapaian partisipasinya sangat tinggi dan melebihi target partisipasi nasional, yakni Provinsi Papua dengan partisipasi Pilpres dan Pileg sebesar 94 persen, Provinsi Gorontalo dengan partisipasi Pileg sebesar 86 persen dan Pilpres sebesar 87 persen, serta Provinsi DIY dengan partisipasi Pileg sebesar 85 persen dan Pilpres 86 persen.

Tabel 5.
Provinsi dengan Tingkat Partisipasi Pemilu 2019 di atas 85 persen

PROVINSI	PAPUA		GORONTALO		D.I. YOGYAKARTA	
	PILEG	PILPRES	PILEG	PILPRES	PILEG	PILPRES
JUMLAH PEMILIH	3.597. 803	3.599. 354	835. 736	835. 736	2.839. 016	2.839. 016

PEMILIH YANG BERPARTISIPASI	3.390.337	3.391.887	721.032	723.080	2.414.361	2.449.679
PRESENTASE	94%	94%	86%	87%	85%	86%

Sumber: Diolah penulis dari data KPU, 2019

Dalam tabel tabel 5 di atas, dapat dilihat bahwa mayoritas dari jumlah pemilih yang ada di tiga provinsi tersebut menggunakan hak pilihnya di pemilu 2019. Di Papua semisal, hanya 207.466 yang tidak menggunakan hak pilihnya dari total pemilih Pilpres 3.597.803. Sedangkan di Gorontalo pada Pileg hanya 112.656 yang tidak menggunakan hak pilihnya dari total pemilih 835.736. Demikian dengan Provinsi DIY, dari total pemilih Pileg yang mencapai 2.839.016, hanya 424.655 pemilih yang tidak berpartisipasi. Perolehan partisipasi yang tinggi pada pemilu 2019 di tiga provinsi tersebut srtidaknya dapat dijelaskan dalam beberapa bagian.

Pertama, di Provinsi Papua dari 29 kabupaten/kota, terdapat 12 daerah yang menggunakan sistem noken/ikat sesuai dengan Keputusan KPU.⁽¹⁶⁾ Penggunaan noken dalam pemilihan ini sedikit banyak memberi pengaruh terhadap angka partisipasi sebab seluruh anggota suku yang punya hak pilih diwakili oleh kepala suku. Setiap pemilihan, termasuk dalam Pilkada Papua 2018 angka partisipasi tinggi.⁽¹⁷⁾ Penggunaan sistem noken di Papua merupakan contoh bagaimana sistem pemilihan mendapat kepercayaan dari masyarakat setempat, sehingga antusiasme warga tinggi karena mengakomodir kebudayaan dan tradisi yang ada di Papua.

Di sisi lain, prioritas pembangunan infrastruktur di Papua yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dapat menunjukkan bahwa

¹⁶ Surat Keputusan KPU Nomor 810/PL.02.6-Kpt/06/KPU/IV/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

¹⁷ CNN Indonesia "Imbas Noken, Partisipasi Warga Papua di Pilkada 2018 Tinggi" <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180713133033-32-313796/imbasm-noken-partisipasi-warga-papua-di-pilkada-2018-tinggi?> Diakses pada 15 Oktober 2019

pemerataan pembangunan benar-benar diupayakan oleh pemerintah di wilayah Indonesia Timur, sehingga kesan bahwa pembangunan hanya terpusat di Jawa dapat dihapuskan. Kebijakan pemerintah ini secara tidak langsung memberi dampak terhadap kepercayaan pemilih di Papua terhadap pemerintah yang dihasilkan melalui proses pemilu.

Kedua, di Provinsi Gorontalo salah satu penyebab angka partisipasi tinggi adanya usaha kreatif yang dilakukan oleh penyelenggara dalam mensosialisasikan pemilu, mulai dari kelompok nelayan, petani, termasuk kepada kelompok pemilih khusus seperti kelompok disabilitas. KPU Provinsi Gorontalo mendapat penghargaan dari KPU Pusat dalam kategori Terbaik I dalam sosialisasi dan partisipasi Pemilu 2019.⁽¹⁸⁾ Dari data pemilih disabilitas di Provinsi Gorontalo yang berjumlah 2.829 di pemilu 2019, terdapat 1.767 pemilih disabilitas yang menggunakan hak suaranya. Itu berarti ada 62 persen pemilih disabilitas yang berpartisipasi.

Sosialisasi dan pendidikan pemilih yang dilakukan terhadap komunitas dan kelompok khusus seperti di Gorontalo mencerminkan bahwa penyelenggara, termasuk peserta pemilu berhasil mendekati pemilu kepada pemilih. Pemilu bukan semata-mata urusan dan tanggungjawab penyelenggara dan peserta, melainkan ujung tombaknya berada pada kesadaran dan keterlibatan pemilih. *Ketiga*, di Provinsi DIY salah satu penyebab partisipasi tinggi karena fasilitasi yang maksimal terhadap pemilih luar yang pindah memilih di Yogyakarta. Dalam jumlah DPTb Pilpres, terdapat 57.319 pemilih, dan yang hadir pada pemungutan suara berjumlah 45.650. Mayoritas dari pemilih dari luar Yogyakarta ini adalah mahasiswa, pelajar, pekerja, dan santri yang mondok di Yogyakarta.⁽¹⁹⁾

Faktor lain yang juga penting dalam peningkatan partisipasi pemilih di Provinsi DIY adalah usaha bersama

¹⁸ Harga.co.id, "KPU Provinsi Gorontalo, Terbaik I dalam Sosialisasi dan Partisipasi" <https://hargo.co.id/berita/kpu-provinsi-gorontalo-terbaik-i-dalam-sosialisasi-dan-partisipasi.html> diakses 15 Oktober 2019.

¹⁹ Kompas.com, "Lebih dari 45.000 Orang Pindah Memilih ke Yogyakarta pada Pemilu 2019" <https://regional.kompas.com/read/2019/04/06/20265161/lebih-dari-45000-orang-pindah-memilih-ke-yogyakarta-pada-pemilu-2019?page=all> diakses pada 12 Oktober 2019.

yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk menyelenggarakan sosialisasi dan pendidikan pemilih. Beberapa kegiatan seperti sosialisasi yang diadakan KPU di *Car Free Day*, kampus, Lembaga Masyarakat, menggadeng komunitas warga, dan sosialisasi kepada kelompok disabilitas juga memberikan sumbangsih atas peningkatan partisipasi pemilih di DIY. Dengan adanya kegiatan yang bersentuhan langsung dengan pemilih semakin membuat pemilih tertarik untuk terlibat pada pemilihan. Oleh karena itu, peningkatan partisipasi seperti yang terjadi di DIY adalah usaha yang dilakukan secara bersama dan masing-masing pihak memiliki kontribusi untuk mensukseskan pemilu.

4.4 Sosialisasi, Kampanye dan Mobilisasi Pemilih

Peningkatan partisipasi pemilih salah satunya bergantung pada usaha yang dilakukan oleh penyelenggara, peserta, maupun kelompok relawan pemilu dalam meyakinkan pemilih untuk menggunakan hak politiknya. Oleh karena itu, analisis pada bagian ini difokuskan pada kerja sosialisasi penyelenggara, seperti KPU maupun kampanye dan mobilisasi yang dilakukan peserta pemilu, dalam hal ini partai politik dan kandidat.

Aspek Penyelenggara

Pada pemilu serentak 2019, pelaksanaan sosialisasi dilaksanakan KPU kurang lebih dua puluh satu bulan, yakni dari tanggal 17 Agustus 2017 sampai dengan 14 April 2019. Dalam rentang waktu tersebut, KPU dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota melaksanakan sosialisasi dan pendidikan pemilih kepada masyarakat. Sasaran dari sosialisasi sangat beragam, sebagaimana yang tercantum dalam PKPU 10/2018 diantaranya pemilih berbasis keluarga, pemilih pemula, pemilih perempuan, pemilih penyandang disabilitas, pemilih berkebutuhan khusus, kaum marginal, komunitas, dan kelompok keagamaan. Selain itu, sasaran dari sosialisasi juga ditargetkan kepada media massa, warga internet (*nitizen*), partai politik, pengawas, organisasi kemasyarakatan, kelompok masyarakat adat, dan juga instansi pemerintah. Adapun materi sosialisasi

berkaitan dengan aturan dan regulasi pemilu, tahapan penyelenggaraan pemilu, pemungutan dan penghitungan suara, hingga materi tentang bagaimana pencoblosan yang sah, dan materi lainnya yang berkaitan dengan pemilu.

Dalam rangka sosialisasi dan pendidikan pemilih semakin luas dan mengakar, KPU juga membentuk Relawan Demokrasi yang berbasis di kabupaten/kota se-Indonesia.⁽²⁰⁾ Pembentukan relawan ini secara teknis dibidangi oleh KPU tingkat kabupaten/kota. Tugas utama dari relawan ini memberikan edukasi politik yang berkaitan dengan pentingnya demokrasi, pemilu dan partisipasi pemilih. Para relawan diberikan bekal melalui TOT (*Training of Trainer*) agar memiliki kemampuan memadai, baik dari aspek pengetahuan tentang pemilu, tahapan penyelenggaraan, hingga teknik-teknik berkomunikasi dengan publik.

Beberapa aktifitas sosialisasi dan pendidikan pemilih yang dilakukan KPU baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dapat digolongkan ke beberapa bagian. *Pertama*, sosialisasi kepada kelompok yang memiliki kebutuhan khusus, seperti kelompok difabel. Melalui kerjasama dengan Pusat Pilihan Umum Akses Penyandang Disabilitas (PPUAPD) dan Kementerian Sosial, KPU melaksanakan sosialisasi dan simulasi pemilihan yang berlangsung pada tanggal 14 Februari 2019. Pada kegiatan ini para difabel diberikan pemahaman seputar pemilu serentak, dan juga diadakan simulasi cara mencoblos yang benar. Sosialisasi kepada kelompok berkebutuhan khusus ini penting mengingat jumlah daftar pemilih tetap pemilih penyandang disabilitas pada pemilu 2019 mencapai 1.247.730 pemilih. Jumlah tersebut terdiri dari 83.182 tunadaksa, 166.364 tunanetra, 249.546 tunarungu, 332.728 tunagrahita dan 415.910 penyandang disabilitas lainnya.⁽²¹⁾

Kedua, sosialisasi dengan menggunakan instrumen

²⁰ Mengacu pada Surat Edaran KPU Nomor 32/PP.08-SD/06/KPU/1/2019 Tentang Pembentukan Relawan Demokrasi Pemilu Serentak Tahun 2019

²¹ Kompas.com. "KPU Gelar Sosialisasi Pemilu untuk Penyandang Disabilitas", <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/14/12041301/kpu-gelar-sosialisasi-pemilu-untuk-penyandang-disabilitas> diakses 12 Oktober 2019.

kebudayaan, seni, dan hiburan. Kegiatan ini berlangsung seperti yang diadakan oleh KPU dalam acara pagelaran seni budaya bertajuk 'Menyongsong Pemilu Tahun 2019' yang digelar di kawasan Monas Jakarta Pusat tanggal 21 April 2018.⁽²²⁾ Kegiatan serupa juga berlangsung di beberapa daerah, seperti yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Purworejo yang menggelar acara tari Dolalak Purworejo pada tanggal 21 April 2018 dan KPU Kabupaten Pinrang yang menggelar festival musik pada tanggal 16 Februari 2019.

Ketiga, sosialisasi pemilu yang dipusatkan di tempat-tempat keramaian, seperti sosialisasi di Car Free Day yang dilakukan KPU Kota Medan pada tanggal 3 Februari 2019, sosialisasi di pusat perbelanjaan seperti yang dilakukan KPU Kota Kota Makassar pada 10 April 2019, hingga lembaga pendidikan seperti acara "KPU Goes To Campus" yang diadakan oleh KPU NTT pada tanggal 6 Maret 2019. Kegiatan yang dipusatkan di tempat keramaian ini penting mengingat aktifitas masyarakat berlangsung di lokasi tersebut, terutama pemilih pemula.

Keempat, pemanfaatan media sosial seperti *twitter*, *facebook*, *instagram* dan *youtube* sebagai saluran penyebaran sosialisasi, pendidikan pemilih, dan informasi perihal tahapan penyelenggaraan pemilu. Sebagai contoh, akun *youtube* KPU RI kontennya berisi tentang sosialisasi bagaimana cara mengecek dpt, mengetahui profil calon presiden dan wakil presiden, calon legislatif, maupun calon anggota DPD. Akun *youtube* KPU RI juga berisi video-video menarik tentang pentingnya pemilih pemula untuk terlibat dalam proses pemilu dengan menjadi relawan dalam pemilu. Penggunaan media sosial ini bermanfaat, terutama untuk menggaet ketertarikan pemilih pemula yang akrab dengan media sosial. Sebab, dalam pemilu 2019 jumlah pemilih pemula mencapai lima juta suara atau 2,5 persen dari total pemilih 192 juta lebih.⁽²³⁾

²² Detik.com, "Sambut Pemilu 2019, KPU Adakan Pagelaran Seni di Monas" <https://news.detik.com/berita/d-3983782/sambut-pemilu-2019-kpu-adakan-pagelaran-seni-di-monas> diakses 12 Oktober 2019.

²³ Detik.com, "Ada 5 Juta Pemilih Pemula di Pemilu 2019" <https://news.detik.com/berita/d-4215354/ada-5-juta-pemilih-pemula-di-pemilu-2019> diakses 13 Oktober 2019.

Tabel 6.
Beberapa Kegiatan KPU dalam Sosialisasi Pemilu Serentak 2019

Kegiatan	Sasaran
KPU goes to campus	Mahasiswa, terutama pemilih pemula
Pemilu Run di 34 provinsi	Masyarakat umum
Sosialisasi kepada pemilih berkebutuhan khusus	Pemilih difabel dan pasien rumah sakit jiwa
Sosialisasi lewat medium kebudayaan, seni dan festival	Masyarakat, terutama pemilih pemula
Sosialisasi di pusat keramaian, seperti di tempat <i>car free day</i> , pusat perbelanjaan, tempat ibadah, maupun kawasan wisata	Masyarakat umum, pemilih pemula
Pembentukan relawan demokrasi	Masyarakat umum, jadi agen penggerak kesadaran untuk memilih
Pembuatan film "Suara April"	Pemilih pemula, kelompok milenial
Peluncuran mascot dan jingle pemilu	Masyarakat umum, membuat ikon pengingat
Sosialisasi dengan kerjasama dengan komunitas, organisasi masyarakat, dan juga pemerintah	Masyarakat umum, kelompok minat
Pembentukan Rumah Pintar Pemilu	Masyarakat umum, pemilih pemula

Sumber: diolah dari berbagai pemberitaan

Selain kegiatan di atas, masih banyak kegiatan lain yang dilakukan oleh KPU, baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota sebagai bagian dari kegiatan sosialisasi dan pendidikan politik bagi pemilih. Penyebutan beberapa contoh kegiatan di atas untuk menunjukkan bahwa peran penyelenggara dari berbagai tingkatan memiliki kontribusi dalam peningkatan partisipasi pemilih dalam pemilu serentak 2019.

Aspek Peserta Pemilu dan Keterlibatan Masyarakat

Kampanye untuk peserta pemilu dimulai sejak tanggal 23 September 2018 sampai dengan 13 April 2019. Mulai dari tanggal tersebut para calon anggota DPR, DPD, dan DPRD beserta pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden mensosialisasikan program, visi dan misi pencalonan mereka dalam pemilu. Ada banyak kegiatan kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu dalam meraih simpati dan dukungan dari pemilih, mulai dari pemasangan kampanye di baliho, pembuatan video yang disebar di media sosial, hingga mendatangi langsung pemilih atau yang dikenal dengan istilah *blusukan*. Namun pada pemilu serentak 2019, ada beberapa kondisi dan kegiatan kampanye yang memiliki potensi cukup tinggi dalam mobilisasi pemilih.

Pertama, kampanye terbuka atau rapat umum yang berlangsung di 34 provinsi se-Indonesia dengan diikuti oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden beserta parpol pendukung. Dalam kampanye terbuka ini, para kandidat dan tim sukses masing-masing membuat acara semenarik mungkin agar menghadirkan massa, mulai dari mendatangkan tokoh yang memiliki nilai figur tinggi hingga mengemas dengan acara hiburan seperti konser musik. Puncak dari acara kampanye terbuka ini kemudian diakhiri dengan kampanye akbar yang berlangsung di Gelora Bung Karno (GBK). Pada acara kampanye akbar ini telah terjadi semacam pertunjukan dukungan, semakin banyak yang hadir seakan mengesankan banyaknya dukungan politik.

Kedua, belanja iklan di media massa. Berdasarkan

aturan yang ditetapkan KPU, iklan kampanye di media massa berlangsung dari tanggal 24 Maret 2019 sampai 13 April 2019. Baik pasangan capres dan cawapres maupun parpol mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk beriklan di media. Pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin mengalokasikan Rp 89,41 miliar rupiah untuk iklan di TV dengan durasi mengudara dari tanggal 24 Maret hingga 12 April, sedangkan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno mengalokasikan Rp 13,60 miliar untuk iklan kampanye di TV dengan durasi tayang dari 24 Maret sampai 11 April 2019.⁽²⁴⁾

Tidak hanya pasangan capres dan cawapres, parpol sebagai bagian dari peserta pemilu juga memasang iklan kampanye di TV. Belanja iklan yang dihabiskan oleh 16 parpol nasional peserta pemilu 2019 mencapai Rp 602,98 miliar dengan total 14.234 iklan. Dari 16 parpol tersebut. Partai Solidaritas Indonesia (PSI) menempati urutan pertama dengan iklan terbanyak, yakni 1.277 iklan dan menghabiskan biaya Rp 42,84 miliar. Sedangkan biaya terendah iklan parpol di TV yakni Partai Gerindra dengan 200 iklan dan menghabiskan biaya Rp 7,71 miliar.⁽²⁵⁾

Iklan kampanye di media massa yang dilakukan peserta pemilu ini sedikit banyak memberi informasi kepada pemilih dalam menentukan pilihan. Melalui iklan tersebut, pemirsanya dalam hal ini pemilih dapat mengetahui apa yang menjadi janji politik para kandidat. Kaitan antara iklan dan partisipasi pemilih ini terletak pada penarikan simpati pemilih dengan memberikan argumentasi lewat proses pembingkai (*framing*), entah itu lewat gambar maupun lewat audio visual.⁽²⁶⁾ Contoh, dalam menarik simpati pemilih, para parpol membingkai dalam iklanya sebagai partai anak muda yang dekat dengan pemilih milenial.

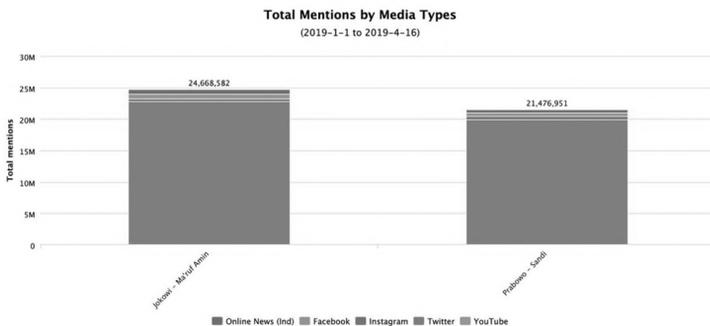
²⁴ Tirto.id, "Miliaran Rupiah Belanja Iklan TV Para Capres-Cawapres" <https://tirto.id/miliaran-rupiah-belanja-iklan-tv-para-capres-cawapres-dmfo> diakses tanggal 15 Oktober 2019.

²⁵ Katadata.co.id "Kampanye TV oleh Partai Politik" <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/22/psi-teratas-kampanye-di-tv-gerindra-terhemat> diakses 15 Oktober 2019.

²⁶ Yuni Retnowati, "Efektivitas Iklan dalam Meraih Partisipasi Politik" dalam *Wacana* Vol. XII No. 3, Agustus 2013

Ketiga, penggunaan media sosial sebagai ruang kampanye dan perebutan simpati pemilih. Pada pemilu serentak 2019, perdebatan dan diskusi tentang pemilu sangat tinggi, baik itu berkaitan dengan pilpres maupun partai politik. Sebagai contoh percakapan tentang pasangan calon presiden dan wakil presiden di *twitter* dari tanggal 1 Januari 2019 sampai dengan 16 April 2019 mencapai volume jutaan lebih lebih (lihat gambar 1). Tak hanya soal percakapan biasa, tetapi juga berlangsung “perang tagar” antar tim sukses, hal ini bertujuan untuk memunculkan sentimen negatif atas kandidat tertentu atau sebaliknya memunculkan sentimen positif terhadap kandidat tertentu.⁽²⁷⁾

Gambar 1.
Percakapan Kandidat Pilpres di Media Sosial



Sumber: <https://pers.droneemprit.id/tren-paslon-januari-april-2019/>

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat bahwa percakapan di media sosial menjadi bagian dari proses pemilu serentak 2019. Penggunaan media sosial sebagai ruang diskursus politik tidak lepas dari banyaknya pengguna media sosial di Indonesia. Dalam laporan *We Are Social*, perusahaan media sosial asal Inggris menyebutkan bahwa pengguna aktif media sosial di Indonesia mencapai 150 juta per Januari 2019.⁽²⁸⁾

²⁷ CNN Indonesia, “Jelang Debat Pilpres 2019, Netizen Perang Tagar” <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20190117193141-185-361714/jelang-debat-pilpres-2019-netizen-perang-tagar> diakses 15 Oktober 2019.

²⁸ Kompas.com, “Separuh Penduduk Indonesia sudah Sudah

Banyaknya pengguna media sosial di Indonesia diperhatikan secara serius oleh peserta pemilu, sehingga tidak hanya kampanye konvensional seperti penyebaran spanduk dan baliho yang digunakan, tetapi media sosial juga dijadikan sebagai ruang kampanye dalam merebut simpati dan dukungan pemilih.

Keempat, besarnya kutub polarisasi yang berlangsung antart pendukung calon presiden. Pada pemilu 2019, kandidat calon presiden masih diikuti oleh calon presiden yang sama seperti pemilu 2014, yakni Joko Widodo (Jokowi) dan Prabowo Subianto. Terdapat label yang berkembang di antara kedua pendukung, yakni “cebong” untuk menyebutkan pendukung Jokowi dan “kampret” untuk pendukung Prabowo. Kedua label tersebut, meski hanya berlangsung dalam percakapan media sosial, memberi gambaran bahwa polarisasi berlangsung di kedua kubu.⁽²⁹⁾ Pada batas-batas tertentu, polarisasi memiliki implikasi positif atas peningkatan partisipasi politik, sebab dengan adanya polarisasi, setiap pendukung yang terbelah memiliki motivasi untuk terlibat dalam politik, menjadi agen dalam menyebarkan gagasan kandidat, termasuk didalamnya mengkritik program dan kebijakan yang dianggap bermasalah.⁽³⁰⁾

Kelima, keterlibatan kelompok masyarakat dalam menggugat aturan pemilu yang berkaitan dengan hak-hak pemilih. Sebelum hari pemungutan 17 April 2019, kelompok masyarakat melakukan gugatan ke MK atas beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 melahirkan keputusan penting berkaitan dengan memperbesar potensi

“Melek” Media Sosial” <https://tekno.kompas.com/read/2019/02/04/19140037/separuh-penduduk-indonesia-sudah-melek-media-sosial>

²⁹ CNN Indonesia, “ ‘Cebong dan Kampret’, Sinisme Dua Kubu Nihil Gagasan” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180709153148-32-312746/cebong-dan-kampret-sinisme-dua-kubu-nihil-gagasan> diakses 15 Oktober 2019.

³⁰ FNU Testriono, 2019 “Polarisasi Politik Tak Melulu Buruk—Asalkan Dua Syarat Terpenuhi” dalam *The Conversation* <https://theconversation.com/polarisasi-politik-tak-melulu-buruk-asalkan-dua-syarat-terpenuhi-92279> diakses 15 Oktober 2019.

partisipasi pemilih.⁽³¹⁾ Diantaranya, surat keterangan (suket) perekaman KTP elektronik yang dikeluarkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau instansi terkait dapat menjadi pengganti bagi pemilih yang belum memiliki kartu e-KTP elektronik. Sebelum adanya putusan MK tersebut, ada potensi jutaan suara pemilih yang hilang karena banyak pemilih yang belum memiliki kartu e-KTP.

Selanjutnya batas waktu penentuan Daftar Pemilih Tetap tambahan (DPTb) dari yang semula 30 hari menjadi 7 hari sebelum pelaksanaan Pemilu 2019. Namun demikian ketentuan ini hanya berlaku bagi pemilih yang memiliki kebutuhan khusus seperti terkena bencana, sakit, hingga menjalankan tugas. Keputusan ini mengakomodir situasi atau kondisi yang tidak menentu yang dihadapi oleh pemilih, sehingga pemilih tetap dapat menggunakan hak suaranya.

4.5 Menakar Kualitas Pemilu Serentak

Penilaian kualitas pemilu didasarkan pada beberapa permasalahan yang berlangsung dalam pemilu serentak 2019. Oleh karena itu, komponen seperti pendataan dan syarat pemilih, jumlah pelanggaran kampanye dan pidana pemilu, masalah teknis pada saat hari pemungutan dan penghitungan suara, respon publik atas pengumuman hasil pemilu, gugatan ke MK, maupun permasalahan lainnya akan dianalisis untuk menggambarkan kualitas pemilu serentak 2019. Oleh karena, baik pada sisi teknis maupun substansi pemilu akan diuraikan pada bagian ini.

Persoalan yang mengemuka pada sisi teknis ialah masih adanya surat suara yang rusak dan keterlambatan logistik pemilu ke beberapa daerah. Pada pemilu 2019 ditemukan surat suara rusak di beberapa daerah, misalnya yang terjadi di Pekanbaru dengan jumlah surat suara rusak 7.783,⁽³²⁾ di

³¹ Gugatan atas UU 7/2017 Tentang Pemilu ini diajukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang diwakili oleh Titi Anggraini, Hadar Nafis Gumay, Feri Amsari, Agus Hendy, Morogil bin Sabar, Muhammad Nurul Huda, dan Sutrisno

³² Detik.com, "7.783 Surat Suara di Pekanbaru Rusak" <https://news.detik.com/berita/d-4485281/7783-surat-suara-di-pekanbaru-rusak> diakses 15

Kabupaten Kendal 147.320, di Kabupaten Timor Tengah Selatan NTT 67.100, Kabupaten Indramayu 2.779⁽³³⁾, dan di Provinsi Lampung terdapat surat suara rusak sejumlah 41.062.⁽³⁴⁾ Selain daerah tersebut, masih ada lagi beberapa daerah yang mengalami masalah rusak surat suara. Dari data KPU untuk Pilpres, terdapat 262.416 kertas suara yang dikembalikan pemilih karena rusak atau keliru coblos.⁽³⁵⁾

Selain soal rusaknya surat suara, persoalan lain yang cukup menghambat terhadap proses pemilu yakni keterlambatan logistik pemilu ke tempat pemungutan suara. Misalnya yang terjadi di Batam Kepulauan Riau, dua TPS yakni TPS 37 dan 45 Kelurahan Sei Harapan sampai hari pelaksanaan pemungutan suara logistik belum datang. Demikian juga yang terjadi di Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan mengalami masalah yang sama, bahkan satu kecamatan yakni di Kecamatan Talang Kelapa. Keterlambatan logistik juga terjadi di beberapa TPS yang ada di Papua Barat seperti di Kota Manukwari, dan juga di Papua seperti yang terjadi di Kabupaten Yahukimo dan Kabupaten Intan Jaya.⁽³⁶⁾ Menurut data Bawaslu secara nasional terdapat 10.520 TPS yang kekurangan logistik pemilu, dan 3.411 surat suara yang tertukar di antara daerah pemilih.

Persoalan teknis dan administrasi tersebut cukup mengganggu terhadap proses pemilu. Akibatnya harus dilakukan pemungutan suara ulang dan lanjutan. Berdasarkan data Bawaslu dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU) dan

Oktober 2019

³³ Media Indonesia, "Ratusan Ribu Surat Suara Pemilu 2019 Rusak" <https://mediaindonesia.com/read/detail/222871-ratusan-ribu-surat-suara-pemilu-2019-rusak> Diakses 15 Oktober 2019

³⁴ Republika.co.id "Penemuan Surat Suara Rusak untuk Pemilu Bertambah" <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/p07cv6430/penemuan-surat-suara-rusak-untuk-pemilu-bertambah> Diakses 15 Oktober 2019

³⁵ Lampiran Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

³⁶ Kompas.com "Pencoblosan, Ini Masalah Logistik Pemilu Yang Masih Ditemukan" <https://regional.kompas.com/read/2019/04/17/13124121/pencoblosan-ini-masalah-logistik-pemilu-yang-masih-banyak-ditemukan?page=all> Diakses 15 Oktober 2019

Pemungutan Suara Lanjutan (PSL). Jumlah yang melakukan PSU ialah 594 TPS dari 32 provinsi, terbanyak di Sumatera Barat dengan 72 TPS. Sedangkan untuk PSL dilakukan di 2.052 TPS dari 19 provinsi.⁽³⁷⁾

Selain masalah teknis, persoalan lain yang muncul dalam pemilu serentak adanya petugas KPPS yang sakit hingga meninggal dunia akibat kelelahan bekerja. Data Kementerian Kesehatan melalui dinas kesehatan di setiap provinsi menyebutkan petugas KPPS yang sakit mencapai 11.239 orang dan korban meninggal 527 jiwa.⁽³⁸⁾ Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Tim Kajian Lintas Disiplin Universitas Gadjah Mada terhadap pemilu 2019 di Yogyakarta menyebutkan bahwa penyebab utama kematian petugas KPPS akibat beban kerja yang tinggi dan riwayat penyakit yang dimiliki petugas.⁽³⁹⁾

Sedangkan berkaitan dengan pidana pemilu, masih ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu, termasuk oleh penyelenggara seperti yang dilakukan oleh komisioner KPU Kota Palembang Periode 2019-2024.

Tabel 7.

Jumlah Tindak Pidana Pemilu 2019 Berdasarkan Provinsi

Provinsi	Jumlah Kasus
Sumatera Barat	17
Papua	2
Nusa Tenggara Timur	11
Sumatera Selatan	1
Kalimantan Tengah	1
Banten	3

³⁷ Tirtto.id "Pemilu Serentak 2019: Eksperimen yang Amburadul" <https://tirtto.id/pemilu-serentak-2019-eksperimen-yang-amburadul-dm4f> Diakses 15 Oktober 2019

³⁸ Kompas.com, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit" <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit> Diakses 15 Oktober 2019

³⁹ CNN Indonesia, "Tim UGM: Penyebab Kematian KPPS DIY Beban Kerja dan Penyakit" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190625174959-20-406344/tim-ugm-penyebab-kematian-kpps-diy-beban-kerja-dan-penyakit> Diakses 15 Oktober 2019

Aceh	8
Bangka Belitung	3
Gorontalo	19
Kalimantan Barat	1
Papua Barat	4
Sulawesi Utara	5
Sulawesi Barat	12
Jawa Tengah	13
Kalimantan Utara	3
Maluku	20
Sumatera Utara	24
Maluku Utara	20
Jawa Timur	5
Bali	2
Riau	16
D.I. Yogyakarta	4
Sulawesi Tenggara	3
Kalimantan Timur	6
Kalimantan Selatan	6
Sulawesi Tengah	24
Jawa Barat	14
Nusa Tenggara Barat	21
Kepulauan Riau	11
DKI Jakarta	8
Sulawesi Selatan	39
Jambi	1
Lampung	1
Bengkulu	4
JUMLAH	332

Sumber: Dokumen Bawaslu RI, 2019

Dalam tabel pidana pemilu di atas, terdapat 332 pelanggaran pidana pemilu yang berlangsung pada pemilu serentak 2019. Kasus pidana pemilu tertinggi terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan dengan 39 kasus, disusul Sulawesi Tengah dan Sumatera Utara 24 kasus, dan Nusa Tenggara Barat dengan 21 kasus. Berdasarkan kasus pidana pemilu, semua provinsi yang ada di Indonesia terdapat pelanggaran pidana pemilu dan rincian kasusnya bermacam-macam, mulai dari politik uang, netralitas Aparat Sipil Negara (ASN), merusak alat peraga kampanye, kampanye di luar jadwal yang ditetapkan KPU, merusak segel kotak surat suara, menghilangkan rekap hasil pemilihan, dan pelanggaran pidana lainnya sesuai dengan UU 7/2017 tentang pemilu. Namun secara umum, jumlah kasus yang paling banyak ialah politik uang kemudian disusul manipulasi suara atau pengelembungan suara.

Hal lain yang juga menjadi catatan dalam pelaksanaan pemilu serentak adanya tindakan kelompok dalam merespon hasil pemilu dengan cara melakukan tindakan kekerasan dan kerusuhan seperti yang terjadi di Jakarta pada tanggal 22 Mei 2019. Protes atas hasil pemilu adalah bagian dari proses politik yang sah dan dapat disampaikan melalui jalur hukum. Apabila berkaitan dengan hasil perselisihan bisa melalui MK, sedangkan untuk pidana pemilu bisa dilaporkan kepada Bawaslu, dan oleh Bawaslu diteruskan kepada Kepolisian untuk kemudian dilanjutkan ke pengadilan.

Tindakan protes atas hasil pemilu yang ditunjukkan dengan cara kekerasan dan kerusuhan justru merusak atas pembangunan kualitas pemilu itu sendiri. Meski sebenarnya pada pemilu serentak tindakan kerusuhan tersebut hanya dilakukan oleh sebagian kelompok tertentu, sementara peserta pemilu baik di Pilpres dan Pileg masih menggunakan jalur hukum ke MK untuk menggugat hasil pemilu.

Tabel 8.
Jumlah Gugatan PPU Pemilu 2019 di MK

No	Pemohon	Jumlah
1	Capres-Cawapres	1
2	Parpol/Caleg	323
3	DPD	10

Sumber: Mahkamah Konstitusi, 2019

Tabel 8.
Rekapitulasi Perkara PPU Pemilu 2019 di MK

Perkara Tahun 2019	Jumlah Perkara Diregistrasi/ Kasus	Jumlah Perkara Diputus	Amar Putusan	Jumlah Kasus yang Diputus
LEGISLATIF	250	250	Kabul: 12 Tolak: 97 Tidak Diterima: 99 Tarik Kembali: 10	250
PILPRES	1	1	Tolak: 1	1
DPD	10	10	Kabul: 0 Tolak: 6 Tidak Diterima: 4	10

Sumber: Mahkamah Konstitusi, 2019

Dalam tabel di atas, jumlah aduan pemilu presiden hanya dari satu kandidat, yakni pasangan Prabowo-Sandiaga Unu. Dalam kasus gugatan pemilu presiden, gugatan itu ditolak oleh MK karena sangkaan yang dituduhkan, seperti indikasi kecurangan yang sistamatis, terstruktur, dan masif tidak dapat dipenuhi. Sedangkan dalam perkara pemilu legislatif

terdiri dari 250 perkara. Yang diproses oleh MK berdasarkan 250 perkara tersebut, hanya 12 perkara yang dikabulkan oleh MK, sedangkan 97 perkara ditolak, 99 perkara tidak diterima, dan 10 perkara ditarik kembali oleh penggugat. Dalam kasus PPHU pemilu legislatif yang ditolak dan tidak diterima oleh MK karena rata-rata penggugat tidak dapat membuktikan sangkaan dan tuduhan yang dipersoalkan, akibatnya MK menolak.

Masih tingginya gugatan yang dilayangkan ke MK menjadi evaluasi tersendiri dalam proses penyelenggaraan. Namun demikian, hal yang paling substansi dari gugatan ke MK menandakan bahwa peserta pemilu masih percaya MK adalah jalur konstitusional dalam penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu. Apabila dilihat secara teknis dan substansi pelaksanaan pemilu, kualitas pemilu serentak 2019 masih diwarnai dengan berbagai permasalahan yang menghambat terhadap jalannya pemilu, mulai dari soal rusaknya surat suara dan keterlambatan logistik, pelanggaran pidana pemilu yang terjadi di semua provinsi, petugas KPPS yang meninggal akibat beban kerja berlebihan, hingga soal adanya kerusakan di Jakarta dalam merespon hasil pemilu. Permasalahan yang melingkupi ini menandakan bahwa harus ada evaluasi dan penyempurnaan terhadap pemilu di Indonesia.

4.6 Kesimpulan dan Rekomendasi

Peningkatan partisipasi pada pemilu serentak 2019 setidaknya disebabkan oleh beberapa faktor utama. Pertama, pemilih masih memiliki kepercayaan tinggi terhadap penyelenggara, pemerintah dan peserta pemilu. Kepercayaan ini ditransformasikan dalam bentuk terlibat aktif dalam proses politik yang berlangsung, yang salah satunya ditandai dengan memberikan hak suara pada pemilu. Kedua, dari sisi penyelenggara, program sosialisasi dan pendidikan pemilih dalam berbagai kegiatan berhasil mendekatkan pemilu kepada pemilih, bahwa pemilih yang pada akhirnya menentukan terhadap keberhasilan partisipasi sehingga program dan kegiatan menyesuaikan dengan karakteristik pemilih, misalnya untuk mendekati pemilih pemula dilakukan dengan cara

pembuatan film dan pemanfaatan media sosial.

Ketiga, faktor peserta pemilu dan keterlibatan masyarakat juga memberikan sumbangsih atas peningkatan partisipasi. Pada konteks Pilpres misalnya, figur kandidat yang memiliki basis massa pendukung fanatik yang kemudian terpolarisasi menjadi agen dalam meyakinkan pemilih lain untuk memilih kandidat yang didukung. Kelompok kritis di masyarakat juga memberikan sumbangsih atas penyelamatan hak pemilih lewat gugatan ke MK karena ada sebagian aturan yang dapat menghambat terhadap partisipasi warga negara untuk memilih pada pemilu.

Sedangkan dalam konteks kualitas pemilu, secara umum kualitas pemilu serentak masih mencerminkan adanya integritas tinggi, meski masih mengandung beberapa catatan, terutama pada sisi teknis penyelenggaraan. Permasalahan seperti adanya surat suara yang rusak, keterlambatan logistik pemilu, sampai adanya petugas KPPS yang meninggal karena beban kerja berlebihan merupakan catatan penting yang harus dievaluasi untuk penyempurnaan kualitas pemilu.

Rekomendasi dari artikel ini menemukan beberapa hal penting. Pertama, partisipasi tinggi dalam pemilu perlu dimbangi partisipasi politik pasca pemilu. Pemerintahan yang dihasilkan dari pemilu membutuhkan pengawalan dari masyarakat atau pemilih, terutama memastikan janji politik dapat diimplementasikan ke dalam kebijakan sehingga partisipasi politik tidak hanya berlangsung ketika pemilihan, namun juga ketika berjalannya pemerintahan. Hal ini kemudian beranjak dari partisipasi minimalis masuk ke partisipasi berdasarkan target, yakni menjadi agen yang mengawal kebijakan pemerintah. Kedua, pada sisi penyelenggaraan pemilu, khususnya pada sisi teknis perlu diadakan perbaikan agar hal yang bersifat teknis tidak merusak citra dan kualitas pemilu itu sendiri, seperti surat suara yang rusak, keterlambatan logistik, dan permasalahan lainnya.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Fadli Ramadhanil, dkk, 2004. *Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu*, Kemitraan Partnersihp, Jakarta.
- Jan W. van Deth. 2014. "A Conceptual Map of Political Participation" dalam *Acta Politica*, Vol. 49 (3), 349-367
- Markus Pausch. 2011. "The Qualities of Political Participation Theoretical Classification and Indicators" dalam *Hamburg Review of Social Sciences*, Vol. 6 (1)
- Russell J. Dalton, 2008, "Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation" dalam *Political Studies*, Vol. 56, 76-98
- Scott D. McClurg. 2003. "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation" dalam *Political Research Quarterly*, 56(4):448-65.
- Sidney Verba dan Norman H. Nie, 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row
- Yuni Retnowati, "Efektivitas Iklan dalam Meraih Partisipasi Politik" dalam *Wacana* Vol. XII No. 3, Agustus 2013

Peraturan dan Undang-Undang

- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Tahun 2013
- PKPU Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu.
- Keputusan KPU Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 Tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2019
- Surat Keputusan KPU Nomor 810/PL.02.6-Kpt/06/KPU/IV/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara Dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua dalam Pemilihan Umum

Tahun 2019.

Surat Edaran KPU Nomor 32/PP.08-SD/06/KPU/1/2019 Tentang Pembentukan Relawan Demokrasi Pemilu Serentak Tahun 2019 Media dan Website

CNN Indonesia "Imbas Noken, Partisipasi Warga Papua di Pilkada 2018 Tinggi" <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180713133033-32-313796/imbaskanoken-partisipasi-warga-papua-di-pilkada-2018-tinggi?>

CNN Indonesia, " 'Cebong dan Kampret', Sinisme Dua Kubu Nihil Gagasan" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180709153148-32-312746/cebong-dan-kampret-sinisme-dua-kubu-nihil-gagasan>

CNN Indonesia, "Jelang Debat Pilpres 2019, Netizen Perang Tagar" <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20190117193141-185-361714/jelang-debat-pilpres-2019-netizen-perang-tagar>

CNN Indonesia, "Tim UGM: Penyebab Kematian KPPS DIY Beban Kerja dan Penyakit" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190625174959-20-406344/tim-ugm-penyebab-kematian-kpps-diy-beban-kerja-dan-penyakit>

Detik.com, "7.783 Surat Suara di Pekanbaru Rusak" <https://news.detik.com/berita/d-4485281/7783-surat-suara-di-pekanbaru-rusak>

Detik.com, "Ada 5 Juta Pemilih Pemula di Pemilu 2019" <https://news.detik.com/berita/d-4215354/ada-5-juta-pemilih-pemula-di-pemilu-2019>

Detik.com, "Sambut Pemilu 2019, KPU Adakan Pagelaran Seni di Monas" <https://news.detik.com/berita/d-3983782/sambut-pemilu-2019-kpu-adakan-pagelaran-seni-di-monas>

Harga.co.id, "KPU Provinsi Gorontalo, Terbaik I dalam Sosialisasi dan Partisipasi" <https://hargo.co.id/berita/kpu-provinsi-gorontalo-terbaik-i-dalam-sosialisasi-dan-partisipasi.html> diakses 15 Oktober 2019.

Katadata.co.id "Kampanye TV oleh Partai Politik" <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/22/psi-teratas-kampanye-di-tv-gerindra-terhemat>

Kompas.com "Pencoblosan, Ini Masalah Logistik Pemilu Yang Masih Ditemukan" <https://regional.kompas.com/>

[read/2019/04/17/13124121/pencoblosan-ini-masalah-logistik-pemilu-yang-masih-banyak-ditemukan?page=all](https://nasional.kompas.com/read/2019/04/17/13124121/pencoblosan-ini-masalah-logistik-pemilu-yang-masih-banyak-ditemukan?page=all)

Kompas.com, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit" <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>

Kompas.com, "Lebih dari 45.000 Orang Pindah Memilih ke Yogyakarta pada Pemilu 2019" <https://regional.kompas.com/read/2019/04/06/20265161/lebih-dari-45000-orang-pindah-memilih-ke-yogyakarta-pada-pemilu-2019?page=all>

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

Kompas.com, "Separuh Penduduk Indonesia sudah Sudah "Melek" Media Sosial" <https://tekno.kompas.com/read/2019/02/04/19140037/separuh-penduduk-indonesia-sudah-melek-media-sosial>

Kompas.com. "KPU Gelar Sosialisasi Pemilu untuk Penyandang Disabilitas", <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/14/12041301/kpu-gelar-sosialisasi-pemilu-untuk-penyandang-disabilitas>

Media Indonesia, "Ratusan Ribu Surat Suara Pemilu 2019 Rusak" <https://mediaindonesia.com/read/detail/222871-ratusan-ribu-surat-suara-pemilu-2019-rusak>

Republika.co.id "Penemuan Surat Suara Rusak untuk Pemilu Bertambah" <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/po7cv6430/penemuan-surat-suara-rusak-untuk-pemilu-bertambah>

Tirto.id "Pemilu Serentak 2019: Eksperimen yang Amburadul" <https://tirto.id/pemilu-serentak-2019-eksperimen-yang-amburadul-dm4f>

Tirto.id, "Miliaran Rupiah Belanja Iklan TV Para Capres-Cawapres" <https://tirto.id/miliaran-rupiah-belanja-iklan-tv-para-capres-cawapres-dmfo> diakses tanggal 15 Oktober 2019.



Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



DITENGAH POLARISASI: Pemilu berintegritas dan partisipasi pemilih dalam Pemilu serentak 2019

Afrimadona⁽¹⁾, Rafif Pamenang Imawan⁽²⁾
Populi Center

1. Pendahuluan

Di antara banyak peristiwa pada Pemilu Serentak 2019, salah satu catatan yang perlu untuk diperhatikan adalah tingkat partisipasi pemilih yang cukup tinggi hingga mencapai 81 persen. Tingginya tingkat partisipasi ini bahkan berada di atas target partisipasi nasional yang berada di angka 77,5 persen. Tingkat partisipasi ini juga dikatakan tinggi, apabila dibandingkan dengan tingkat partisipasi pada pemilu 2014. Pada pemilu 2014 tingkat partisipasi Pemilihan Presiden (Pilpres) berada pada angka 70 persen, sedangkan tingkat partisipasi Pemilihan Legislatif (Pileg) sebesar 45 persen ([Kompas, 25/05/2019](#)).

Tingginya tingkat partisipasi warga negara dalam pemilu harus diapresiasi. Hal ini menunjukkan tingginya keinginan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam

1 Peneliti Senior di Populi Center, dan Dosen di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional di UPN Veteran Jakarta. Riwayat pendidikan Strata 1 di Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Gadjah Mada (UGM), pendidikan Strata 2 di bidang Ilmu Politik di Australian National University (ANU) di Australia, dan pendidikan Strata 3 di bidang Ilmu Politik di Northern Illinois University (NIU) di Amerika Serikat. Minat penelitian berfokus pada kajian mengenai kajian ekonomi politik, perdamaian, perilaku politik, dan analisa kuantitatif. Disertasi yang ditulis terkait dengan Parlemen di Amerika Serikat. Penulis dapat dihubungi melalui email di afrimadona@upnvj.ac.id

2 Peneliti di Populi Center. Riwayat pendidikan Strata 1 di bidang Ilmu Pemerintahan di Universitas Gadjah Mada (UGM), dan pendidikan Strata 2 di bidang Ilmu Politik di Uppsala University (UU) di Swedia. Minat kajian ada pada isu mengenai partai politik dan perilaku politik. Penulis dapat dihubungi melalui email di raff.imawan@gmail.com

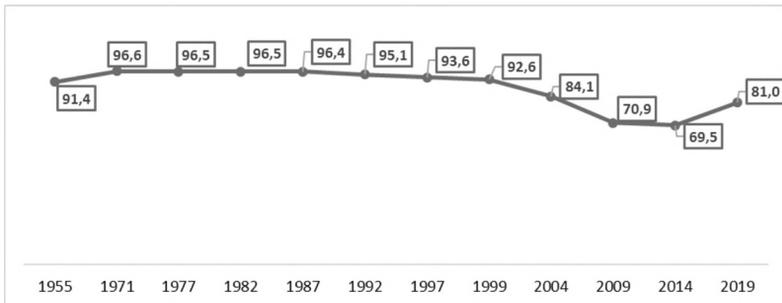
proses penentuan wakilnya di eksekutif maupun legislatif. Secara normatif, terdapat keyakinan bahwa tingkat partisipasi pemilih yang tinggi menunjukkan semakin kuatnya legitimasi pemerintahan yang terbentuk dari hasil pemilu tersebut (Lipset, 1959, h.71). Seluruh perbedaan mengenai pandangan politik, orientasi kebijakan pemerintahan periode kedepan, serta segala macam pertentangan politik, telah diselesaikan melalui mekanisme pemilu. Oleh karenanya diasumsikan bahwa pihak yang kalah dalam pemilu akan tetap menerima hasil pemilu dan menjadi oposan dalam pemerintahan mendatang.

Angka partisipasi politik pada Pemilu Serentak tahun ini menunjukkan *puzzle* yang menarik. Selama ini pada pemilu-pemilu paska Orde Baru (Orba), tingkat partisipasi pemilihnya (*turnout*) tidak begitu tinggi. Jika dihitung rerata partisipasi pemilih pada pemilu 2004, 2009, dan 2014, terlihat bahwa secara umum rerata tingkat partisipasi ada pada angka 74,8 persen (Merdeka, 12/04/2014; Detik, 23/07/2014).

Angka ini berbanding terbalik dengan rerata tingkat partisipasi pemilihan dari pemilu tahun 1955 hingga 2014 yang berada di angka 88,6 persen. Meski demikian, patut diingat bahwa pemilu Orba tidak dapat dikatakan sebagai pemilu demokratis. Angka partisipasi pemilu-pemilu pada masa Orba cukup tinggi dengan angka di atas 90 persen (Merdeka, 12/04/2014). Patut diingat bahwa pemilu-pemilu pada masa Orba berada di bawah rezim otoritarianisme Suharto dan pemilihan Presiden tidak dilakukan secara langsung, melainkan melalui perwakilan di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI sebagai lembaga tertinggi negara.

Pada pemilu langsung paska Orba. Terdapat pola yang menarik untuk kita cermati. Untuk tingkat partisipasi pemilih dimana calon petahana berkontestasi untuk putaran kedua, pada umumnya tingkat partisipasinya lebih rendah dibandingkan pada pemilu ketika konstantan sama-sama menjadi pendaatang baru. Pada pemilu 2004, ketika calon sama-sama menjadi pendaatang baru. Angka partisipasi ada pada angka 84,1 persen. Angka ini turun pada pemilu 2009, ketika salah satu kandidat merupakan petahana dengan tingkat partisipasi sebesar 70,9 persen.

Grafik 1.
Tingkat Partisipasi Pemilih Pemilu 1955-2019



Sumber: Eko Sulistiyo, 2019. Partisipasi Pemilih dalam Pemilu, *Koran Sindo*, 5 Maret; KPU 2019

Berkebalikannya pada pemilu 2019, tingkat partisipasi masyarakat meningkat meskipun kontestan utama yang berkompetisi sama seperti pemilu 2014. Bahkan jika kita melihat tren partisipasi pemilih seperti di Grafik 1. Hasil menunjukkan bahwa tingkat partisipasi pada pemilu 2019 adalah tingkat partisipasi tertinggi untuk pemilu dengan kandidat petahana yang ikut berkompetisi untuk periode kedua.

Pertanyaannya, apakah tingginya tingkat partisipasi ini disebabkan oleh faktor desain pemilu serentak ataukah disebabkan oleh faktor-faktor lain seperti ketatnya kontestasi? Meski beberapa peneliti melihat bahwa faktor desain pemilu menentukan tingkat partisipasi pemilih³, kami melihat bahwa kondisi sosial politik lebih memiliki peran besar dalam

³ Salah satu ilmuwan politik yang mengkaji secara serius terkait pengaruh pilihan sistem pemilu terhadap partisipasi politik adalah Pippa Norris. Dalam salah satu studi yang dilakukannya, Norris melihat bahwa desain pemilu menjadi penting dalam mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi pemilih. Norris berargumen bahwa sistem proporsional (*Proporsional Representation*) dengan besaran daerah pemilihan (*electoral district*) yang kecil, sistem kepartaian yang kompetitif, serta pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung akan mendorong tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi (Norris, 2004, h.176). Hal ini dimungkinkan mengingat daerah pemilihan yang kecil, akan serta merta menaikkan tingkat representasi politik dari legislator terpilih dari daerah tersebut.

mempengaruhi tingkat partisipasi pemilih pada pemilu 2019⁽⁴⁾. Pertanyaan sederhana ini yang kami coba elaborasi melalui tulisan singkat ini. Secara umum, tulisan ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi penyelenggaraan pemilu di tahun 2024.

Sejauh ini kami menduga bahwa partisipasi pemilih yang tinggi lebih disebabkan oleh faktor politik dibandingkan desain pemilu yang dilakukan serentak. Asumsinya sederhana saja, apabila memang pemilih meyakini bahwa pemilu dilaksanakan dengan memegang prinsip-prinsip integritas⁽⁵⁾ dan tidak terdapat kecacatan politik yang kuat dalam pemilu serentak 2019⁽⁶⁾, maka tidak akan muncul banyak aksi massa

4 Desain pemilu serentak tahun 2019 mendapatkan banyak sorotan. Pertama, desain pemilu kali ini dinilai rumit oleh masyarakat, mengingat pemilih diminta untuk memilih lima kertas suara pada satu waktu. Pemilih diminta memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, anggota DPRD Kabupaten, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI ([Tirto Id, 22/04/2019](#)). Kedua, pemilu kali ini menelan banyak korban jiwa. Tercatat sebanyak 527 anggota KPPS meninggal dunia, serta 11.239 anggota KPPS yang jatuh sakit ([Kompas, 16/05/2019](#)). Kedua peristiwa ini menjadi catatan penting yang mendorong evaluasi dari pelaksanaan pemilu yang dilakukan secara serentak. Salah satu elemen masyarakat sipil yang secara kuat meminta evaluasi pemilu serentak adalah Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Tuntutan paling utama adalah pemisahan waktu antara pemilu nasional dan daerah ataupun pemisahan antara pemilu eksekutif dan legislatif ([Tempo, 23/04/2019](#)).

5 Pembahasan mengenai integritas pemilu (*electoral integrity*) telah menjadi salah satu bahasan penting dalam studi pemilu. Bahasan mengenai hal ini pada dasarnya berangkat dari pentingnya melihat kualitas pelaksanaan demokrasi prosedural, utamanya pelaksanaan pemilu di sebuah negara. Tradisi studi pemilu yang menekankan pada pentingnya penataan institusional, identik dengan tradisi studi Schumpeterian. Pada tradisi studi ini, negara dikatakan demokratis apabila dilaksanakan pemilu sebagai bagian dari mekanisme pemilihan jabatan eksekutif maupun legislatif. Tradisi ini direspon oleh para akademisi yang melihat bahwa demokratis tidaknya sebuah negara, tidak dapat semata dilihat apakah negara tersebut menerapkan pemilu atau tidak. Lebih jauh, para pengkritik ini melihat perlunya melakukan penilaian terhadap pelaksanaan pemilu tersebut, termasuk isu-isu substantif di dalamnya yakni apakah terdapat kebebasan berpendapat, pers yang tidak dibatasi, tidak adanya kekerasan, maupun jaminan atas hak-hak individu. Bahasan hal yang lebih substantif inilah yang menjadi lokus studi mengenai integritas pemilu.

6 Kontestan utama Pilpres 2019 merupakan kontestan yang sama dengan Pilpres 2014. Kontestan tersebut adalah Joko Widodo dan Prabowo Subianto. Beberapa analis politik Indonesia melihat bahwa pembelahan dukungan masyarakat pada pemilu 2014 masih berlanjut hingga pemilu 2019. Pembilahan yang cukup tajam tersebut membuat beberapa analis melihat

paska hasil *quick count* diumumkan oleh lembaga-lembaga survei⁽⁷⁾ maupun paska penetapan pemenang pemilu oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI⁽⁸⁾.

Dalam studi ini, penulis akan memfokuskan pada variabel politik sebagai determinan variasi dalam partisipasi pemilih antar daerah. Ada dua variabel sosial politik yang akan kami elaborasi dalam studi ini, yakni variabel keberpihakan penyelenggara dan variabel tingkat kekerasan dan intimidasi terhadap sesama peserta pemilu. Sumber utama dua variabel kunci ini berasal dari studi yang dilakukan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) RI terkait dengan Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) tahun 2019⁽⁹⁾. Sebelum kami memaparkan Analisa data, kami akan paparkan terlebih dahulu beberapa landasan teoritis dari argumentasi kami yang diambil dari beberapa literatur mengenai partisipasi politik.

bahwa terdapat polarisasi ideologis dalam membaca politik Indonesia kontemporer. Terutama dalam membaca perilaku politik dalam lima tahun terakhir, semenjak pemilu tahun 2014 ([Aspinall, 22/04/19](#))

7 Pada Pemilu Serentak 2019, tidak lama setelah hasil *quick count* diumumkan oleh lembaga-lembaga survei. Terdapat narasi kuat yang berkembang dan tersebar di media sosial bahwa hasil *quick count* berpihak pada salah satu pasang calon. Tuduhan ini berujung pada gugatan hasil pemilu maupun lembaga penyelenggaranya, dalam hal ini lembaga-lembaga survei yang melakukan *quick count* ([CNN Indonesia, 18/04/2019](#)). Narasi ketidakpercayaan terhadap hasil *quick count* ini direspon oleh Perhimpunan Survei Opini Publik (PERSEPI) yang merupakan salah satu perhimpunan lembaga survei dengan membuat expo yang terbuka untuk publik. Tujuan dari expo ini adalah untuk membuka hasil *quick count* serta memaparkan metode yang digunakan oleh lembaga-lembaga survei untuk menjawab tuduhan lembaga survei berpihak ([Kontan, 20/04/2019](#)).

8 Paska penetapan pemenang pemilu oleh KPU RI, terdapat aksi penolakan terhadap hasil pemilu yang dilakukan di depan Bawaslu RI. Aksi penolakan terhadap hasil pemilu ini dilakukan pada tanggal 21-22 Mei 2019. Aksi yang semula berjalan tenang di pagi hingga sore hari, berubah menjadi rusuh pada malam harinya. Kerusuhan ini menjadi perhatian banyak pihak, terdapat korban jiwa yang jatuh pada kerusuhan ini, termasuk rusaknya beberapa fasilitas umum ([BBC, 22/05/2019](#)).

9 IKP merupakan amanat dari UU no 7 tahun 2017 pasal 94 ayat 1 yang mengharuskan identifikasi dan pemetaan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu yang menjadi tugas dari BAWASLU RI. Sesuai dengan amanat UU bahwa fungsi utama dari IKP adalah untuk mendeteksi sejak dini potensi kecurangan pemilu. BAWASLU RI telah melakukan pemetaan IKP sebanyak empat kali, yakni IKP tahun 2015, 2017, 2018, dan 2019.

2. Rumusan Masalah

Fokus kajian ini hendak melihat bagaimana dimensi politik dalam pemilu 2019 bekerja. Dua variabel utama yang kami pakai adalah variabel keberpihakan penyelenggara dan variabel tingkat kekerasan dan intimidasi terhadap sesama peserta pemilu. Oleh karenanya rumusan masalah dari kajian kami adalah *apa pengaruh dari keberpihakan penyelenggara dan tingkat kekerasan dan intimidasi terhadap sesama peserta pemilu terhadap tingkat partisipasi pemilih di pemilu tahun 2019?*

Secara akademis, hasil dari kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pengaruh dua variabel utama tersebut terhadap tingkat partisipasi pemilih. Diharapkan kajian ini dapat melengkapi kajian-kajian mengenai perilaku pemilih yang telah ada. Pada tataran yang lebih praktis, hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan masukan kepada penyelenggara pemilu, utamanya KPU RI dan BAWASLU RI. Terutama untuk mengantisipasi daerah-daerah memiliki potensi bermasalah untuk meminimalisir pungut ulang di wilayah tersebut.

3. Konsep Integritas Pemilu (*Electoral Integrity*)

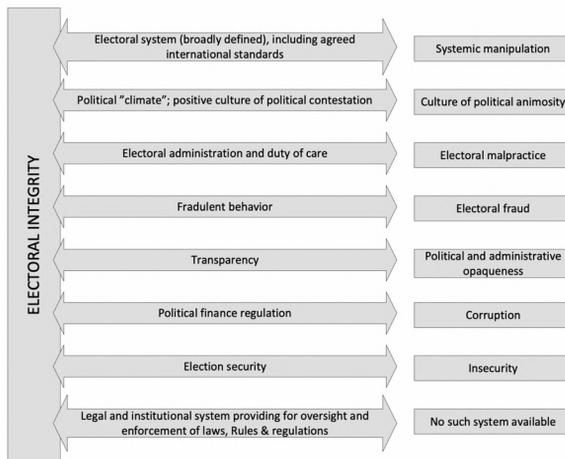
Bahasan terkait dimensi substantif pemilu seperti keamanan dan kekerasan terhadap sesama peserta pemilu, pada dasarnya masuk ke dalam bahasan mengenai integritas pemilu (*electoral integrity*). Secara singkat, integritas pemilu membahas tentang pelaksanaan pemilu dengan memegang beberapa prinsip universal integritas, seperti prinsip bebas dan adil (*free and fair election*), dilaksanakan oleh lembaga independen, kebebasan berpendapat, hingga jaminan tidak adanya kekerasan dalam pelaksanaan pemilu.

Dari beragam penjelasan terkait konsep integritas pemilu, Carroll (2017) memberikan definisi yang lugas. Integritas pemilu didefinisikan sebagai kaidah internasional termasuk didalamnya norma global mengenai bagaimana idealnya penyelenggaraan pemilu yang didasarkan pada prinsip, aturan, perjanjian, maupun komitmen yang telah ditetapkan lembaga internasional seperti United Nations (UN) (Carroll & Davis-Roberts, 2013, dalam Sarah Birch & David Muchlinski,

2017). Dengan substansi yang tidak berbeda jauh, Birch (2017) mengacu pada United Nations Development Programme (UNDP) memaparkan pentingnya jaminan keamanan dari tindakan kekerasan pada pelaksanaan pemilu dalam konsep integritas pemilu (Sarah Birch & David Muchlinski, 2017).

Berbeda dengan studi dominan terkait pengaruh desain pemilu terhadap partisipasi. Studi mengenai integritas pemilu banyak membahas dimensi substantif dalam pelaksanaan pemilu. Salah satu prinsip utama dalam integritas pemilu adalah kompetisi yang sehat (iklim politik yang positif), serta pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh lembaga otonom (Norris, et al, 2014). Adapun aspek lain yang turut menentukan dalam mengukur integritas pemilu adalah tidak adanya politik uang, transparansi penyelenggaraan pemilu, hingga persoalan keamanan. Dimensi-dimensi integritas pemilu ini dielaborasi oleh Elklit (2012) seperti yang terlihat dalam bagan 1 mengenai dimensi *electoral integrity*.

Bagan 1.
Dimensi *Electoral Integrity*



Sumber: Elklit, J., 2012. What kind of animal is electoral integrity. In *Ponencia presentada al Workshop on Challenges of Electoral Integrity, International Political Science Association, Madrid*.

Dari beragam dimensi integritas pemilu yang telah dielaborasi. Salah satu dimensi yang penting ada pada dimensi keamanan dari tindakan kekerasan. Persoalan keamanan pelaksanaan pemilu menjadi satu bahasan yang menjadi perhatian untuk kawasan Asia Timur. Catatan terkait dengan hal ini dilakukan oleh Norris (2016) yang melihat bahwa salah satu tantangan penegakan prinsip integritas pemilu di kawasan Asia Timur ada pada persoalan kelemahan institusional. Kasus yang jamak ditemukan adalah persoalan proporsional daerah pemilihan seperti yang terjadi di Singapura dan Malaysia, serta persoalan intervensi militer dalam pemilu di Thailand. Norris lantas memberikan saran pentingnya lembaga tinggi seperti *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* untuk dapat mendorong pelaksanaan prinsip integritas pemilu di kawasan ini (Norris, 2016, 25). Dimensi-dimensi keamanan dalam prinsip-prinsip integritas pemilu terangkum dalam tabel 1 mengenai *electoral violence*.

Tabel 1.
Electoral Violence

Actor	Threats	Attacks
State-on-nonstate	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Government threatens to use military force against protestors.</i> • <i>Military surrounds polling places in opposition neighborhoods.</i> 	<p><i>Police beat voters at polling stations</i></p>
Nonstate-on-non-state	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Terrorist threaten to bomb polling stations.</i> • <i>Militias issue statement threatening to carry out attacks on voters</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opposition partisans attack military forces.</i> • <i>Ethnic separatists attack members of the government.</i>

Nonstate-on-non-state	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ethnic group X threatens to attack ethnic group Y.</i> • <i>Supporters of party A forcibly displace supporters of party B.</i> 	<i>Campaign rallies by activists supporting opposing parties turn violent.</i>
<i>International actor on any actor</i>	<i>A neighboring state increases its military posture on the border.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Foreign military exchange fire with the state military.</i> • <i>Transnational criminal groups or insurgencies attack election facilities.</i>
<i>Any actor on international actor</i>	<i>The government threatens to expel international election observers</i>	<i>Ethnic militias attack election observers.</i>

Sumber: Sarah Birch & David Muchlinski, 2017, The Dataset of Countries at Risk of Electoral Violence, Terrorism and Political Violence, DOI: 10.1080/09546553.2017.1364636

4. Kerangka Teori

Dalam studi ini, kami melihat bahwa kondisi sosial politik menjelang hari pencoblosan memainkan peranan penting dalam mendorong pemilih untuk datang ke TPS. Terdapat dua kondisi sosial politik yang diidentifikasi dalam tulisan ini, yakni variabel keberpihakan penyelenggara dan variabel kekerasan terhadap sesama peserta. Jika variabel pertama merupakan salah satu indikator integritas otoritas penyelenggara pemilu, maka variabel kedua merepresentasikan dimensi keamanan dan ketatnya kompetisi elektoral. Pada tulisan ini, kedua variabel ini mempengaruhi kecenderungan pemilih untuk datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Dalam tradisi *rational choice*, pemilih akan bersedia memilih jika *expected utility* untuk memilih ini melebihi biaya untuk datang ke tempat pemilihan. *Expected utility* untuk

memilih ini terbentuk oleh tiga parameter utama, yakni probabilitas suara yang diberikan memiliki dampak (dapat mempengaruhi hasil akhir pemilu), keuntungan yang bisa didapatkan jika kandidat yang didukung menang dalam pemilu, dan ongkos (waktu, tenaga, dan biaya) yang dihabiskan untuk memilih. Jika perkalian probabilitas dengan keuntungan ini melebihi biaya untuk memilih, pemilih akan ikut memilih. Jika nilai perkaliannya lebih kecil, maka pemilih yang rasional tidak akan memilih.

Jika kita mengasumsikan p adalah probabilitas kandidat yang kita dukung menang jika kita memilih, $p = P$ (kandidat pilihan menang | kita memilih), maka $1-p = P$ (kandidat pilihan kalah | kita memilih). Jika q adalah probabilitas kandidat yang kita dukung menang jika kita tidak memilih, $q = P$ (kandidat pilihan menang | kita tidak memilih), maka $1-q = P$ (kandidat pilihan kalah | kita tidak memilih). Misalkan G = keuntungan yang didapatkan jika kandidat pilihan menang; C = ongkos yang dikeluarkan untuk bisa memilih dan $G \gg C$, maka seorang pemilih rasional akan datang ke TPS untuk memilih jika dan hanya jika:

$$p * (G - C) + (1 - p) * (-C) \geq q * (G) \dots\dots\dots (1)$$

Persamaan di atas dapat disederhanakan menjadi:

$$(p - q) * G \geq C \dots\dots\dots (2)$$

Secara umum, persamaan (2) ini memiliki implikasi teoretis sebagai berikut. Pertama, kecenderungan pemilih rasional untuk memilih akan meningkat jika peluang kemenangan calon yang didukung meningkat dengan tindakan dia untuk datang ke TPS dan memilih calon tersebut, *ceteris paribus*. Kedua, pemilih rasional akan datang ke TPS dan memilih jika peluang calon yang didukung untuk menang menurun jika dia tidak datang ke TPS dan memilih calon tersebut, *ceteris paribus*. Ketiga, pemilih akan datang ke TPS dan memilih jika keuntungan yang diharapkan dari kemenangan calon yang didukung meningkat. Dan terakhir, pemilih rasional akan memilih jika ongkos untuk memilih berkurang. Untuk menurunkan persamaan (1) dan (2).

Term $(p-q)$ dalam persamaan (2) di atas merepresentasikan seberapa signifikan suara yang diberikan akan mengubah perolehan secara umum. Besar kecilnya kontribusi suara sangat tergantung pada persepsi pemilih mengenai kondisi pemilu. Banyak ahli berpendapat bahwa pemilu dengan jumlah pemilih sangat banyak akan membuat signifikansi suara yang diberikan oleh setiap individu menjadi sangat kecil (Aldrich, 1993; Riker 1995; Riker & Ordeshook 1968). Namun, di daerah dengan populasi pemilih yang tidak terlalu besar, persepsi bahwa suara yang diberikan akan signifikan sangat lazim.

Disamping faktor besaran populasi pemilih, kondisi sosial politik juga mempengaruhi persepsi pemilih tentang signifikansi suara yang diberikan terhadap hasil pemilu, dan akhirnya keputusan untuk ikut memilih. Dua faktor sosial politik yang penting disini adalah keberpihakan penyelenggara dan tingkat kompetisi elektoral yang tidak sehat yang ditandai dengan intimidasi dan kekerasan antar peserta. Faktor pertama berhubungan dengan persepsi *electoral integrity*. Beberapa penelitian memperlihatkan bahwa persepsi negatif pemilih akan integritas dan *fairness* penyelenggaraan pemilu dapat meredam keinginan untuk memilih (Birch 2008; 2010). Beberapa studi kasus di Afrika dan Amerika Latin juga mengindikasikan efek negatif dari persepsi akan pemilu yang rendah integritas pelaksanaannya terhadap partisipasi politik (Bratton, 1998; Gerhart, Bratton, and Walle, 1998; McCann and Dominguez, 1998). Jika pemilih menganggap bahwa penyelenggara pemilu berpihak ke kandidat lawan, maka mereka akan pesimis suara mereka akan memiliki pengaruh terhadap kemenangan kandidat yang mereka dukung. Apabila mereka melihat suara mereka akan sia-sia, mereka tidak akan mau datang ke TPS untuk mencoblos.

Dalam pandangan pemilih rasional sebagaimana persamaan (2), persepsi bahwa penyelenggara tidak adil akan menurunkan nilai p , yakni probabilitas suara yang diberikan akan dapat memenangkan kandidat. Jika persepsi ini bersifat ekstrem, maka nilai p akan turun melebihi nilai q dan ini akan membuat signifikansi suara menjadi negatif. Akibatnya

keuntungan yang diharapkan (*expected benefit*) dari hasil pemilu menjadi negatif dan lebih kecil dari ongkos yang dikeluarkan untuk memilih. Kondisi ini mengakibatkan seorang pemilih rasional tidak akan memilih. Argument teoretik ini melahirkan **Hipotesis 1:**

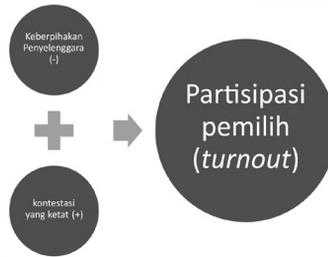
HA-1: Semakin kentara keberpihakan penyelenggara pemilu, semakin menurun partisipasi pemilih untuk dalam pemilu.

Faktor kedua yang mempengaruhi persepsi pemilih tentang signifikansi suaranya dalam pemilu adalah tingkat kontestasi elektoral. Tingkat kontestasi elektoral yang ekstrem seringkali diindikasikan oleh kurang sehatnya relasi antar kandidat. Relasi yang kurang sehat ini bisa berupa intimidasi atau ancaman terhadap sesama kandidat. Dalam kondisi yang tidak sehat ini, masing-masing kandidat akan saling mengerahkan massa masing-masing sebagai upaya untuk menunjukkan kekuatan dan legitimasi politiknya. Dalam kondisi kontestasi yang ketat, pemilih akan melihat setiap suara akan memiliki efek terhadap hasil pemilu. Begitu juga, upaya pengerahan massa akan dilakukan dengan meyakinkan pemilih bahwa suara mereka bisa memiliki efek yang signifikan.

Dalam pandangan pemilih yang rasional, kontestasi yang ketat ini akan membuat nilai p naik melebihi nilai q . Artinya, mereka berpikir bahwa kandidat yang mereka dukung hanya bisa menang jika mereka datang ke TPS dan memilih kandidat mereka. Karena nilai p lebih tinggi dari nilai q , maka $p-q$ akan positif. Hal ini berarti suara yang diberikan akan punya dampak signifikan. Dengan demikian, kita dapat menurunkan **Hipotesis 2:**

HA-2: Semakin ketat kontestasi antar peserta, semakin tinggi tingkat partisipasi pemilih untuk memilih.

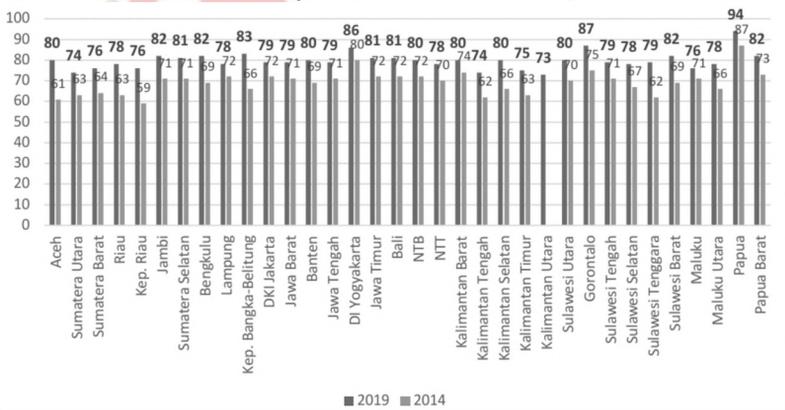
Kedua hipotesis diatas dapat digambarkan dengan diagram berikut



5. Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif untuk melihat relasi antara keberpihakan penyelenggara dan kontestasi yang tidak sehat dengan tingkat partisipasi masyarakat. Unit analisis dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota. Dalam penelitian ini, variabel terikat yang ingin dianalisa adalah tingkat partisipasi pemilih yang didefinisikan secara sederhana dengan *voter turnout*, yakni persentase pemilih yang menggunakan hak pilih mereka pada pemilu serentak 2019. Data partisipasi pemilih ini kami dapatkan dari website KPU RI. Grafik 2 memperlihatkan tingkat partisipasi pemilih (*turnout*) antara pemilu 2014 dan 2019 per provinsi di Indonesia.

Grafik 2.
Partisipasi Pemilih 2014 vs 2019



Sumber: Diolah dari data KPU 2019

Variabel bebas utama dalam penelitian ini adalah tingkat keberpihakan penyelenggara dan tingkat kekerasan dan intimidasi antar peserta. Variabel kedua ini adalah *proxy* untuk mengukur tingkat kontestasi yang tidak sehat. Kedua variabel ini diambil dari IKP 2019 yang diterbitkan BAWASLU RI. Variabel keberpihakan penyelenggara mengukur tingkat netralitas penyelenggara. Variabel ini disusun dari pemberitaan-pemberitaan media dan laporan-laporan yang masuk ke BAWASLU RI terkait dengan insiden keberpihakan penyelenggara (Bawaslu, 2019). Variabel tingkat kekerasan dan ancaman terhadap peserta mengukur frekuensi insiden kekerasan non-fisik dan ancaman yang muncul selama satu tahun terakhir. Konstruksi skor tingkat kekerasan dan ancaman ini dilakukan BAWASLU RI berdasarkan pemberitaan di media dan laporan di lapangan terkait dengan insiden kekerasan non-fisik dan ancaman terhadap peserta (Bawaslu, 2019).

Untuk mengantisipasi hasil regresi yang bias dan tidak reliable, kami memasukkan sejumlah variabel kontrol sebagai *robustness check*. Variabel kontrol ini merupakan variabel level kabupaten/kota yang dianggap mempengaruhi level partisipasi politik rata-rata di kabupaten/kota yang bersangkutan. Variabel kontrol yang dimasukkan adalah indeks pembangunan manusia, pengeluaran rata-rata rumah tangga di daerah dan tingkat *coverage* listrik.

Indeks pembangunan manusia mengukur rata-rata kualitas manusia di setiap kabupaten/kota. Indeks ini merupakan kombinasi dari pengukuran pada tiga dimensi pembangunan manusia: kesehatan, pendidikan dan standar hidup yang layak (Lind, 2014; Morse, 2019; UN, 2018). Penggunaan variabel ini sebagai variabel kontrol dalam penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa manusia yang "maju" besar kemungkinan akan memiliki kesadaran politik dan karenanya akan cenderung berpartisipasi dalam pemilu. Meskipun asumsi ini masih bisa diperdebatkan, beberapa studi memperlihatkan bahwa *well-educated voters*, yang merupakan salah satu dimensi pembangunan manusia, cenderung aktif berpartisipasi dalam politik (Burden, 2009; Sondheimer dan Green 2010; Tenn 2007).

Variabel berikutnya yang menurut kami mempengaruhi tingkat partisipasi politik dalam pemilu adalah tingkat kesejahteraan yang direpresentasikan oleh pengeluaran rata-rata rumah tangga di daerah. Beberapa studi memperlihatkan bahwa salah satu alasan seseorang bersedia memilih adalah untuk menghukum kegagalan petahana dan mengubah nasibnya. Argumen yang dikenal dengan *mobilization hypothesis* ini mengindikasikan bahwa partisipasi politik akan meningkat jika kondisi ekonomi memburuk dan pemilih mengalami kesulitan ekonomi (Blackburn, Scholzman, and Verba, 1982; Burden and Wichowsky, 2014). Penelitian-penelitian ini memperlihatkan bahwa tingkat kesejahteraan berkorelasi negatif dengan tingkat partisipasi politik (*turnout*).

Variabel kontrol terakhir yang kami masukkan ke dalam model adalah tingkat kemajuan fisik daerah. Asumsi dari dimasukkannya variabel ini adalah bahwa ongkos memilih (*the cost of voting*) di daerah-daerah yang relatif maju akan lebih murah dibandingkan dengan daerah-daerah yang tidak maju. Di daerah-daerah dimana penerangan listrik sudah massif, misalnya, masyarakat akan lebih mudah mengakses televisi, radio dan bahkan internet untuk mendapatkan informasi tentang pemilu. Karena itu, partisipasi politik diasumsikan akan lebih tinggi di daerah-daerah dengan penerangan yang lebih luas, sebagai salah satu indikator kemajuan fisik.

Secara umum, kami melakukan estimasi terhadap hubungan antara variabel-variabel bebas dengan variabel terikat menggunakan tiga variasi model: *Ordinary Least Square* (OLS), *fractional regression* (FracReg) dan *Tobit regression*. Ketiga variasi ini digunakan juga sebagai *robustness check* untuk melihat apakah perbedaan pengukuran (*measurement level*) dalam variabel terikat mempengaruhi stabilitas koefisien estimasi variabel bebas. OLS digunakan jika skala pengukuran variabel terikat berkisar antara $-\infty$ — $+\infty$ — $-\infty$ — $+\infty$. Namun, karena variabel tingkat partisipasi pemilih berupa persentase yang memiliki batas bawah dan batas atas, maka estimasi OLS bisa saja akan *bias*. Karena itu, kita akan menggunakan dua estimator lain untuk menguji konsistensi

hasil. Pertama, menggunakan *fractional regression*. Estimator ini digunakan jika skala pengukuran pada variabel terikat berkisar antara 0-1 (Mullahy, 2015; Papke and Wooldridge, 1996). Karena tingkat partisipasi berupa persentase, maka ia bisa diungkapkan dalam bentuk pecahan desimal antara 0 dan 1. Kedua, *tobit model*. Model ini digunakan jika skala pengukuran pada variabel terikat memiliki batas bawah dan batas atas (Greene, 2012). Karena tingkat partisipasi berupa persentase yang berkisar antara 0 dan 100 persen, maka *tobit regression* merupakan metode estimasi yang sesuai.

Secara umum, model ekonometrik yang akan diestimasi adalah:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \sum_{c=1} \beta_c \text{Control}_c + \epsilon_i$$

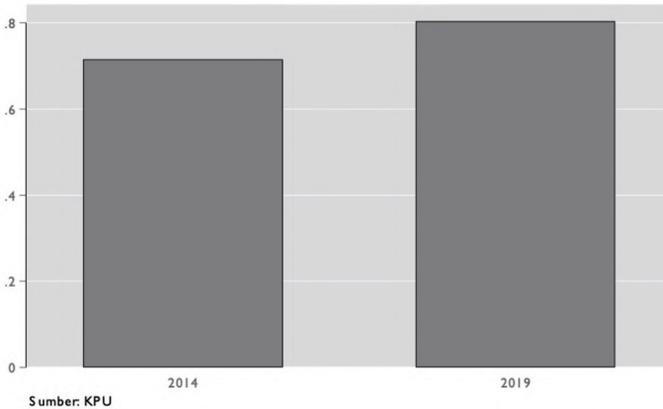
Y_i merupakan persentase partisipasi pemilih di daerah i . X_1 dan X_2 merepresentasikan dua *predictor* utama dalam model ini, yakni keberpihakan penyelenggara dan tingkat kekerasan dan ancaman antar peserta. Sementara control_c merepresentasikan variabel-variabel kontrol seperti tingkat pembangunan manusia, tingkat pengeluaran rata-rata, dan tingkat *coverage* listrik di suatu daerah. Notasi β merepresentasikan koefisien estimasi yang mengukur seberapa besar perubahan satu unit pada variabel bebas mempengaruhi perubahan pada variabel terikat. Terakhir, notasi ϵ merepresentasi variabel-variabel lain yang mempengaruhi tingkat partisipasi namun tidak dimasukkan ke dalam model. Dalam Bahasa ekonometrik, notasi ini melambangkan *error*.

6. Hasil dan pembahasan

Secara umum, tingkat partisipasi pada pemilu serentak 2019 lebih tinggi dari tingkat partisipasi pemilih pada pemilu 2019. Perbedaan ini diperlihatkan pada Grafik 3 terkait partisipasi pemilih. Rata tingkat partisipasi pada pemilu 2014 adalah 71 persen sementara rerata tingkat partisipasi pemilih pada pemilu serentak 2019 adalah 80 persen. *Difference-in-Means*

test menggunakan uji-T memperlihatkan bahwa perbedaan rerata tingkat partisipasi pada kedua pemilu signifikan secara statistik. Dengan nilai t-statistic = -16.6 (jauh diluar kisaran ± 2) dan $Pr(T < t) = 0.000$ memperlihatkan bahwa perbedaan ini bersifat sistematis dan tidak muncul karena faktor *random chance*.

Grafik 3.
Rerata Partisipasi Pemilih 2014 vs 2019



Two-sample t test with unequal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
2014	370	.7145956	.0046508	.0894601	.7054502	.723741
2019	370	.8031853	.002616	.0503204	.7980411	.8083295
combined	740	.7588904	.0031247	.0850011	.7527561	.7650248
diff		-.0885897	.0053361		-.0990701	-.0781094

diff = mean(2014) - mean(2019) t = -16.6021

Ho: diff = 0 Satterthwaite's degrees of freedom = 581.252

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0

Pr(T < t) = 0.0000 Pr(|T| > |t|) = 0.0000 Pr(T > t) = 1.0000

Keterangan: sampel 370 kabupaten/kota

Hasil estimasi statistik seperti ditunjukkan dalam table 2 berikut memperlihatkan bahwa pengaruh keberpihakan penyelenggara dan tingkat kekerasan antar peserta terhadap tingkat partisipasi pemilih signifikan secara statistik. Relasi antara variabel-variabel ini stabil di ketiga model yang kami estimasi. Dari ketiga model yang disajikan, estimasi OLS dan Tobit relatif sama. Hasil ini tidak mengherankan mengingat skala pengukuran variabel terikatnya sama. Sementara dengan skala pengukuran variabel terikat yang berbeda, koefisien estimasi yang diberikan oleh model *fractional regression* juga berbeda. Namun, secara umum ketiga model memberikan hasil yang sama baik dari segi arah hubungan maupun signifikansi secara statistik. Terakhir, jika kita membandingkan antara OLS dan Tobit, maka terlihat bahwa model OLS lebih efisien. Ini ditunjukkan oleh relatif rendahnya AIC/BIC OLS dibandingkan dengan Tobit.

Secara substantif, ketiga model memperlihatkan bahwa tingkat keberpihakan penyelenggara memiliki relasi yang negatif dengan tingkat partisipasi pemilih. Setiap satu unit kenaikan dalam indeks keberpihakan penyelenggara menurunkan 0.04 percentage point tingkat partisipasi. Jika rata-rata tingkat partisipasi di kabupaten/kota di Indonesia sebesar 308.000 orang, maka ini berarti menurunkan jumlah partisipasi (*turnout*) sebesar 12.326 orang.

Tabel 2.
Relasi antara Kondisi Pemilu dengan Partisipasi Pemilih
2019

	Variabel Dependent = <i>Turnout</i>		
	OLS	Fractional Regression	Tobit Regression
Main Predictor:			
Keberpihakan Penyelenggara	-0.0366 [*] (0.0154)	-0.00132 [*] (0.000538)	-0.0360 [*] (0.0155)
Kekerasan dan Intimidasi antar Peserta	0.155 ^{**} (0.0487)	0.00636 ^{**} (0.00233)	0.157 ^{**} (0.0500)
Control:			
Indeks Pembangunan Manusia	-0.0719 (0.147)	-0.00269 (0.00540)	-0.0726 (0.146)
Pengeluaran Rerata Daerah	-0.0000319 (0.000182)	-0.000001000 (0.00000666)	-0.0000334 (0.000181)
Coverage Listrik	0.0911 (0.0460)	0.00319 [*] (0.00159)	0.0912 [*] (0.0458)
Constant	72.93 ^{***} (6.291)	0.574 [*] (0.234)	72.89 ^{***} (6.247)
sigma Constant			4.780 ^{***} (0.300)
Adj. R-square	0.0714		
AIC	2176.1	370.8	2177.5
BIC	2199.4	394.2	2204.8
Deviance	363	0.507	32.16
N		363	363

Cluster Robust SE in parentheses

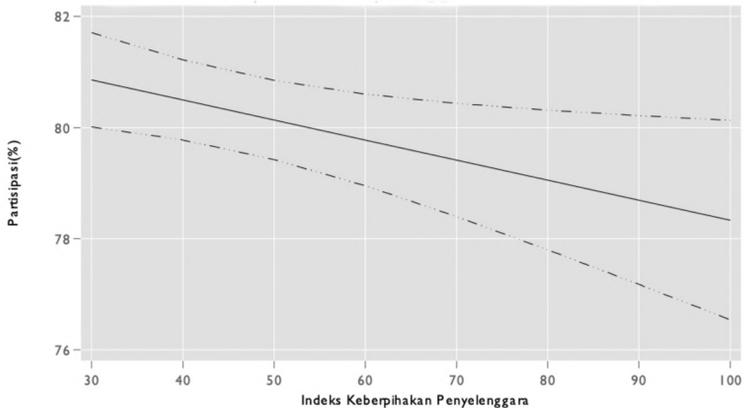
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Secara visual, relasi antara keberpihakan penyelenggara dengan tingkat partisipasi pemilih diperlihatkan dalam Grafik 4 di bawah. Seperti yang terlihat di Grafik 4, kenaikan indeks keberpihakan penyelenggara dari level 30 ke 100 menurunkan tingkat partisipasi dari 80.9 persen ke 78.3 persen.⁽¹⁰⁾ Meskipun penurunan hanya sekitar 2 persen lebih, ini merepresentasikan penurunan absolut sebesar 600-800 ribu pengguna hak pilih.⁽¹¹⁾

10 Nilai 30 dan 100 diambil karena nilai minimum pada variabel ini adalah 37.5 dan nilai maksimum sebesar 100.

11 Secara empirik, relasi negatif antara kedua variabel ini diperlihatkan oleh

Grafik 4.
Keberpihakan Penyelenggara dan Turnout 2019



Note: Prediksi diturunkan dari Tobit Model Table 1
Sumber: KPU dan Bawaslu

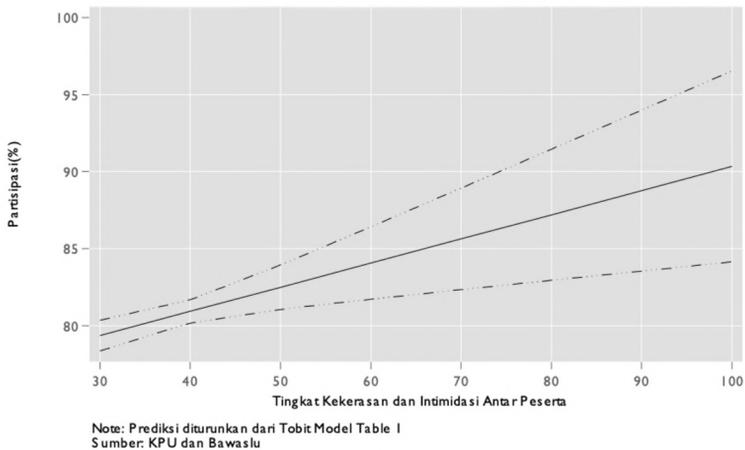
Sebagaimana diprediksi oleh Hipotesis 2, variabel kekerasan dan intimidasi antar peserta memiliki relasi yang positif dan signifikan dengan tingkat partisipasi pemilih. Seperti terlihat pada table 2 di atas. Setiap unit kenaikan dalam indeks kekerasan dan intimidasi antar peserta diprediksi dapat meningkatkan jumlah pemilih yang datang ke TPS sebesar 0.16 percentage point. Ini setara dengan jumlah absolut sebesar 49.300 pemilih.

Grafik 5 berikut memperlihatkan hubungan kedua variabel ini. Sebagaimana terlihat pada Grafik 5, kenaikan tingkat kekerasan dan intimidasi antar peserta dari skor 30 ke skor 100 diprediksi mampu meningkatkan partisipasi pemilih dari sekitar 79 persen ke 90 persen. Kenaikan sekitar 11 persen ini merepresentasikan kenaikan absolut sebesar 3,3 juta pemilih.⁽¹²⁾

perbandingan dua daerah: kabupaten Lamandau (Kalimantan Tengah) dan Kabupaten Sorong Selatan (Papua Barat). Di Kab. Lamandau dengan tingkat partisipasi yang hanya 68.4 persen, tingkat keberpihakan penyelenggara sebesar 100 (maksimum). Sebaliknya di Kabupaten Sorong Selatan dengan tingkat partisipasi sebesar 96 persen, tingkat keberpihakan penyelenggara sebesar 37.5 (skor minimum untuk variabel ini).

12 Secara empiris, bentuk nyata dari hasil estimasi ini diperlihatkan oleh

Grafik 5.
Kekerasan Antar Peserta dan Turnout 2019



Diantara ketiga variabel kontrol yang digunakan dalam model ekonometrik ini, hanya variabel tingkat *coverage* listrik yang secara signifikan mempengaruhi tingkat partisipasi politik. setiap satu *percentage point* kenaikan dalam *coverage* listrik di kabupaten/kota diprediksi dapat meningkatkan tingkat partisipasi politik sebesar 0.09 *percentage point* atau sekitar 27.733 orang. Hasil ini mengindikasikan bahwa di daerah-daerah yang relatif maju, para pemilihnya cukup aktif berpartisipasi dalam pemilu 2019.

Sekalipun hasil ini memiliki *internal validity* yang cukup baik, kita perlu berhati-hati dalam menginterpretasikan hasil ini. Pertama, masih sangat rendahnya *explained variance* (7 persen). Rendahnya *explained variance* ini memperlihatkan hanya sedikit dari realitas partisipasi pemilih yang bisa

perbandingan dua kabupaten: Seruyan (Kalimantan Tengah) dan Maybrat (Papua Barat). Tingkat partisipasi pemilih di Seruyan sekitar 65 persen dengan tingkat kekerasan dan intimidasi antar peserta sebesar 35.3 (skor terendah untuk variabel ini). Sebaliknya di Kabupaten Maybrat, tingkat partisipasi sebesar 100 persen dengan tingkat kekerasan dan intimidasi antar peserta sebesar 70.58.

dijelaskan oleh model kami. Kedua, relasi yang positif antara tingkat kekerasan dan ancaman antar sesama peserta dengan tingkat partisipasi pemilih *tidak* seharusnya dimaknai sebagai sesuatu yang positif. Artinya, untuk meningkatkan partisipasi pemilih tidak seharusnya kita mendorong kompetisi yang tidak sehat di antara peserta. Meskipun tindakan mobilisasi sangat massif ketika kompetisi diantara para peserta sangat ketat, proses mobilisasi ini didorong oleh proses yang tidak sehat dan rentan terhadap konflik. Karenanya para penyelenggara dan pengawas pemilu perlu berhati-hati dalam melihat gejala ini.

7. Kesimpulan

Penelitian ini bermaksud untuk melihat faktor “lain” yang mempengaruhi tingkat partisipasi pemilih dalam suatu pemilihan umum. Dengan mendefinisikan partisipasi secara sederhana sebagai kegiatan memberikan suara pada suatu pemilihan umum, penelitian ini mencoba melihat keterkaitan antara tingkat keberpihakan penyelenggara dan tingkat kekerasan dan ancaman antar peserta dengan tingkat partisipasi.

Terdapat dua temuan penting dalam penelitian ini. Pertama, memperkuat temuan-temuan terdahulu, penelitian ini menemukan bahwa keberpihakan penyelenggara dapat menurunkan tingkat partisipasi pemilih. Penyelenggara yang berpihak akan membuat pemilih pesimis bahwa hasil pemilu akan dapat terpengaruh oleh suara yang dia berikan. Karena itu, mereka akan menganggap kedatangan mereka ke TPS dan memilih akan sia-sia.

Kedua, kompetisi yang tidak sehat yang diindikasikan oleh meningkatnya kekerasan dan ancaman terhadap sesama peserta ternyata dapat menggerakkan massa untuk berpartisipasi. Ketika kompetisi mulai tidak sehat, para peserta akan berupaya sedapat mungkin untuk memobilisasi massa mereka masing-masing dan meyakinkan massa mereka bahwa kompetisi sangat ketat dan setiap suara akan memiliki dampak terhadap hasil pemilu. Pengaruh dari upaya mobilisasi ini berefek pada meningkatnya partisipasi politik massa.

Sekalipun demikian, efek positif dari kompetisi yang tidak sehat ini tidak bisa dilihat sebagai “*blessing in disguise*”. Hal ini dikarenakan kontestasi yang tidak sehat ini rawan terhadap pecahnya konflik. Potensi konflik ini akan sangat besar jika massa masing-masing kontestan sangat *polarized* dan melihat politik sebagai persoalan personal. Karena itu, sangat penting untuk mewaspadaai kontestasi yang kurang sehat ini.

Sejauh menyangkut desain pemilu, kami melihat desain pemilu serentak 2019 dalam beberapa hal mempengaruhi tingkat partisipasi. Namun, dalam penelitian ini desain pemilu serentak memiliki pengaruh tidak langsung. Hasil penelitian kami ini mengindikasikan bahwa diantara dua jenis pemilu yang digabungkan (pemilu presiden dan pemilu legislative), pemilu legislative memiliki pengaruh yang lebih kuat disini. Seperti terlihat dalam table 2, ketatnya kontestasi antara sesama peserta pemilu tentu saja merujuk pada kandidat yang bertarung pada pemilu legislative dan bukan antara Jokowi-Amin dengan Prabowo-Sandi.



Daftar Pustaka

- Aldrich, J.H. 1993. "Rational Choice and Turnout". *American Journal of Political Science*, pp.246-278. https://www.jstor.org/stable/2111531?origin=crossref.&seq=1#page_scan_tab_contents
- Aspinall, E. 22 April 2019. "Indonesia's Election and the Return of Ideological Competition", New Mandala, <https://www.newmandala.org/indonesias-election-and-the-return-of-ideological-competition/>, Diakses pada tanggal 2 Oktober 2019 pukul 16.15 WIB
- Bawaslu. 2019. "Indeks Kerawanan Pemilu 2019". Jakarta. https://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/informasi_publik/BUKU%20IKP%202019.pdf.
- BBC, 22 Mei 2019, "Demo 22 Mei: Korban Meninggal, Dalang Kerusuhan dan 'Ada Settingan Menciptakan Martir'", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48345791>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 14.05 WIB
- Birch, S. and Muchlinski, D., 2017. "the Dataset of Countries at Risk of Electoral Violence." *Terrorism and Political Violence*, pp.1-20. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09546553.2017.1364636?af=R>
- Birch, S. 2008. "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis". *Electoral Studies* 27(2): 305-20. <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379408000048>
- Birch, S. 2008. "Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout". *Comparative Political Studies* 43(12): 1601-22. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414010374021>
- Blackburn, R. M., K. L. Scholzman, and S. Verba. 1982. "Injury to Insult: Unemployment, Class and Political Response." *The British Journal of Sociology* 33(1): 135. <https://www.jstor.org/stable/589340?origin=crossref>.
- Bratton, Michael. 1998. "Second Elections in Africa." *Journal of Democracy* 9(3): 51-66. <http://muse.jhu.edu/>

- [content/crossref/journals/journal_of_democracy/vo09/9.3bratton.html](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379409000626?via%3Dihub)
- Burden, B. C. 2009. "The Dynamic Effects of Education on Voter Turnout." *Electoral Studies* 28(4): 540-49. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379409000626?via%3Dihub>
- Burden, B. C. and Wichowsky, A. 2014. "Economic Discontent as a Mobilizer: Unemployment and Voter Turnout." *The Journal of Politics* 76(4): 887-98. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1017/S0022381614000437>
- CNN Indonesia, 18 April 2019, "Kalah di Quick Count, BPN Prabowo Adukan 6 Lembaga ke KPU", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190418164551-32-387691/kalah-di-quick-count-bpn-prabowo-adukan-6-lembaga-ke-kpu>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 12.15 WIB
- Elklit, J. 2012. "What Kind of Animal is Electoral Integrity." *In Ponencia presentada al Workshop on Challenges of Electoral Integrity, International Political Science Association, Madrid*. http://pure.au.dk/portal/files/45739150/JE_paper_on_electoral_integrity.doc
- Gerhart, G. M., Bratton, M. and Walle, N.V.D. 1998. "Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective." *Foreign Affairs* 77(5): 167. <https://www.jstor.org/stable/20049111?origin=crossref>.
- Greene, W. H. 2012. "Econometric Analysis 7th ed." Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Kompas, 16 Mei 2019, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 14.35 WIB
- Kompas, 25 Mei 2019, "KPU Sebut Partisipasi Pemilih pada Pemilu 2019 Capai 81 Persen", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16415251/kpu-sebut->

- [partisipasi-pemilih-pada-pemilu-2019-capai-81-persen](#). Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 12.05 WIB
- Kontan, 20 April 2019, "Persepsi Menjawab Tudingan Prabowo Yang Menyebut Lembaga Survei Tukang Bohong", <https://nasional.kontan.co.id/news/persepsi-menjawab-tudingan-prabowo-yang-menyebut-lembaga-survei-tukang-bohong>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 12.20 WIB
- Lind, N. 2014. "Human Development Index (HDI)." *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*.
- Lipset, S.M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American political science review*, 53(1), pp.69-105. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/some-social-requisites-of-democracy-economic-development-and-political-legitimacy/126559429359F42D3E9B8BC82CA65546A>
- McCann, J. A., and Dominguez, J.I. 1998. "Mexicans React to Electoral Fraud and Political Corruption: An Assessment of Public Opinion and Voting Behaviour." *Electoral Studies*. http://www.people.fas.harvard.edu/~jldoming/images/jid_mexicans.PDF
- Merdeka, 12 April 2014, "Ini Tingkat Partisipasi Pemilih Dari Pemilu 1955-2014", <https://www.merdeka.com/politik/ini-tingkat-partisipasi-pemilih-dari-pemilu-1955-2014.html>, Diakses pada tanggal 13 November 2019 pukul 13.17 WIB
- Morse, S. 2019. "Human Development Index." *In The Rise and Rise of Indicators*, Abingdon, Oxon, NY: Routledge, <https://www.taylorfrancis.com/books/9781351850841/chapters/10.4324/97813515226675-3>
- Mullahy, J. 2015. "Multivariate Fractional Regression Estimation of Econometric Share Models." *Journal of Econometric Methods* 4(1). <https://www.degruyter>.

- [com/view/jjem.2015.4.issue-1/jem-2012-0006/jem-2012-0006.xml](http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/001-025-Electoral-Integrity-in-East-Asia.pdf)
- Norris, P. 2004, "Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour", UK: Cambridge University Press
- Norris, P. 2016. "Electoral Integrity in East Asia". *Taiwan Journal of Democracy*, 12(1), 1-25. <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/001-025-Electoral-Integrity-in-East-Asia.pdf>
- Norris, P. Frank, R.W. and Coma, F.M. 2014. "Measuring Electoral Integrity Around the World: a New Dataset". *PS: Political Science & Politics*, 47(4), pp.789-798. <https://core.ac.uk/download/pdf/71804807.pdf>
- Papke, L. E., and Wooldridge, J.M. 1996. "Econometric Methods for Fractional Response Variables with an Application to Plan Participation Rates." *Journal of Applied Econometrics* 11(6): 619-32. <http://doi.wiley.com/10.1002/%28SICI%291099-1255%28199611%2911%3A6%3C619%3A%3AAID-JAE418%3E3.o.CO%3B2-1>
- Riker, W. H. 1995. "The Political Psychology of Rational Choice Theory." *Political Psychology* 16(1): 23. <https://www.jstor.org/stable/3791448?origin=crossref>
- Riker, W. H., and Ordeshook, P.C. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62(1): 25-42. https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S000305540011562X/type/journal_article
- Sondheimer, R.M., and Green, D.P. 2010. "Using Experiments to Estimate the Effects of Education on Voter Turnout." *American Journal of Political Science* 54(1): 174-89. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2009.00425.x>
- Tempo, 23 April 2019, "Empat Rekomendasi Perludem untuk Evaluasi Pemilu 2019", <https://pemilu.tempo.co/read/1198398/empat-rekomendasi-perludem-untuk-evaluasi-pemilu-2019/full&view=ok>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2019 pukul 15.13 WIB
- Tenn, S. 2007. "The Effect of Education on Voter Turnout."

Political Analysis 15(4): 446-64. <https://www.cambridge.org/core/journals/political-analysis/article/effect-of-education-on-voter-turnout/DC757F1ABF5A13669EED90F202C2FF54>

Tirto id, 22 April 2019, "Pilpres 2019 & Sejarah Pemilu Serentak Pertama di Indonesia ", <https://tirto.id/dmTm>. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2019 pukul 14.50 WIB

UN. 2018. "United Nations Development Programme: Human Development Indices and Indicators." *Statical Update*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf



Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PROBLEMATIKA DAFTAR PEMILIH TAMBAHAN (DPTb) DAN UPAYA MENJAGA HAK PILIH DI DAERAH ISIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

M. Amir Nashiruddin

6.1 Pengantar

Penelitian ini dilatarbelakangi kondisi demografis Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang beragam dan khas. Jumlah penduduk dari luar daerah yang cukup besar berpotensi menambah kompleksitas kebijakan administrasi kependudukan. Hal tersebut akan menjadi kerumitan sendiri bila dikaitkan dengan prosedur dan tata cara pendaftaran pemilih, khususnya pada Pemilu 2019. Potensi permasalahan akan tampak lebih besar bila dilihat dari jumlah mahasiswa aktif di perguruan tinggi seluruh DIY yang hampir 300.000 orang yang sebagian besar dari luar daerah. Belum termasuk pelajar dan santri di sekolah menengah maupun pesantren yang tersebar di kota dan kabupaten. Di sisi lain perekaman KTP elektronik oleh dinas Dukcapil Kemendagri masih belum tuntas. Sedang UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu hanya mengenal KTP Elektronik sebagai satu-satunya identitas kependudukan yang diakui dalam Pemilu 2019.

Kemudian undang-undang juga mengatur 3 kategori pemilih yaitu, Daftar Pemilih Tetap (DPT), Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan Daftar Pemilih Khusus (DPK). Permasalahan daftar pemilih tersebut berbanding lurus dengan kebutuhan surat suara Pemilu. Semakin banyak DPTb dalam

suatu TPS maka semakin banyak pula kebutuhan surat suara. Sedangkan di dalam UU Pemilu hanya mengatur penambahan surat suara sebanyak 2% dari jumlah DPT. Dengan demikian, potensi kekuarangan surat suara dapat terjadi pada TPS dengan jumlah pemilih DPTb yang banyak. Kategorisasi tersebut menambah daftar permasalahan yang menarik untuk diteliti lebih lanjut. Oleh karena itu penelitian ini akan melakukan pertama, identifikasi permasalahan pendaftaran pemilih dari proses pemutakhiran data pemilih hingga penyusunan DPT, DPTb dan DPK. Kedua, melihat sejauh mana pengawasan proses penyusunan daftar pemilih termasuk upaya pencegahan yang dilakukan. Ketiga, mendapatkan gambaran pelaksanaan regulasi yang mengatur daftar pemilih dan implikasi dari kategorisasi pemilih. Keempat, memperoleh informasi berbagai upaya yang dilakukan Bawaslu dalam menjaga kemurnian dan keterpenuhan hak pilih. Penelitian ini menggunakan konsep Keadilan Pemilu, sebagaimana didefinisikan *International IDEA*, yaitu: menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih; dan memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yang bersifat deskriptif analitis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan dokumen dan melakukan wawancara secara mendalam sebagai sumber primer. Sementara, sumber sekunder diperoleh melalui laporan hasil pengawasan, jurnal, dan dokumen terkait.

6.2 Konteks Menjaga Hak Pilih

6.2.1 Potensi DPTb di DIY

Menurut laman daring Pangkalan Data Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi, jumlah mahasiswa pada Perguruan Tinggi di DIY berjumlah 275.954 jiwa.⁽¹⁾ Terdapat pula Pelajar mulai dari SMA maupun

¹ <https://forlap.ristekdikti.go.id/mahasiswa/homegraphjk> diakses pada tanggal 10 April 2019

Pondok Pesantren yang berjumlah tidak sedikit di DIY. Selain itu, juga terdapat bermacam profesi lainnya dari para pekerja yang hidup sebagai perantau di DIY. Kesemua hal tersebut merupakan potensi sebagai Pemilih yang masuk sebagai kategori DPTb, karena memiliki KTP di luar DIY namun bermukim dan berdomisili di DIY.

Namun, potensi DPTb tersebut tidak tersebar secara merata di seluruh wilayah DIY. Sehingga terdapat beberapa wilayah yang memiliki jumlah DPTb hingga jauh diatas jumlah DPT. Hal ini disebabkan oleh mahasiswa yang berdomisili di sekitaran kampus, pekerja infrastruktur yang berdomisili di sekitaran lokasi proyek, atau lokasi lainnya yang menjadi magnet bagi para perantau. Dari 5 Kabupaten/Kota di DIY, wilayah yang memiliki jumlah DPTb cukup tinggi yaitu Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul. Tetapi tidak semua Kecamatan dalam wilayah tersebut memiliki persebaran DPTb yang merata. Tercatat Kecamatan Depok merupakan konsentrasi paling tinggi dari DPTb di DIY dengan jumlah 11.391 jiwa, sementara di Kabupaten Bantul terdapat Kecamatan Kasihan dengan jumlah DPTb mencapai 3.387 jiwa.

6.2.2 Manajemen Logistik Surat Suara

Mengingat kategorisasi surat suara yang didapatkan para Pemilih DPTb yang rumit, serta melihat tingginya potensi DPTb di DIY, maka persoalan lainnya yang akan menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan pemilu di DIY adalah manajemen logistik. UU Pemilu telah mengamanatkan agar jumlah surat suara di setiap TPS adalah sebanyak jumlah DPT dan DPTb dengan ditambah surat suara cadangan sebesar 2% dari jumlah DPT.⁽²⁾ Rumus tersebut akan sangat bergantung pada jumlah Pemilih di tiap TPS, yang pada awalnya diatur paling banyak 500 (lima ratus) orang untuk tiap TPS.⁽³⁾ Namun setelah dilakukannya simulasi pemungutan dan penghitungan suara oleh KPU, ditetapkan jumlah Pemilih dalam tiap TPS

² Lihat Pasal 350 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

³ Lihat Pasal 350 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

berjumlah 300 (tiga ratus) orang. Hal itu didasari penghitungan lamanya seseorang berada dibalik bilik suara untuk memilih 5 (lima) jenis surat suara, yang dimulai dari pukul 07.00 hingga pukul 13.00. selain itu, juga diperkirakan waktu yang diperlukan untuk melakukan perhitungan suara hingga bisa selesai di hari yang sama dengan pemungutan suara.⁽⁴⁾ Dengan demikian, jika diasumsikan TPS tersebut berjumlah sesuai batas atas yaitu 300 (tiga ratus) orang, maka surat suara cadangan yang bisa diberikan adalah sebesar 6 (enam) buah.

Meskipun UU Pemilu telah mengamanatkan agar jumlah surat suara di setiap TPS adalah sebanyak jumlah DPT dan DPTb dengan ditambah surat suara cadangan sebesar 2% dari jumlah DPT,⁽⁵⁾ amanat tersebut diturunkan KPU dalam Peraturan yang dibuatnya menjadi Surat Suara yang disediakan di setiap TPS hanya DPT ditambah 2 % surat suara cadangan.⁽⁶⁾ Artinya, sedari awal KPU tidak menyediakan surat suara untuk Pemilih yang terdaftar sebagai DPTb. Patut diduga, hal ini terjadi sebab DPTb bukanlah permasalahan nasional sehingga untuk memenuhi kebutuhan surat suara, di mayoritas daerah cukup menggunakan surat suara cadangan. Tetapi hal ini akan menjadi masalah terhadap daerah-daerah yang memiliki DPTb tinggi, hingga jauh diatas jumlah surat suara cadangan.

Dengan asumsi tiap TPS hanya memiliki surat suara cadangan berjumlah 6 buah, maka terhadap DPTb Kecamatan Kasihan yang berjumlah 3.387 orang akan membutuhkan setidaknya 564 TPS untuk disebar sesuai dengan ketersediaan surat suara cadangan tersebut. Akan tetapi, dalam Pleno penetapan DPTb terakhir yang dilakukan KPU pada tanggal 11 April 2019, terhadap jumlah DPTb di Kecamatan Kasihan tersebut hanya tersebar di 247 TPS. Untuk Kecamatan Depok, dengan jumlah DPTb 11.391 orang, maka setidaknya akan

⁴ <https://news.detik.com/berita/d-4377715/kpu-satu-tps-paling-banyak-300-pemilih> diakses pada tanggal 10 April 2019

⁵ Lihat Pasal 350 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

⁶ Lihat Pasal 10 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (PKPU) PKPU Nomor 15 Tahun 2018 tentang Norma, Standar, Prosedur Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum

memerlukan 1.833 TPS. Sementara dalam Pleno penetapan KPU, DPTb tersebut hanya tersebar di 391 TPS.

Dari perhitungan tersebut, secara matematis di atas kertas sudah terlihat potensi defisit ketersediaan surat suara untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Selain itu, masih terdapat faktor lainnya yang akan memperbesar potensi kekurangan surat suara. Seperti jika dalam TPS tersebut jumlah pemilih tidak sampai 300 orang, maka jumlah surat suara cadangan akan berjumlah kurang dari 6 buah. Faktor berikutnya terdapat petugas di TPS yang berjumlah 8 (delapan) orang dengan komposisi 7 (tujuh) orang Kelompok Penyelenggara Penghitungan Suara (KPPS) dan 1 (satu) orang Pengawas TPS (PTPS), selain itu juga terdapat Saksi dari Peserta Pemilu di masing-masing TPS yang mewakili Pasangan Capres-Cawapres, Partai Politik dan Calon Perseorangan (DPD). Tak jarang petugas TPS dan Saksi tersebut akan bertugas di TPS yang bukan domisilinya sehingga berpotensi pula menambah jumlah Pemilih yang akan pindah memilih sebagai DPTb.

Saat H-1 sebelum hari pemugutan suara, Bawaslu RI dan KPU RI membuat Surat Edaran Bersama (SEB) mengenai Penyelenggaraan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS.⁷ Terdapat berbagai hal teknis yang diatur dalam SE tersebut, sebagai arahan dan pedoman para petugas di lapangan. Adapun hal yang berhubungan dengan DPTb dan surat suara disebutkan dalam poin 12. Pada intinya, telah disebutkan bahwa jika terjadi kekurangan surat suara, maka ketua KPPS berkoordinasi dengan PPS untuk mendapatkan surat suara yang masih tersedia di TPS terdekat sesuai dengan kebutuhan. Selain itu, pada poin 17 disebutkan bahwa pada pukul 13.00 waktu setempat, Ketua KPPS mengumumkan bahwa Pemilih yang telah hadir dan sedang mengantri masih diperbolehkan memberikan suaranya dengan catatan mengisi daftar hadir (form C7) terlebih dahulu.

Sebelum SEB tersebut muncul, KPU Kabupaten Bantul telah lebih dulu mengeluarkan SE mengenai Penyelenggaraan

⁷ Surat Edaran Bersama Bawaslu RI dan KPU RI Nomor SS-0870/K.Bawaslu/PM.00.00/4/2019 dan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS tertanggal 16 April 2019

Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS Pemilu 2019.⁽⁸⁾ Pada SE tersebut, telah diatur mengenai proses perpindahan surat suara, baik antar TPS dalam satu Desa; antar TPS beda Desa dalam satu Kecamatan; maupun antar TPS beda Desa dan beda Kecamatan.

Namun KPU DIY dan KPU Kabupaten/Kota lainnya di DIY tidak membuat hal serupa. Sehingga proses perpindahan surat suara terhadap TPS yang kekurangan belum memiliki tatacara dan mekanisme yang jelas.

6.3 Kerangka Analisis

6.3.1 *De Jure* Pengaturan Hak Pilih

Sebagai bagian inti dari proses demokrasi, hak pilih telah dilindungi dan diatur secara konstitusional melalui Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (PKPU) Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dalam regulasi tersebut, hak memilih diberikan kepada Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.⁽⁹⁾ Warga Negara yang memiliki hak untuk memilih tersebut akan didaftarkan oleh Penyelenggara Pemilu dalam Daftar Pemilih. Daftar pemilih tersebut diamanatkan untuk dilakukan penyusunan dan pemutakhiran oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya dengan paling sedikit memuat nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat.⁽¹⁰⁾

Dalam menyusun dan memutakhirkan daftar pemilih, KPU telah mengatur untuk menyusunnya secara bertahap

8 Surat Edaran KPU Kabupaten Bantul Nomor 469/PL.01.7-SD/3402/KPU-Kab/IV/2019 tentang Penyelenggaraan Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS Pemilu 2019 tertanggal 15 April 2019

9 Lihat Pasal 198 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

10 Lihat Pasal 202 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

dengan menetapkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) hingga menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT).⁽¹¹⁾ Terhadap DPT tersebut dapat dilengkapi dengan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) yang terdiri atas data Pemilih yang telah terdaftar dalam daftar pemilih tetap di suatu Tempat Pemungutan Suara (TPS), kemudian karena keadaan tertentu Pemilih tersebut tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar.⁽¹²⁾ Selain DPT dan DPTb, regulasi di atas juga mengatur bahwa terdapat Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS yaitu pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada DPT dan DPTb.⁽¹³⁾ *Menariknya*, Pemilih dengan kriteria tersebut tidak disebut secara eksplisit sebagai Daftar pemilih Khusus (DPK) dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pengistilahan sebagai DPK baru muncul di Pasal yang pada intinya mengatur tentang larangan pidana beserta ancaman hukumannya bagi jajaran KPU yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dalam melakukan penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih.⁽¹⁴⁾ Istilah DPK tersebut akhirnya menjadi nomenklatur yang digunakan dalam PKPU yang mengatur tentang Penyusunan Daftar Pemilih. Dengan demikian, terdapat 3 (tiga) kategori Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS: DPT, DPTb dan DPK.

Terhadap kategori Pemilih yang terdaftar dalam DPT dan DPK, berhak untuk mendapatkan 5 (lima) jenis surat suara secara lengkap. Sedangkan untuk Pemilih yang terdaftar dalam DPTb, hanya dapat menggunakan hak pilihnya untuk memilih.⁽¹⁵⁾

¹¹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (PKPU) Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

¹² Lihat Pasal 210 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹³ Lihat Pasal 348 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁴ Lihat Pasal 512 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁵ Lihat Pasal 348 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

- a. calon anggota DPR apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya;
- b. calon anggota DPD apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;
- c. Pasangan Calon apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;
- d. calon anggota DPRD Provinsi pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya; dan
- e. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota dan di daerah pemilihannya.

Jika melacak politik hukum ataupun *original intent* yang melatarbelakanginya, pengaturan hal diatas ditujukan untuk menjaga kemurnian suara berdasarkan daerah pemilihan. Namun tujuan tersebut harus dibayar mahal dengan kompleksnya masalah yang timbul di kemudian hari. Mulai dari manajemen logistik yang rumit hingga proses pemungutan dan penghitungan suara yang harus diulang. Sebelum membedah hal tersebut, Penulis akan menambahkan penjabaran aturan hukum mengenai batas waktu penetapan DPTb.

Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dapat melengkapi DPT paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.⁽¹⁶⁾ Artinya, KPU beserta jajaran harus telah menetapkan DPTb paling lambat pada tanggal 17 Maret 2019, dengan tahapan hari pemungutan suara yang jatuh pada tanggal 17 April 2019. Namun Pasal yang mengatur mengenai hal tersebut diajukan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi, dengan Putusan yang pada intinya Pemilih masih bisa melakukan pindah memilih sebagai DPTb paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum pelaksanaan pemungutan suara karena kondisi tidak terduga di luar kemampuan dan kemauan.⁽¹⁷⁾ Kondisi tidak terduga yang

¹⁶ Lihat Pasal 210 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 20/PUU-XVII/2019

dimaksud yaitu sakit, tertimpa bencana alam, menjadi tahanan serta karena menjalankan tugas pada saat pemungutan suara.

6.4 Gambaran Kasus

6.4.1 Permasalahan di Lapangan

Dalam melakukan penggalan data untuk inventarisasi permasalahan di lapangan, penulis melakukan metode wawancara dengan narasumber dari Bawaslu Kabupaten/Kota di DIY, KPU Kabupaten/Kota di DIY, serta Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan (Panwascam) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) terutama di Daerah yang memiliki permasalahan dinamika DPTb dan ketersediaan surat suara. Hasil wawancara tersebut didapatkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

a. Akurasi dan Validitas Daftar Pemilih

Menurut aturan yang ada, Daftar Pemilih disusun dan dimutakhirkan dengan menggunakan Data Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP₄) yang dimiliki oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil). Meskipun telah diamanatkan demikian, ternyata penyelenggara Pemilu tidak mudah untuk mendapatkan data tersebut. Pemberian data bergantung pada kedekatan personal dan komunikasi jaringan PPK kepada Petugas Layanan Kependudukan di Kecamatan. Data tersebut sejatinya dapat diakses secara daring melalui sistem aplikasi, namun tidak semua PPK mendapatkan akses nama pengguna dan kata sandi untuk dapat masuk dalam sistem aplikasi tersebut. Di kabupaten Sleman, beberapa PPK bahkan berkumpul di salah satu kecamatan karena adanya Petugas Layanan Kependudukan yang kooperatif dan bersedia memberikan akses seluas-luasnya. Sehingga para PPK tersebut mendapatkan data mengenai kecamatannya masing-masing melalui petugas tersebut.

KPU telah memiliki Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) namun belum selalu dapat diandalkan untuk dijadikan sebagai acuan data. Sistem informasi tersebut susah diakses dan sering mengalami gangguan jaringan. Sehingga tidak bisa untuk dijadikan sarana untuk mengolah data pemilih. Selain

itu, sebagian Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang direkrut oleh KPU pun tidak sepenuhnya mampu menjalankan tugas secara profesional. Hal ini disebabkan karena perekrutan dilakukan dengan cara penunjukan oleh Pemangku Wilayah untuk beberapa kelurahan tertentu. Sehingga orang yang dipilih tidak selalu didasarkan oleh kemampuan dan kapasitas kinerja. Pantarlih pun banyak mengalami pergantian personil sehingga menyulitkan transformasi dan keberlanjutan data. Hal-hal tersebut kemudian berimplikasi pada akurasi dan kevalidan Daftar Pemilih, yang turut menyumbang permasalahan mengenai dinamika DPTb.

b. Dinamika Pendaftaran DPTb melalui form A5

Problematika DPTb dimulai dengan jumlah pemilih yang cukup banyak ingin mendaftarkan hak pindah memilih namun terkendala syarat karena tidak terdaftar di DPT daerah asal. Hal ini banyak terjadi terhadap Mahasiswa dengan status semester akhir, sehingga saat proses pencocokan dan penelitian daftar pemilih di daerah asalnya berlangsung secara *de facto*, Mahasiswa tersebut tidak terdaftar sebagai DPT. Para pemilih tersebut mengurus layanan pindah pemilih saat proses penetapan DPT telah berakhir sehingga tidak bisa lagi untuk mendaftarkan diri sebagai DPT di daerah asal. Selain itu, pengurusan pindah pemilih yang diurus di daerah asal juga bermasalah karena terdapat perbedaan standar di masing-masing wilayah. Seperti contoh Provinsi Papua, banyak perantau asal daerah tersebut yang mendapatkan form A5 meskipun tidak terdaftar sebagai DPT.

Hal lainnya yang turut menyumbang masalah, pengisian form layanan pindah memilih diisi manual menggunakan tulisan tangan di A5 corner yang dibuka di beberapa tempat. Hal ini berimplikasi saat data tersebut akan dimasukkan kedalam sistem, form tersebut sulit untuk dibaca. Sehingga berimbas kepada kevalidan data saat proses penginputan berlangsung. Serta pengetahuan kewilayahan yang rendah menyebabkan para pengisi form A5 tidak akurat saat menyebutkan alamat domisili. Hal ini menyulitkan KPU untuk menentukan lokasi TPS yang akan dipilih untuk Pemilih tersebut.

Selain itu, terpantau banyak pemegang form A5 yang tidak mendaftar ulang kepada jajaran penyelenggara di daerah tujuan, sehingga luput untuk didata dan dipetakan dalam persebaran DPTb. Pendaftaran ulang tersebut bukan merupakan suatu kewajiban yang bisa menggugurkan hak pilih jika tidak dilakukan, akan tetapi sangat menentukan KPU untuk dapatantisipasi dan menyiapkan ketersediaan surat suara.

c. Tidak Ada Kejelasan Mekanisme Pergeseran Surat Suara

Menyadari besarnya potensi kekurangan surat suara, Bawaslu beserta jajarannya di DIY sudah mencoba mengingatkan kepada KPU. Baik secara formal melalui surat rekomendasi atau saran perbaikan, maupun secara informal melalui pertemuan tatap muka untuk membahas hal tersebut. Salah satu solusi yang coba dibangun yaitu: adanya pergeseran surat suara, dari TPS yang kelebihan kepada TPS yang kekurangan. Namun, dalam menjalankan rencana tersebut tidaklah sesederhana ketika dibahas dan disepakati. Menggeser surat suara membutuhkan perhitungan yang matang, koordinasi yang rapi, dan dituangkan dalam suatu petunjuk teknis sehingga petugas penyelenggara Pemilu di lapangan dapat melaksanakannya dengan baik.

Namun, jajaran KPU di DIY tidak mengambil langkah untuk meng-SOP-kan mekanisme pergeseran surat suara tersebut. Di beberapa wilayah kecamatan, disepakati secara tidak tertulis bahwa kekurangan surat suara akan disikapi dengan 3 (tiga) hal, yaitu memaksimalkan cadangan surat suara sebesar 2 (dua) persen; mengepul surat suara yang tidak terpakai; atau mengambil dan menyiapkan surat suara sebesar 10 (sepuluh) persen dari tiap TPS. Adapun angka 10 (sepuluh) persen tersebut muncul karena berdasarkan data hasil pemilu beberapa tahun sebelumnya, angka partisipasi tidak sampai 80 (delapan puluh) persen.

Pemaksimalan cadangan surat suara sebesar 2 (dua) persen tentu tidak berjalan efektif karena adanya SE KPU yang mengatakan 2 (dua) persen tersebut tidak diambil dari jumlah DPT dan DPTb di TPS tersebut, tetapi hanya dari DPT. Pengepulan surat suara yang tidak terpakai juga tidak

berjalan optimal karena tidak ada kejelasan bagaimana cara melakukannya dan siapa yang akan melakukannya. Sedangkan langsung mengambil surat suara sebesar 10 (sepuluh) persen jelas merupakan langkah yang rawan karena didasarkan pada asumsi semata (asumsi bahwa tingkat partisipasi tidak akan mencapai 80 persen), dan langkah ini juga berpotensi menjadi Tindak Pidana Pemilu. Meskipun demikian, 3 (tiga) hal diatas dipandang merupakan solusi yang taktis, daripada tidak berbuat sama sekali.

Sayangnya, langkah-langkah tersebut tidak disosialisasikan secara optimal dengan terus membuka ruang diskusi agar muncul alternatif solusi lainnya, atau mencobanya dengan melakukan simulasi sehingga mendapatkan gambaran nyata tentang bagaimana solusi tersebut akan dijalankan. Jajaran KPU terutama di Kabupaten Sleman baru mengadakan pertemuan untuk membahas hal ini bersama seluruh PPK dan PPS pada H-1 hari pemungutan suara. Waktu yang sempit serta gagasan solusi yang belum matang, menghasilkan penolakan dari jajaran PPK. Bahkan beberapa PPK membuat surat pernyataan tertulis bermaterai yang pada intinya mengatakan: jika terjadi permasalahan terkait ketersediaan surat suara, maka akan diselesaikan oleh KPU Kabupaten.

Dengan demikian, pergeseran surat suara berjalan secara *autopilot* berdasarkan inisiatif dan kemampuan PPK, PPS dan KPPS. Bahkan di beberapa tempat, jajaran pengawas Pemilu ikut membantu pendistribusian pergeseran surat suara. Di kabupaten Sleman, tercatat pergeseran surat suara dapat berjalan lancar di kecamatan Ngaglik, meskipun memiliki DPTb yang cukup tinggi. Sehingga kekurangan surat suara dapat diatasi tanpa harus melakukan Pemungutan Suara Lanjutan (PSL). Sementara di kabupaten Gunungkidul, secara kumulatif tercatat kekurangan surat suara kurang lebih sebanyak 3.000 (tiga ribu), tetapi dapat diselesaikan dengan baik meskipun proses pemungutan suara berlangsung hingga di atas pukul 13.00. Hal itu dimungkinkan dengan syarat Pemilih tersebut telah mengisi daftar hadir (Form C.7 KPU) sebelum pukul 13.00, sehingga keterlambatan proses pemungutan suara bukanlah kesalahan dari Pemilih melainkan karena menunggu datangnya

surat suara. Dengan demikian, kekurangan surat suara di kabupaten Gunungkidul tidak sampai menimbulkan PSL.

d. Tidak ada kejelasan mengenai ketersediaan surat suara untuk TPS yang kekurangan

Salah satu solusi lainnya untuk permasalahan kekurangan surat suara adalah adanya informasi yang cepat dan akurat mengenai ketersediaan surat suara. Hal ini akan memudahkan penyelenggara pemilu di lapangan untuk melakukan pergeseran surat suara, serta memberi kepastian kepada pemilih. Kepastian dalam hal apakah dia masih bisa menyalurkan hak pilih di TPS tersebut, ataukah harus berpindah ke TPS yang lain. Namun karena tidak adanya kejelasan mengenai ketersediaan surat suara untuk TPS yang kekurangan, menimbulkan kebingungan di jajaran petugas lapangan serta ketidak-pastian bagi para pemilih. Hal inilah yang memicu adanya gerakan dari masyarakat khususnya para mahasiswa di kabupaten Sleman, untuk melakukan aksi protes dan demonstrasi ke KPU Kabupaten Sleman. Koordinator aksi tersebut juga menyampaikan data kepada Bawaslu bahwa terdapat ratusan mahasiswa yang sudah mengantongi Form A5 dan berstatus sebagai DPTb, namun tidak terlayani karena surat suara yang telah habis. Tetapi mereka tidak diberikan kejelasan dan kepastian, terkait ketersediaan surat suara.

e. Intruksi pemangku wilayah untuk memprioritaskan warga setempat (DPT dan DPK)

Di beberapa wilayah yang berada di Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman, terdapat intruksi dan arahan yang berasal dari jajaran Pemangku Wilayah seperti Camat, Lurah, Kepala Desa, Kepala Dusun serta RT/RW, agar memprioritaskan warga yang ber-KTP setempat. Intruksi tersebut lahir karena kekhawatiran kurangnya surat suara sehingga warga di wilayah tersebut tidak dapat menyalurkan hak pilihnya.

Arahan tersebut menimbulkan dampak, para pemilih yang terdaftar sebagai DPTb tidak terlayani dengan baik, bahkan mendapatkan penolakan. Di beberapa TPS, pemilih DPTb baru akan dilayani di atas pukul 12.00 dengan tujuan

memprioritaskan warga setempat. Padahal dalam regulasi telah diatur, yang mendapatkan perlakuan demikian hanyalah pemilih DPK, tetapi tidak bagi DPT dan DPTb yang seharusnya dapat dilayani sejak pukul 07.00. Penolakan terhadap DPTb juga dilakukan dengan dalih bahwa pemilih di TPS telah penuh, bahkan sejak pagi hari. Jika surat suara sudah habis sebelum pukul 13.00, seharusnya KPPS tetap menerima DPTb dengan mempersilahkan mengisi daftar hadir, kemudian mencari solusi untuk menyediakan surat suara. Namun yang terjadi di lapangan, pemilih DPTb mengalami penolakan bahkan terdapat beberapa TPS yang secara terang membuat tulisan "tidak melayani DPTb".

f. Penolakan KPPS untuk melayani DPTb

Penolakan KPPS untuk melayani DPTb disinyalir berasal dari 2 (dua) hal, ketidakpahaman akan regulasi dan pelatihan/Bimtek yang tidak optimal. Pada penganggaran kegiatan, KPU hanya menganggarkan untuk melakukan Bimtek terhadap 2 (dua) dari 7 (tujuh) anggota KPPS. Hal ini dapat dipahami karena untuk membimtek 7 (tujuh) orang dikali jumlah TPS membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Namun penghematan itu harus dibayar mahal dengan ketidakpahaman anggota KPPS terhadap regulasi. KPU berdalih bahwa akan membantu dengan menerbitkan buku saku yang akan menjadi pegangan dalam bekerja, serta bahan-bahan pembelajaran lainnya. Namun pada realitanya, tidak sedikit KPPS yang merasa tidak perlu mempelajari serta menambah pengetahuannya karena menurutnya, ketentuan tentang Pemilu sama saja dari tahun ke tahun. Mereka menganggap bahwa perbedaan Pemilu 2019 dengan Pemilu sebelumnya hanya pada "keserentakannya" yaitu, pemilihan legislatif dan pemilihan presiden diselenggarakan secara bersamaan, tidak lebih.

Permasalahan Bimtek untuk KPPS tidak hanya sebatas berapa jumlah yang harus mengikuti tapi juga terkait metode serta proporsi peserta dan narasumber yang tidak ideal. Metode klasikal tatap muka tanpa simulasi akan sulit memberi pemahaman yang cukup bagi KPPS. Demikian juga jumlah sekali tatap muka yang diikuti oleh ratusan peserta juga kurang

kondusif untuk menerima materi terkait teknis penyelenggaraan Pemilu. Kasus seperti ini dijumpai pada kecamatan atau kelurahan dengan DPT besar atau jumlah TPS yang di atas rata-rata. Permasalahan lain adalah tingkat partisipasi peserta selama Bimtek KPPS yang belum optimal. Dalam hal ini dijumpai cukup banyak peserta Bimtek yang berada di luar ruangan/kelas karena menganggap materinya sama dengan Pemilu sebelumnya. Juga, sarana prasarana seperti pengeras suara dan penampil layar yang tidak selalu tersedia dalam penyelenggaraan Bimtek KPPS.

g. Ketidakpercayaan PPK terhadap jajaran KPU yang baru dilantik

Permasalahan lainnya yang turut menyumbang dalam pembahasan ini, yaitu adanya “ketidakpercayaan” PPK akan kemampuan dan kapasitas yang dimiliki oleh KPU Kabupaten/Kota. Hal ini sebagai salah satu dampak dari pergantian pimpinan/komisioner KPU kabupaten/kota yang mendekati tahapan pemungutan suara, di mana pimpinan/komisioner yang menggantikan sebagian besar adalah “orang baru” yang latar belakang pengalamannya bukan dari penyelenggara Pemilu.

Hal ini tentu sangat berpengaruh karena bagaimanapun, PPK merupakan bawahan dari KPU Kabupaten/Kota dengan jalur instruksi. Maka kohesifitas dan soliditas sebagai satu kesatuan institusi mutlak diperlukan untuk dapat menjalankan tugas dan kewajiban dengan baik. Konsolidasi tersebut tidak dapat berjalan mulus karena PPK yang sudah terbentuk satu tahun lebih harus beradaptasi dengan komisioner baru menjelang tahapan pemungutan suara dalam kondisi permasalahan yang semakin kompleks dan rumit. Keadaan demikian sebagai salah satu pemicu faktor ketidakpercayaan PPK terhadap KPU kabupaten/kota sehingga menimbulkan sedikit banyak gangguan kinerja.

h. Absennya PPK dan KPU Kabupaten/Kota sebagai Pemecah Masalah

Keruwetan masalah yang timbul dari kekurangan surat

suara ini semakin diperparah dengan absennya jajaran KPU Kabupaten/Kota serta PPK di beberapa wilayah saat hari pemungutan suara. Kehadiran mereka dibutuhkan sebagai pengatur lalu lintas koordinasi penyelenggaraan dan tempat bertanya bagi permasalahan yang dihadapi jajaran petugas di lapangan. Berdasarkan informasi di lapangan, pada saat pemungutan suara terdapat jajaran KPU dan PPK yang mematikan telepon genggam, sehingga tidak bisa dihubungi. Putusnya komunikasi tersebut menyebabkan kebingungan dan tidak terkelola kondisi di lapangan. Dalam konfirmasi, jajaran Penyelenggara Pemilu mengaku mematikan telepon genggam serta telepon kantor karena terus dihubungi oleh orang-orang yang berbeda, dan mendapatkan kata-kata makian serta ancaman. Menurut mereka, akan lebih efektif jika mereka terus bergerak di lapangan untuk mencari solusi dari setiap permasalahan daripada harus menjelaskan satu-persatu kepada orang-orang yang menghubunginya tersebut.

Kejadian tersebut memberi pelajaran penting untuk menata pola dan jalur komunikasi penyelenggaraan Pemilu khususnya pada masa jelang dan selama tahapan pemungutan suara. Perlu ada pola dan jalur komunikasi yang tidak konvensional yang berorientasi pada pelayanan pemilih yang optimal dan penyelenggaraan yang lebih profesional.

6.4.2 Upaya Bawaslu

a. Pencegahan

Sesuai dengan kredo dalam dunia kedokteran "mencegah lebih baik daripada mengobati", begitu pula dalam hal pelanggaran Pemilu. Daripada menindak suatu dugaan pelanggaran, lebih baik mencegah sebelum pelanggaran itu terjadi. Hal ini senada dengan prinsip semangat *restoratif justice* (keadilan restoratif), yang berorientasi memperbaiki seperti keadaan sedia kala. Namun, tidak akan pernah suatu perbaikan bisa kembali seperti sedia kala. Jikapun bisa secara fisik bangunan, namun tidak akan pernah bisa secara rohani kejiwaan. Maka sebelum segala sesuatunya menjadi pelanggaran Pemilu yang harus ditindak, maka Bawaslu berkewajiban untuk melakukan usaha-usaha yang berdimensi

pengecahan.

Dalam melakukan penetapan Daftar Pemilih, KPU beserta jajarannya menjalani serangkaian proses panjang. Begitu peliknya proses tersebut sehingga memunculkan istilah: DPT – Daftar Permasalahan Tetap. Dari pemilu ke pemilu, yang menjadi salah satu poin penting untuk dipecahkan adalah akurasi dan validitas daftar pemilih, yang sangat bergantung pada akurasi data kependudukan. Data tersebut merupakan data yang dinamis, yang selalu mengalami perubahan seiring dengan perubahan angka kelahiran dan kematian. Maka jika data kependudukan belum rapi, dapat dipastikan daftar pemilih akan terkena imbasnya. Terbukti dari adanya polemik 31 juta data ganda yang ditemukan saat KPU mencoba memutakhirkan daftar pemilih melalui data kependudukan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Dalam konteks DIY, setiap tahap pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih diawasi secara melekat oleh Bawaslu. Mulai dari proses pencocokan dan penelitian (coklit) data di lapangan hingga pleno penetapan di setiap jenjang tingkatan. Bawaslu mencoba menganalisis dengan membuat data sandingan terhadap daftar pemilih yang disusun dan dimutakhirkan oleh KPU. Tercatat selama proses tersebut, ditemukan data ganda baik satu variabel maupun multi variabel seperti tanggal lahir, alamat, NIK dan lain sebagainya. Selain itu juga ditemukan data Pemilih yang seharusnya dinyatakan Memenuhi Syarat (MS) tetapi tertulis Tidak Memenuhi Syarat (TMS) ataupun sebaliknya. Adapun syarat tersebut seperti berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin serta tidak berstatus sebagai anggota TNI/Polri. Dalam setiap temuan data ganda dan bermasalah tersebut, Bawaslu se-DIY berusaha memberikan saran dan rekomendasi kepada KPU dengan menjelaskan data sandingan yang dimiliki. Baik secara tertulis melalui surat ataupun secara lisan dalam forum rapat pleno penetapan. Hampir seluruh saran dan rekomendasi tersebut langsung ditindaklanjuti dan dieksekusi oleh jajaran KPU sesuai tingkatan.

Selain itu, dalam konteks DPTb, Bawaslu se-DIY

berupaya untuk memaksimalkan tingkat partisipasi pemilih yang berstatus sebagai perantau atau berKTP diluar DIY namun berdomisili di DIY. Sekitar 1 bulan sebelum pendaftaran DPTb ditutup, Bawaslu se-DIY melakukan proses uji petik dengan metode *sampling*, dengan sasaran mahasiswa serta pelajar yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Hasil dari uji petik tersebut dituangkan dalam surat saran perbaikan, dengan substansi sebagai berikut:

- a. Bahwa dari 283 responden yang tersebar di 8 Perguruan Tinggi di DIY, diperoleh data bahwa 30,84 % atau 85 orang belum terdaftar dalam DPT.
- b. Bahwa dari 283 responden tersebut, sebanyak 53,71 % atau 152 orang mengaku ingin menggunakan hak pilihnya di DIY. Namun dari 152 orang tersebut, hanya 11,18 % atau 17 orang yang sudah mengurus perpindahan pemilih atau form A5. Sementara 88,82 % atau 135 orang, mengaku belum mengurus perpindahan pemilih atau form A5.
- c. Adapun bagi yang belum mengurus perpindahan pemilih atau form A5, diperoleh informasi sebagai berikut:
 - 1) 60,87 % atau 84 orang akan mengurusnya sebelum tanggal 17 Maret 2019;
 - 2) 32,61 % atau 45 orang mengaku belum mengetahui adanya fasilitas pindah memilih; dan
 - 3) 6,52 % atau 9 orang mengaku tidak akan memilih.
- d. Bahwa berdasarkan Hasil Rapat Pleno DPTb tahap 1 DIY pada hari Senin, Tanggal 18 Februari 2019 di Hotel Santika Yogyakarta, ditetapkan rekapitulasi DPTb DIY berjumlah 14.652 jiwa. Jumlah tersebut masih sangat jauh dari potensi DPTb yang ada di DIY.
- e. Atas dasar itu maka Bawaslu DIY menyarankan kepada KPU DIY agar meningkatkan penyebaran informasi dan pelayanan pindah memilih, dengan membuka kembali *stand-stand A5 Corner* di Perguruan Tinggi se-DIY. Atau melakukan upaya lainnya dalam rangka melindungi hak pilih Warga Negara Indonesia.

Surat saran perbaikan tersebut ditindaklanjuti KPU dengan membuka kembali *A5 corner* di kampus-kampus se-DIY. Dengan harapan dapat menjangkau para pemilih

potensi DPTb yang belum mendaftarkan dan mengurus persyaratan administrasinya.

Dalam konteks kekurangan surat suara, Bawaslu juga mendorong agar KPU segera mencari solusi serta membantu KPU untuk mencari alternatif solusi dari masalah yang ada. Dorongan tersebut setidaknya membuahkan hasil berupa penyiapan langkah-langkah untuk menyikapi kekurangan dan pergeseran surat suara, yaitu memaksimalkan cadangan surat suara sebesar 2 (dua) persen; mengepul surat suara yang tidak terpakai; atau mengambil dan menyiapkan surat suara sebesar 10 (sepuluh) persen dari tiap TPS.

b. Pengawasan

Setelah melakukan langkah-langkah pencegahan, hal berikutnya yang dilakukan adalah pengawasan. Dalam hal ini, pengawasan terbagi dalam dua tahap: pengawasan hari pemungutan suara dan pengawasan proses rekapitulasi penghitungan suara berjenjang. Dalam mengawasi tersebut, Bawaslu memaksimalkan peran jajarannya mulai dari PTPS, Panwas Desa/Kelurahan, Panwas Kecamatan hingga Bawaslu Kabupaten/Kota. Output dari pengawasan pun dimonitor dan disupervisi secara berjenjang, yaitu penulisan form A hasil pengawasan. Selain form A, PTPS juga diminta mengisi alat kerja pengawasan yang telah dipersiapkan sehari sebelumnya. Adapula aplikasi untuk laporan cepat, yaitu Sistem Pengawasan Pemilu (Siwaslu). Seluruh rangkaian tersebut harapannya dapat merekam seluruh kejadian yang terjadi secara utuh, sebagai bahan untuk pembuktian di kemudian hari.

Sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang, jika terdapat suatu dugaan pelanggaran yang bersumber dari hasil pengawasan, maka Bawaslu wajib menindaklanjutinya sebagai Temuan. Dalam hal ini, terdapat indikasi harus dilakukannya Pemungutan Suara Ulang (PSU), dengan prasyarat:

- a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus,

- menandatangani, atau menuliskan nama atau, alamat pada surat suara yang sudah digunakan;
- c. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau
 - d. Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan.

Temuan tersebut diproses dengan dugaan pelanggaran administrasi melalui mekanisme penyelesaian oleh Panwascam. Output yang dikeluarkan yaitu rekomendasi melalui hasil kajian dugaan pelanggaran. Selain rekomendasi untuk dilakukan PSU, terdapat juga rekomendasi PSL bagi TPS yang mengalami kekurangan surat suara sehingga tidak bisa melayani para pemilih yang telah mengisi daftar hadir. Dan diluar hal tersebut, juga terdapat 2 (dua) perkara tindak pidana pemilu yang diproses hingga *inkracht* (berkekuatan hukum tetap), yang terjadi saat hari pemungutan suara dan proses rekapitulasi perhitungan suara. Dua perkara tersebut yaitu perusakan surat suara dengan cara dibakar⁽¹⁸⁾ serta penyelenggara pemilu yang merubah hasil rekapitulasi suara yang diduga dilakukan karena adanya penyuaipan.⁽¹⁹⁾

c. Pemungutan Suara Ulang dan Pemungutan Suara Lanjutan

Setelah mengupayakan langkah pencegahan dan melakukan tugas pengawasan, maka kewenangan berikutnya yang harus dijalankan adalah melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu yang terjadi. Untuk menjaga kemurnian suara, maka penyaluran hak pilih haruslah sesuai dengan prosedur, tata cara dan mekanisme yang telah diatur. Undang-Undang Pemilu sendiri telah mengatur indikator sebagai prasyarat untuk dilakukan PSU dan PSL. Pada intinya, PSU dilakukan jika terdapat kesalahan dan kekeliruan dalam proses pemungutan suara, sedangkan PSL dilakukan jika

¹⁸ Lihat Putusan Pengadilan Negeri Wonosari nomor 85/Pid.Sus/2019/PN.Wno

¹⁹ Lihat Putusan Pengadilan Negeri Sleman nomor 301/Pid.Sus/2019/PN SMN

terdapat proses pemungutan suara yang belum selesai karena kekurangan surat suara. Maka penegakan hukum terkait PSU – PSL masuk dalam kerangka pelanggaran administrasi.

Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi diatur dalam Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penanganan Pelanggaran Administrasi. Kewenangan baru yang diberikan kepada Bawaslu pada pemilu kali ini adalah dapat menyelesaikan pelanggaran administrasi dengan pemeriksaan terbuka. Pemeriksaan tersebut dilakukan dengan mekanisme persidangan adjudikasi dengan output putusan yang wajib ditindaklanjuti oleh Terlapor. Namun mekanisme adjudikasi tersebut hanya untuk temuan dan laporan yang ditangani oleh jajaran Bawaslu Kab/Kota ke atas. Sementara untuk pelanggaran administrasi yang ditangani oleh Panwascam, maka diselesaikan secara tertutup melalui pemeriksaan dan klarifikasi. Output yang dihasilkan pun bukan putusan, melainkan rekomendasi.

Dalam menangani pelanggaran administrasi Pemilu yang menyebabkan PSU dan PSL tersebut, Bawaslu mengambil langkah bahwa yang menangani adalah Panwascam. Sehingga tidak perlu sidang pemeriksaan terbuka, karena waktu yang sempit dan harus segera mengeluarkan rekomendasi sebagai dasar untuk pelaksanaan PSU dan PSL. Total terdapat 51 (lima puluh satu) rekomendasi pelaksanaan PSU dan PSL di DIY, dengan persebaran di Kabupaten Bantul sebanyak 20 (dua puluh), Kabupaten Kulonprogo sebanyak 2 (dua), Kabupaten Sleman sebanyak 23 (dua puluh tiga), Kabupaten Gunungkidul sebanyak 2 (dua) dan Kota Yogyakarta sebanyak 4 (empat). Dari total tersebut, sebanyak 42 (empat puluh dua) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan PSU, yaitu maksimal 10 hari setelah hari pemungutan suara. Dan sebanyak 9 (sembilan) dilaksanakan diatas 10 hari sejak hari pemungutan suara. Alasannya adalah, pelanggaran administrasi baru ditemukan setelah tanggal 27 April 2019, dan kemudian tetap diproses dengan mekanisme pelanggaran administrasi.

Tabel 1.
Implikasi DPTb Terhadap PSU dan PSL

Implikasi DPTb terhadap PSU	Implikasi DPTb Terhadap PSL
Adanya ketidakpahaman KPPS maupun PTPS tentang klasifikasi pemilih antara DPTb dengan DPK	Adanya ketidakpahaman KPPS maupun PTPS tentang klasifikasi pemilih antara DPTb dengan DPK
Penulisan C-7 DPTb dan DPK tidak sesuai	Adanya Kekurangan Surat Suara jenis PPWP untuk DPTb
Ada indikasi jumlah pengguna hak pilih untuk Pemilih DPTb dan DPK tidak valid	Pelaksanaan pergeseran Surat Suara tidak terlaksana sesuai dengan mekanisme yang telah ditetapkan karena kurangnya sosialisasi ke jajaran dibawah KPU
KPPS tidak memahami tentang hak SS yang digunakan untuk beberapa jenis DPTb dan DPK	Pelaksana pergeseran Surat Suara kurang jelas sehingga tidak terkoordinir secara cepat
Tidak adanya data valid dan pasti tentang penyebaran DPTb dan DPK disetiap TPS	Indikasi jumlah pengguna hak pilih untuk Pemilih DPTb dan DPK tidak valid
Jumlah PSU 27	Jumlah PSL 24
Total PSU DAN PSL : 51	

6.5 Kesimpulan dan Rekomendasi

6.5.1 Kesimpulan

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa permasalahan pendaftaran pemilih disebabkan oleh faktor data hasil sinkronisasi dari DP4 yang belum akurat dan adanya sebagian petugas pemutakhiran daftar pemilih (Pantarlih) yang kurang cermat. Jumlah pengawas di lapangan yang jauh lebih sedikit dibanding jumlah Pantarlih mengakibatkan proses coklit atau verifikasi faktual daftar pemilih tidak dapat berjalan optimal.

Upaya pecegahan yang dilakukan pengawas adalah dengan melakukan verifikasi faktual data pemilih secara sampling/acak. Kategorisasi DPT, DPTb dan DPK dengan varian hak pilih dan jenis surat suara menjadi penyumbang masalah yang cukup besar pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Sehingga cukup banyak kesalahan prosedural dan administratif yang menyebabkan adanya Pemungutan Suara Ulang maupun Pemungutan Suara Lanjutan. Sebanyak 51 TPS yang tersebar di lima kabupaten/kota telah direkomendasi pengawas, sebagian besar (24 TPS) terjadi di Sleman.

Implikasi dari konsep keadilan Pemilu memperlihatkan bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum; melindungi atau memulihkan hak pilih sebagaimana besar dapat dipenuhi oleh Bawaslu dengan berbagai upaya pencegahan dan rekomendasi kepada penyelenggara (KPU).

6.5.2 Rekomendasi:

Perlu adanya pengaturan yang jelas dan detail terkait pemenuhan hak suara pemilih kategori DPTb. Termasuk mengatur mekanisme dan prosedur hingga tingkat TPS. Persoalan administrasi mestinya mempermudah dan memberi kepastian warga negara untuk memperoleh pelayanan dan pemenuhan hak pilih.

Kelancaran pemungutan dan penghitungan suara sangat bergantung pada kompetensi KPPS dalam menjalankan proses penyelenggaraan. Untuk itu ada beberapa poin penting yang perlu diperhatikan dalam proses bimbingan teknis kepada KPPS.

a. Perlu pengembangan metode bimbingan teknis (Bimtek) KPPS.

Efektifitas Bimtek KPPS bukan pada berapa banyak jumlah peserta, seluruhnya atau sebagian, namun lebih bergantung pada metodenya. Metode simulasi yang melibatkan seluruh peserta dipandang lebih efektif meningkatkan pemahaman KPPS.

b. Bimtek dengan sistem kluster berdasarkan Tupoksi KPPS. Pilihan lain adalah Bimtek dengan metode kluster sesuai Tupoksi masing-masing KPPS. Dalam hal ini KPPS 3 memiliki peran penting dalam melayani pemilih (DPT, DPK dan DPTb) sesuai dengan jenis surat suara yang harus didapatkan. Titik krusial prosedur kesalahan administrasi yang dapat memberi kontribusi problematika DPTb sangat dipengaruhi tingkat pemahaman KPPS 3 dalam menjalankan tugas. Sehingga sedikit banyak kesalahan terkait DPTb ini dapat bersumber dari KPPS 3.

c. Merekrut KPPS dari Pantarlih

Dalam merekrut KPPS perlu memperhatikan orang yang punya pengalaman sebagai petugas Pantarlih. Mengingat petugas Pantarlih sudah memiliki pengetahuan awal terkait kategori pemilih.

d. Manajemen waktu

- a. Waktu yang ideal menerbitkan PKPU, SE, Juknis dan aturan terkait tahapan pemungutan dan penghitungan suara adalah tiga bulan sebelum hari "H". Sehingga cukup waktu untuk melakukan sosialisasi dan bimbingan teknis secara memadai kepada penyelenggara secara berjenjang sampai tingkat TPS.
- b. Hendaknya pencetakan dan distribusi logistik memperhatikan sebaran pemilih DPTb. Mengingat batas akhir pengurusan A5 (pemilih DPTb) 30 hari sebelum hari "H", ada cukup waktu untuk memberi pelayanan yang optimal.

e. Pelibatan Relawan Demokrasi

Pada hari pemungutan suara banyak hal terjadi yang belum masuk antisipasi di mana kejadian tersebut membutuhkan perhatian tersendiri agar proses pemungutan dan penghitungan suara berjalan lancar. Untuk itu dibutuhkan tambahan sumber daya manusia pada hari H, khususnya untuk daerah-daerah dengan jumlah DPTb padat. Dalam hal ini bisa memberdayakan tim relawan demokrasi (Relasi) yang telah

direkrut dan diberikan bimbingan teknis sehingga dipandang memiliki cukup kompetensi untuk membantu penyelenggaraan pada hari “H”.

f. Perlu Ada Pusat Krisis (*crisis centre*)

Kerumitan dan berbagai kemungkinan permasalahan penyelenggaraan di tingkat TPS perlu diurai dan diantisipasi dengan adanya pusat krisis (*crisis centre*) di tingkat kecamatan maupun kabupaten. Pusat krisis ini perlu diatur dalam suatu tata cara dan prosedur yang detail dan komprehensif dengan mengedepankan prinsip pelayanan dan pemenuhan hak pilih.





Bab 7

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



KOREKSI PENGHITUNGAN SUARA DALAM RANGKA MENJAGA KEMURNIAN HASIL PEMILU SERENTAK TAHUN 2019 DI PROVINSI LAMPUNG

Iskardo P. Panggar

"KPU diminta melakukan evaluasi KPU Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan penghitungan suara ulang. Hal tersebut diungkapkannya agar tidak terjebak opini publik adanya kecurangan di tingkat TPS"⁽¹⁾

*(M. Afiffudin,
Koordinator Divisi Pengawasan dan Sosialisasi Bawaslu RI)*

7.1 Pengantar

Penghitungan suara ulang sebagaimana diungkapkan oleh Koordinator Divisi Pengawasan dan Sosialisasi Bawaslu RI diatas tentunya bukan tanpa alasan. Penghitungan suara ulang dilakukan karena ada indikasi ketidakcocokan perolehan suara antar peserta Pemilu, baik antarpolitik, antarcalon legislatif, maupun antarcapres/cawapres, karena ada selisih perolehan suara, baik yang dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja. Pasal 374 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum⁽²⁾ menjadi dasar dilakukannya

¹ SindoNews.com, "Bawaslu Minta KPU Evaluasi Soal Penghitungan Suara Ulang", Senin, 12 Agustus 2019.

² Pasal 374 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa, "Penghitungan suara ulang berupa penghitungan

penghitungan suara ulang dan rekapitulasi suara ulang apabila ditemukan indikasi kelalaian ataupun kecurangan.

Dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat, hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK dari TPS, saksi Peserta Pemilu tingkat kecamatan, saksi peserta pemilu di TPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, atau Pengawas TPS, maka PPK melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan.⁽³⁾ Sedangkan dalam hal terjadi perbedaan antara data jumlah suara dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dari PPK dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan, perolehan suara yang diterima KPU Kabupaten/Kota, saksi Peserta Pemilu tingkat Kabupaten/Kota dan saksi Peserta Pemilu tingkat kecamatan, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan, maka KPU Kabupaten/Kota melakukan pembetulan data melalui pengecekan dan/atau rekapitulasi ulang data yang termuat dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara untuk PPK yang bersangkutan.⁽⁴⁾

Koreksi penghitungan perolehan suara yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu seluruhnya ditujukan kepada jajaran KPU sehingga dalam konteks penyelenggaraan Pemilu, jajaran KPU sudah semestinya taat dan patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan karena koreksi yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu tentunya sudah melalui proses kajian yuridis formal dengan tujuan menjaga hak pilih rakyat agar tidak hilang.

Di Provinsi Lampung, walaupun sudah sedemikian rupa dilakukan upaya – upaya pencegahan secara optimal terhadap proses penghitungan suara, tetap masih terdapat kekeliruan yang dilakukan oleh jajaran KPU. Hal itu setidaknya dibuktikan dari banyaknya koreksi Pengawas Pemilu, baik di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS) sampai ke Kabupaten/Kota terhadap jajaran KPU di tingkat TPS sampai ke Kabupaten/Kota di

ulang surat suara di TPS, rekapitulasi suara ulang di PPK, KPU Kabupaten/ Kota, dan KPU Provinsi”

3 Ibid. Pasal 378 Ayat 1.

4 Ibid. Pasal 380 Ayat 1.

Provinsi Lampung dalam hal penghitungan suara. Koreksi yang dimaksud disini adalah pembetulan; perbaikan; pemeriksaan.⁵ Koreksi yang dilakukan oleh jajaran Pengawas Pemilu di Provinsi Lampung secara merata terjadi di 15 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung, sehingga melalui penelitian ini akan dilakukan analisis terhadap efektivitas pemberian koreksi kepada jajaran KPU dalam rangka menjaga kemurnian hasil Pemilu Serentak Tahun 2019. Oleh karenanya, Bawaslu Provinsi Lampung melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) bersama dengan jajarannya di tingkat Kabupaten/Kota merumuskan strategi penyelesaiannya, agar kejadian serupa tidak kembali terulang pada kontestasi politik di masa yang akan datang.

7.2 KERANGKA HUKUM PENGHITUNGAN SUARA ULANG

Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan, mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol)⁶.

Dalam konteks Indonesia, untuk membangun kepercayaan publik, maka proses pemilu harus berlangsung secara demokratis sesuai asas-asas penyelenggaraan pemilu, yang mengandung landasan filosofis dan normatif yang bukan saja mengacu pada Pasal 3 UU 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu berpedoman pada prinsip : mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif; dan efisiensi, tetapi juga mengacu pada standar *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), (Alan, 2006 : 22 dalam Surbakti, 2015 : 17)), yaitu independen, imparialitas, integritas, transparansi, efisiensi, profesionalisme, dan mengutamakan pada pelayanan.

5 <https://id.wiktionary.org/wiki/koreksi> diakses 23 September 2019 Pukul. 18.06 WIB.

6 Samsul Hadi, Kriteria *Money Politic* Dalam Pemilu Perspektif Hukum Islam, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2012, Hal.2.

Bawaslu Provinsi Lampung, dalam rangka memastikan terlaksananya Pemilu sebagaimana asas-asas tersebut diatas diberikan tugas dalam hal penindakan pelanggaran sebagaimana dinyatakan pada Undang – Undang Pemilu Pasal 98 Ayat 2, yaitu : (a) menyampaikan hasil pengawasan di wilayah provinsi kepada Bawaslu atas dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan/atau dugaan tindak pidana Pemilu di wilayah provinsi; (b) menginvestigasi informasi awal atas dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi; (c) memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi; (d) memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu; dan (e) merekomendasikan tindak lanjut pengawasan atas pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi kepada Bawaslu.

Riset ini dibatasi pada aktivitas pengawasan penghitungan suara. Tahapan penghitungan suara dan rekapitulasi suara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden merupakan tahapan terakhir sebelum ditetapkannya hasil oleh KPU. Hal ini tentunya tidak sekedar menyangkut persoalan prosedur, namun sudah menyentuh aspek substansi dan proses demokrasi sehingga dalam tahapan ini, Pengawas Pemilu memiliki andil yang besar untuk mengawal dan melakukan pengawasan langsung dan melekat terhadap proses rekapitulasi perhitungan perolehan suara yang dilakukan di 15 (lima belas) Kabupaten/ Kota se-Provinsi Lampung, khususnya yang terkait dengan penghitungan suara guna memberikan rekomendasi/saran perbaikan penyelenggaraan pemilu yang akan datang. Adapun dasar dilakukannya penghitungan suara ulang atau rekapitulasi suara ulang adalah Pasal Pasal 374 Ayat 1 Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa:

“Penghitungan suara ulang berupa penghitungan ulang surat suara di TPS, rekapitulasi suara ulang di PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi”

Selanjutnya, penghitungan suara ulang untuk TPS yang terjadi perbedaan antara data jumlah suara dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dilakukan dengan cara membuka kotak suara yang hanya dilakukan di PPK. Kegiatan – kegiatan tersebut dapat dilakukan setelah sebelumnya Pengawas Pemilu, dalam hal ini Pengawas TPS memberikan rekomendasi perbaikan berdasarkan hasil kajian.

Namun, terkait dengan hal itu semua, perlu dipahami bersama bahwa kerangka pemberian koreksi tetap berpedoman pada proses penanganan pelanggaran administratif karena obyek pelanggaran yang dilakukan oleh jajaran KPU pada saat melakukan rekapitulasi penghitungan perolehan suara menyangkut perbuatan atau tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.⁽⁷⁾ Pada konteks tersebut, penanganan pelanggaran administratif dapat dilakukan dengan mekanisme acara cepat. Maksudnya adalah penyelesaian pelanggaran dapat diselesaikan di tempat kejadian dengan mempertimbangkan kelayakan dan keamanan.⁽⁸⁾ Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu dengan acara cepat dilaksanakan paling lama 2 (dua) hari sejak laporan diterima oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu LN, Panwaslu Kecamatan, atau Panwaslu Kelurahan/Desa sesuai dengan kewenangan masing-masing.⁽⁹⁾ Berkas untuk menyelesaikan dugaan pelanggaran administratif melalui acara cepat adalah Formulir ADM-22 (Formulir Putusan Acara Cepat Pelanggaran Administratif Pemilu). Formulir ADM-22 itulah yang kemudian merupakan dokumen tertulis yang digunakan oleh Pengawas Pemilu untuk merekomendasikan penghitungan perolehan suara ulang.

Objek pelanggaran administratif pemilu melalui acara cepat yang putusannya dikeluarkan oleh Bawaslu, Bawaslu

7 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum Pasal 1 Angka 28.

8 Ibid. Pasal 58 Ayat 2.

9 Ibid. Pasal 58 Ayat 3.

Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota terhadap perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang berakibat pada perbaikan administratif sebelum terbitnya Surat Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada tahapan penyelenggaraan Pemilu, meliputi:⁽¹⁰⁾

1. Pelanggaran terhadap ketentuan pelaksanaan kampanye Pemilu yang mengakibatkan terganggunya kampanye Pemilu yang sedang berlangsung dan/atau adanya dugaan pelanggaran, penyimpangan, dan/atau kesalahan proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara peserta Pemilu;
2. Pelanggaran administratif Pemilu yang membutuhkan perbaikan administrasi dengan segera, memiliki dampak yang luas, perbuatannya telah selesai dilaksanakan dalam hari yang sama.

Sedangkan obyek dugaan pelanggaran administratif Pemilu yang dapat langsung diberikan rekomendasi oleh Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan, maupun Pengawas TPS, kepada penyelenggara dan peserta Pemilu dikarenakan adanya perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh PPK, PPS, atau KPPS yang berakibat pada perbaikan administratif sebelum terbitnya Surat Keputusan dan/atau Berita Acara PPK, PPS, atau KPPS pada tahapan penyelenggaraan Pemilu, diantaranya adalah segala pelanggaran yang terdapat pada proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

7.3 ANALISIS KASUS: KOREKSI PENGHITUNGAN SUARA 2014 dan 2019

Pemilu merupakan salah satu tolak ukur keikutsertaan warga negara secara aktif dalam kehidupan bernegara. Pemilu juga merupakan sarana demokrasi untuk menentukan arah kebijakan publik dan memilih orang-orang yang diberikan

¹⁰ Bawaslu, "Buku Pedoman Penerimaan, Pemeriksaan, dan Pengambilan Putusan Pelanggaran Administrasi Pemilu & Pelanggaran Administrasi yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM)", Jakarta, 2018.

kepercayaan untuk mewujudkan apa yang dikehendaki oleh warga negara, sehingga ketika membahas Pemilu tidak hanya menyoal permasalahan kuantitas semata, namun juga turut memperhatikan aspek kualitas. Dalam kaitan kepesertaan Pemilu, jumlah partai yang tergolong cukup banyak ditambah jumlah caleg yang juga demikian banyak memang merupakan tantangan tersendiri bagi penyelenggara Pemilu, khususnya jajaran KPU dan Bawaslu untuk tetap mampu menyelenggarakan Pemilu yang berkualitas dan bermartabat. Dimana terdapat proses yang baik maka disitu akan dipetik hasil yang baik pula, termasuk dalam hal ini adalah prosedur dalam melakukan penghitungan perolehan suara, jangan sampai ada satupun suara Peserta Pemilu yang hilang.

Proses pemungutan dan penghitungan suara dapat digolongkan menjadi 2 (dua) tahap, yaitu tahap pemungutan dan penghitungan suara di TPS serta tahap rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU. Dua tahapan tersebut dimulai dari tahap persiapan, pelaksanaan, serta pengiriman hasil penghitungan suara atau kotak suara dari TPS ke PPK, termasuk di dalamnya meliputi persiapan, pelaksanaan, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK. Tidak dapat dipungkiri bahwa tahapan ini merupakan tahapan yang begitu penting mengingat pada tahapan ini akan dilakukan konversi suara pemilih menjadi perolehan kursi wakil rakyat dan pemenang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila melihat kontestasi Pemilu 2014 di Provinsi Lampung, berdasarkan dokumen yang terdapat di Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Lampung terdapat 13 (tiga belas) pelanggaran administratif khususnya yang terkait dengan dugaan pelanggaran penggelembungan suara yang dapat berimplikasi berkurang atau bertambah perolehan suara peserta pemilu setelah dilakukan penghitungan suara. Hal tersebut sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1 dibawah ni.

Tabel 1.
Koreksi Bawaslu Provinsi Lampung Pada Pemilu Tahun 2014.

No.	Nomor Rekomendasi	Tanggal Rekomendasi	Pelanggaran
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	22 April 2014	Dugaan Pelanggaran Penggelembungan Suara dari (D1-D.A C1-D.A) di Kecamatan Cukuhbalak, Semaka, Bulok Kabupaten Tanggamus serta di Kecamatan Bandar Negeri Semong dan Kecamatan Suoh di Kabupaten Lampung Barat yang dilakukan oleh PPK dan PPS.
2.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	22 April 2014	Dugaan Penggelembungan C1-D1-DA Kabupaten Lampung Tengah.
3.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	22 April 2014	137/Bawaslu-LPG/IV/2014 Dugaan Penggelembungan Suara di C1-D1-DA Kabupaten Lampung Timur di 5 (lima) Kecamatan: Kecamatan Marga Sekampung, Sukadana, Labuhan Maringgai, Pasir Sakti dan Labuhan Ratu yang dilakukan oleh PPK dan KPU pada internal Partai Gerindra.

Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

4.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	22 April 2014	D u g a a n Penggelembungan dan Hilang Suara di Kecamatan Seputih Mataram dari C1-D1 Lampung Tengah dari pelapor Caleg DPR Provinsi a.n Rita Yati Partai Gerindra.
5.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	22 April 2014	Dugaan Pergeseran suara Caleg a.n Arinezari Nomor Urut 2 dari Partai PAN Penggelembungan Suara di internal partai di Kabupaten Lampung Tengah, Kecamatan Gunung Sugih, Seputih Raman, Punggur pada tanggal 19 April 2014, Pukul 19.00 WIB.
6.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	Keberatan Hasil Rapat Pleno KPUD Lampung Tengah mengenai Perolehan Suara Caleg DPRD Provinsi a.n Sugiharto Atmowijoyo.
7.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	D u g a a n Penggelembungan Suara oleh Mizwar Affandi dan hilangnya suara Caleg a.n Mizwar Affandi.

8.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	Dugaan Pelanggaran penggelembungan suara partai PKS, Nasdm dan Demokrat oleh PPK, Kecamatan Natar, Kabupaten Lampung Selatan di TPS 14 dan 2.
9.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	D u g a a n Penggelembungan Suara yang dilakukan oleh Caleg DPRD Provinsi Nomor Urut 1, dari Partai Gerindra a.n Drs. Mikdar Ilyas di daerah Kecamatan Tanjung Bintang, Tanjung Sari, Merbau Mataram, Natar, Kabupaten Lampung Selatan.
10.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	Dugaan Indikasi Penggelembungan Suara oleh Drs. H. Suwandono, M.Pd. (Caleg DPRD Kota Bandar Lampung) dengan mengurangi suara Romi Husein, S.H. (Caleg Nomor Urut 5 DPRD Kota dari Partai Golkar)
11.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	Dugaan Pengurangan Suara dari C1 ke D1 Caleg Partai Gerindra a.n. Zuliana Abidin, S.E.

12.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	D u g a a n Penggelembungan Suara yang dilakukan oleh KPPS, PPS, dan PPK terhadap Caleg DPRD Provinsi Partai Gerindra Nomor Urut 6 a.n. I Made Suwar Jaya Dian di dalam internal partai yang memicu kehilangan suara Caleg DPRD Provinsi Partai Gerindra Nomor Urut 4 a.n. Drs. Achmad Nyempa, S.H.
13.	137/Bawaslu-LPG/IV/2014	23 April 2014	Dugaan Kelebihan dan Kekurangan suara berdasarkan hitungan C1, D1, dan DA-1 yang dilakukan oleh KPPS, PPS, dan PPK. Bawaslu Provinsi Lampung.

Sumber: Bawaslu Provinsi Lampung, 2014.

Sementara itu, pada Pemilu Tahun 2019, di tingkat Provinsi, Bawaslu Provinsi Lampung mengamati selama pelaksanaan rekapitulasi penghitungan perolehan suara terdapat keberatan yang diajukan oleh Saksi Partai Politik, termasuk juga calon legislatifnya. Namun, Bawaslu Provinsi Lampung tidak dapat menindaklanjuti semuanya dikarenakan beberapa keberatan tidak memiliki dasar dan bukti. Sekalipun demikian, hal tersebut tetap menjadi catatan dan masukan bagi penyelenggara Pemilu untuk memperbaiki kinerjanya di masa yang akan datang. Adapun upaya koreksi yang disampaikan oleh Bawaslu Provinsi Lampung secara tertulis kepada KPU Provinsi Lampung pada saat Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara Pemilu Tahun 2019 berjumlah 4 (empat) rekomendasi dengan rincian sebagai dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2. Koreksi Bawaslu Provinsi Lampung Pada Pemilu Tahun 2019.

No.	Nomor Rekomendasi	Tanggal Rekomendasi	Pelanggaran
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	030 / K - L A / PM.05.01/V/2019	09 Mei 2019	Laporan dari Saksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) atas nama Mayrozi Dwi Sulistyono, yang mengajukan kepada KPU pada Rapat Pleno Rekapitulasi terkait dugaan selisih hasil penghitungan suara dari Formulir Model C1 Salinan ke Formulir Model DAA1-DPR Salinan yang terjadi di Kabupaten Pringsewu (TPS 7 Desa Keputran Kecamatan Gadingrejo dan TPS 4 Desa Neglasari Kecamatan Pagelaran Utara)

Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

2.	031 / K - L A / PM.05.01/V/2019	09 Mei 2019	Laporan dari Saksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) atas nama Ahmad Riyadi, yang mengajukan kepada KPU pada Rapat Pleno Rekapitulasi terkait dugaan pergeseran suara dari Formulir Model C1 Salinan ke Formulir Model DAA1-DPR Salinan yang merugikan Calon DPR RI Dapil Lampung I a.n. Hidir Ibrahim, S.Ag., M.Si di Kecamatan Metro Utara Kelurahan Banjar Sari TPS 6,7, 17, Kelurahan Purwosari TPS 11, Kelurahan Karang Rejo TPS 3. Kecamatan Metro Timur Kelurahan Yosorejo TPS 3, Kecamatan Metro Pusat Kelurahan Imopuro TPS 5
----	---------------------------------	-------------	--

3.	032 / K - L A / PM.05.01/V/2019	10 Mei 2019	Laporan yang disampaikan oleh Indra Bangsawan, terkait dengan dugaan selisih hasil perolehan suara antara Formulir Model C1 Salinan ke Formulir Model DAA1-DPRD Provinsi atas nama Yetty Harlisah Calon Anggota Legislatif dari Partai Amanat Nasional (PAN) di Daerah Pemilihan Lampung I (satu) Kota Bandar Lampung kepada Bawaslu Provinsi Lampung tanggal 08 Mei 2019
4.	033 / K - L A / PM.05.01/V/2019	10 Mei 2019	laporan yang disampaikan oleh Danang Sayogyo Utomo, terkait dengan dugaan selisih hasil perolehan suara antara Form C1 dengan DAA1-DPRD Provinsi atas nama Ir. H. Yandri Nazir, M.M., Calon Anggota Legislatif dari Partai Demokrat Daerah Pemilihan Lampung VIII (delapan) Kabupaten Lampung Timur.

Sumber : Bawaslu Provinsi Lampung, 2019.

Rekomendasi pada Rapat Pleno Rekapitulasi Perolehan Suara Pemilu Serentak Tahun 2019 di Provinsi Lampung yang berjumlah 4 (empat) lebih sedikit jika dibandingkan dengan

rekomendasi pada Rapat Pleno Rekapitulasi Perolehan Suara Pemilu Tahun 2014 yang berjumlah 13 (tiga belas). Secara umum, rekomendasi yang diberikan oleh Bawaslu Provinsi Lampung terhadap persoalan – persoalan pada tahapan rekapitulasi penghitungan perolehan suara di tahun 2019 tidak jauh berbeda dengan tahun 2014. Bawaslu Provinsi Lampung melakukan kajian terhadap hasil pengawasan jajaran di bawahnya dan kemudian memberikan rekomendasi kepada KPU Provinsi Lampung untuk menindaklanjutinya dengan melakukan pencermatan kembali dan apabila ditemukan kesalahan agar dilakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara komparatif, sedikitnya jumlah rekomendasi di tingkat Provinsi pada Pemilu Tahun 2019 jika dibandingkan dengan Pemilu Tahun 2014 tentunya tidak terlepas dari ketatnya proses pengawasan yang dilakukan oleh Pengawas Pemilu dari tingkat Tempat Pemungutan Suara, Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota sehingga koreksi yang dilakukan oleh jajaran Pengawas Pemilu pada tingkatan-tingkatan tersebut terbukti mampu dan efektif menurunkan koreksi di tingkat Provinsi. Hal ini tentunya dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti (a) adanya penguatan regulasi kelembagaan dalam pelaksanaan fungsi pencegahan, penindakan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa; (b) adanya dukungan personil sampai pada tingkat TPS yang telah dibekali kemampuannya melalui bimbingan teknis; (c) adanya dukungan sarana dan prasarana yang mampu menjembatani hubungan antar lembaga baik yang sifatnya vertikal, horizontal maupun diagonal; dan (d) adanya dukungan anggaran yang semakin memadai.

7.4 Menyorot Koreksi Penghitungan Suara Di Provinsi Lampung Pada Pemilu Serentak Tahun 2019

Berdasarkan UU Pemilu Pasal 378 ayat 1 dinyatakan bahwa dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat, hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK dari TPS, saksi Peserta Pemilu tingkat kecamatan, saksi peserta pemilu di TPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, atau

Pengawas TPS, maka PPK melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan. Selanjutnya, Pasal 378 ayat 2 mengatur bahwa dalam hal terjadi perbedaan antara data jumlah suara dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dari PPK dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan, perolehan suara yang diterima KPU Kabupaten/Kota, saksi Peserta Pemilu tingkat Kabupaten/Kota dan saksi Peserta Pemilu tingkat Kecamatan, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan, maka KPU Kabupaten/Kota melakukan pembetulan data melalui pengecekan dan/atau rekapitulasi ulang data yang termuat dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara untuk PPK yang bersangkutan. Penghitungan suara ulang untuk TPS yang terjadi perbedaan antara data jumlah suara dalam sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dilakukan dengan cara membuka kotak suara yang hanya dilakukan di PPK. Kegiatan – kegiatan tersebut dapat dilakukan setelah sebelumnya Pengawas Pemilu memberikan rekomendasi perbaikan berdasarkan kajian hasil pengawasan.

Namun, apabila kesalahan yang muncul hanya kesalahan penulisan data sehingga terdapat selisih suara, misalnya kesalahan menulis angka dari C1 Plano ke salinan, kesalahan pengetikan Form DA1, Pengawas Pemilu dapat melakukan koreksi langsung terhadap kinerja jajaran KPU dan secara praktis jajaran KPU juga langsung melakukan perbaikan atas kesalahan yang dilakukannya tersebut. Hal ini diatur dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 21 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 8 Ayat (2) yang menyatakan bahwa, apabila hasil pengawasan mengandung dugaan pelanggaran maka Pengawas Pemilu dapat melakukan beberapa hal, yaitu : (a) saran perbaikan, dalam hal terdapat kesalahan administratif oleh penyelenggara; (b) jika saran perbaikan tidak dilaksanakan maka dijadikan temuan dugaan pelanggaran; atau (c) pencatatan sebagai temuan dugaan pelanggaran.

Bagi jajaran Bawaslu, sesuai dengan ketentuan UU Pemilu Pasal 377 ayat 2, rekapitulasi hasil penghitungan, apabila diulang di PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi

harus dilaksanakan dan selesai pada hari/tanggal pelaksanaan rekapitulasi. Terkait hal – hal tersebut, jajaran Pengawas Pemilu di Provinsi Lampung telah memberikan koreksi penghitungan suara pada saat Rapat Pleno di tingkat Kecamatan kepada PPK di 15 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Lampung sebagai pelaksanaan tugas penindakan pelanggaran sebagaimana diatur pada Pasal 98 Ayat 2. Adapun data koreksi berdasarkan wilayah Kabupaten/Kota dan bentuk koreksinya dapat dilihat pada Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3.
Jumlah Koreksi Penghitungan Suara Pada Rapat Pleno Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di 15 Kabupaten/Kota se-Provinsi Lampung

No.	Kab/Kota	Bentuk Koreksi		Jumlah
		Koreksi Langsung (Kesalahan Input Data, Penulisan, Selisih Suara, dll)	Koreksi Melalui Rekomendasi (Buka Kotak Suara/C1 Hologram, Perhitungan Ulang, dll)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	Lampung Selatan	18	3	21
2.	Lampung Tengah	47	-	47
3.	Lampung Utara	19	-	19
4.	Lampung Barat	1.646	77	1.723
5.	Lampung Timur	59	59	118
6.	Tulang Bawang	-	3	3

7.	Tulang Bawang Barat	150	1	151
8.	Mesuji	19	73	92
9.	Tanggamus	17	1	18
10.	Pesawaran	2	-	2
11.	Pringsewu	59	-	59
12.	Way Kanan	45	-	45
13.	Pesisir Barat	11	3	14
14.	Metro	55	-	55
15.	B a n d a r Lampung	29	4	33
	Jumlah	2.176	224	2.400

Sumber : Bawaslu Provinsi Lampung, 2019.

Berdasarkan data yang disajikan pada Tabel 3 diatas dapat dianalisis bahwa koreksi yang diberikan oleh Pengawas Pemilu di tingkat Kecamatan (Panwaslu Kecamatan) berjumlah sebanyak 2.400, terdiri dari 2.176 koreksi langsung dan 224 koreksi yang didahului dengan proses pemberian rekomendasi. Koreksi langsung dilakukan untuk pembetulan atau perbaikan kesalahan input atau penjumlahan data perolehan suara yang telah dihitung sehingga terjadi selisih suara. Selisih suara dapat terjadi antara jumlah suara sah dengan suara yang tidak sah, begitupun dengan selisih jumlah pemilih yang terdata dalam Form DA1 dan DAA1. Sementara itu, koreksi yang didahului dengan adanya rekomendasi, misalnya dikarenakan harus membuka kotak suara untuk mengkonfirmasi dan memastikan data yang terdapat pada C1 hologram tidak berbeda dengan data yang terdapat atau tertulis di salinannya.

Jumlah koreksi yang diberikan oleh Panwaslu Kecamatan di Provinsi Lampung terhadap proses rekapitulasi penghitungan perolehan suara pada Pemilu Serentak Tahun 2019 berjumlah terbanyak dikeluarkan oleh Panwaslu Kecamatan di Kabupaten Lampung Barat yaitu sejumlah 1.723 (seribu tujuh ratus dua puluh tiga) sekalipun sifatnya adalah lisan. Sedangkan untuk

koreksi paling sedikit diberikan oleh Panwaslu Kecamatan di Kabupaten Pesawaran yaitu sebanyak 2 (dua).

Tidak cukup sampai pada saat Rapat Pleno PPK, jajaran Pengawas Pemilu tingkat Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung juga turut memberikan koreksi penghitungan suara ketika dilakukan Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Suara oleh KPU Kabupaten/Kota. Adapun data koreksi berdasarkan wilayah dan bentuk koreksinya dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah ini.

Tabel 4.

Jumlah Koreksi Penghitungan Suara Pada Rapat Pleno Komisi Pemilihan Umum (KPU) di 15 Kabupaten/Kota se-Provinsi Lampung

No.	Kab/Kota	Bentuk Koreksi		Jumlah
		Koreksi Langsung (Kesalahan Input Data, Penulisan, Selisih Suara, dll)	Koreksi Melalui Rekomendasi (Buka Kotak Suara/C1 Hologram, Perhitungan Ulang, dll)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	L a m p u n g Selatan	7	-	7
2.	L a m p u n g Tengah	3	1	4
3.	L a m p u n g Utara	3	-	3
4.	L a m p u n g Barat	484	5	489
5.	L a m p u n g Timur	2	1	3
6.	T u l a n g Bawang	2	2	4
7.	Tulang Bawang Barat	49	-	49

8.	Mesuji	20	-	20
9.	Tanggamus	15	-	15
10.	Pesawaran	4	-	4
11.	Pringsewu	5	-	5
12.	Way Kanan	-	-	-
13.	Pesisir Barat	5	1	6
14.	Metro	-	-	-
15.	B a n d a r Lampung	-	-	-
	Jumlah	599	10	609

Sumber : Bawaslu Provinsi Lampung, 2019.

Berdasarkan data yang terdapat pada Tabel 4, dapat diketahui bahwa jumlah koreksi yang diberikan oleh jajaran Bawaslu Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung terhadap proses rekapitulasi penghitungan perolehan suara pada Pemilu Serentak Tahun 2019 berjumlah 609 (enam ratus sembilan) dengan rincian 599 (lima ratus Sembilan puluh sembilan) koreksi langsung dan 10 (sepuluh) koreksi yang diawali dengan pemberian rekomendasi tertulis. Koreksi terbanyak dikeluarkan oleh Bawaslu Kabupaten Lampung Barat yaitu sejumlah 489 (empat ratus delapan puluh sembilan) sekalipun sifatnya adalah lisan. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota yang tidak terdapat koreksi terkait permasalahan penghitungan perolehan suara, hal tersebut dipastikan sudah diselesaikan di tingkat Kecamatan. Adapun Kabupaten/Kota yang sudah tidak terdapat lagi koreksi ketika Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Pada Pemilu Serentak Tahun 2019 yaitu Kabupaten Way Kanan, Kota Metro, dan Kota Bandar Lampung.

Koreksi penghitungan perolehan suara yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu seluruhnya ditujukan kepada jajaran KPU sehingga dalam konteks penyelenggaraan Pemilu, jajaran KPU sudah semestinya taat dan patuh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan karena koreksi yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu tentunya sudah

melalui proses kajian yuridis formal dengan tujuan menjaga hak pilih rakyat agar tidak hilang.

Pada Pemilu Serentak Tahun 2019, dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3;5;7; dan seterusnya.⁽¹¹⁾ Sedangkan dalam hal penghitungan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, suara sah setiap partai politik dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.⁽¹²⁾

Adapun yang menjadi alat konversi suara pemilih dalam Pemilu Serentak Tahun 2019 yang lalu, terdiri dari: (a) surat suara sebagai media pemberian suara rakyat; (b) berita acara (BA) dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) di TPS; (c) berita acara (BA) dan sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.⁽¹³⁾ Oleh karenanya, koreksi-koreksi yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu se-Provinsi Lampung dalam hal penghitungan perolehan suara menjadi sangat penting sebagai bentuk pengawalan atas hak pilih masyarakat sehingga harus dipastikan alat-alat konversi suara rakyat sebagaimana telah disebutkan diatas bebas dari potensi manipulasi hasil penghitungan.

Sebagaimana data yang disajikan pada Tabel 3 dan 4, jajaran Bawaslu di Provinsi Lampung setidaknya menemukan 2.400 (dua ribu empat ratus) potensi penyimpangan dalam proses rekapitulasi penghitungan perolehan suara di tingkat Kecamatan dan 609 (enam ratus sembilan) potensi penyimpangan di tingkat Kabupaten/Kota, mulai dari adanya praktik penghitungan suara yang terhitung *double* (termasuk salah penempatan suara caleg, mencoblos di partai dan caleg mendapatkan 2 suara), kesalahan dalam penulisan angka perolehan suara pada C1 Plano/Hologram dengan salinan (perbedaan/ketidakkcocokan penulisan data antara jajaran

¹¹ Ibid. Pasal 415 Ayat 2.

¹² Ibid. Ayat 3.

¹³ Topo Santoso dan Ida Budhiati, "Pemilu di Indonesia : Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan", Jakarta, Sinar Grafika, 2019, hal. 208.

KPU, Bawaslu, dan Peserta Pemilu), selisih surat suara yang sah dan tidak sah (termasuk kesalahan peruntukan surat suara/penulisan jumlah surat suara bagi Pemilih yang terdapat dalam DPT, DPK, maupun DPTb, selisih DA₁ dengan DAA₁), hingga pergeseran suara yang diperoleh oleh calon anggota legislatif sehingga harus ada rekomendasi jajaran Pengawas Pemilu untuk membuka kotak suara dan kemudian melakukan pencocokan data terhadap dokumen-dokumen yang terdapat di dalam kotak suara.

Berdasarkan hal tersebut, penulis memetakan pola-pola manipulasi/penyimpangannya dalam penghitungan suara, seperti : (a) Ketidaktahuan, sehingga terdapat praktik penghitungan suara yang terhitung *double* (termasuk salah penempatan suara caleg, mencoblos di partai dan caleg mendapatkan 2 suara); (b) Kelelahan, sehingga salah dalam penulisan angka perolehan suara pada C₁ Plano/Hologram dengan salinan (perbedaan/ketidacocokan penulisan data antara jajaran KPU, Bawaslu, dan Peserta Pemilu); (c) Ketidacermatan, sehingga terjadi selisih surat suara yang sah dan tidak sah (termasuk kesalahan peruntukan surat suara/penulisan jumlah surat suara bagi Pemilih yang terdapat dalam DPT, DPK, maupun DPTb, selisih DA₁ dengan DAA₁); dan (d) Pergeseran/penggelembungan suara yang diperoleh oleh calon anggota legislatif baik yang berakibat bertambah maupun berkurangnya perolehan suara peserta pemilu. Sejumlah pola – pola penyimpangan tersebut tentunya dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya :

1. Faktor Regulasi, terdiri dari : terlalu banyaknya aturan-aturan yang muncul di luar aturan pokok (Undang – Undang Pemilu dan Peraturan KPU/Bawaslu), seperti Surat Edaran, Surat Bersama, Surat Himbauan, sehingga membingungkan sesama jajaran penyelenggara Pemilu, termasuk didalamnya ketika menyatakan sebuah surat suara sah atau tidak sah karena hal tersebut dapat mempengaruhi hasil penghitungan suara;
2. Faktor Teknis, terdiri dari : dukungan sarana, prasarana, dan anggaran sehingga mempengaruhi motivasi dan kinerja KPPS, PPS, PPK. Hal ini dapat dilihat dari terbatasnya

jumlah KPPS, PPS, maupun PPK yang diikutsertakan dalam pelaksanaan bimbingan teknis (bimtek), termasuk dalam konteks ini adalah waktu pelaksanaan bimtek yang terlalu singkat dan tempat/lokasi yang digunakan pun tidak representatif atau kurang memadai (tidak nyaman), serta metode yang terlalu monoton dan membosankan;

3. Faktor Sumber Daya Manusia, terdiri dari : usia, tingkat pendidikan, dan pengalaman, menjadi faktor yang cukup menentukan kualitas SDM penyelenggara Pemilu karena pada akhirnya hal tersebut akan berimplikasi terhadap pemahaman prosedur dan tata kelola Pemilu, seperti: prosedur pencoblosan, prosedur distribusi logistik, prosedur penghitungan dan rekapitulasi hasil suara, dan sebagainya.

Oleh karena itu, Pengawas Pemilu dituntut mampu menciptakan dan mendukung kondusivitas Pemilu melalui harmonisasi kepentingan lembaga pengawas pemilu, hubungan sosial masyarakat dan *stakeholders*. Pengawas Pemilu dituntut menjadi lembaga yang bermartabat, sehingga dapat berperan lebih jauh dalam akselerasi pembangunan politik lokal dan nasional.

Tindakan yang dapat dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah membangun kemitraan *stakeholders* untuk berkolaborasi sesuai dengan harapan para pemangku kepentingan yaitu terciptanya suasana yang kondusif di tataran masyarakat baik sebelum, selama, maupun setelah tahapan penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019 selesai. Hal tersebut mengisyaratkan diperlukan adanya konektivitas dan sinergisitas secara integral antara kepedulian masyarakat, peserta Pemilu, dan penyelenggara Pemilu dalam menjaga kondisi dan situasi lingkungan sosial politik di sekitarnya. Bawaslu Provinsi Lampung bersama jajarannya mencermati kondisi dan situasi dalam proses penghitungan perolehan suara dengan melaksanakan pengawasan langsung sebelum mengeluarkan rekomendasi. Berdasarkan Perbawaslu Nomor 21 Tahun 2018, Pasal 6 Ayat 3 pengawasan secara langsung dilakukan dengan memastikan seluruh tahapan Pemilu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan, memastikan kelengkapan, kebenaran keakuratan serta keabsahan dokumen yang menjadi obyek pengawasan pada masing-masing tahapan penyelenggaraan Pemilu, dan melakukan investigasi dugaan pelanggaran.

Sebelum melakukan pengawasan langsung, Bawaslu Provinsi Lampung membekali jajarannya dengan 3 (tiga) model strategi pengawasan yang pernah dikemukakan oleh Nasrullah (2014). **Kesatu**, strategi pencegahan hulu, mencakup: melakukan sosialisasi dan kampanye publik terkait dengan keberadaan peraturan perundang-undangan termasuk sanksi yang akan diberikan apabila terjadi pelanggaran, mempublikasikan melalui media massa tentang kecenderungan pelanggaran sebagai analisis dari hasil pengawasan. Pada Pemilu Serentak Tahun 2019, Bawaslu melakukan kolaborasi sistem percepatan informasi kepada publik agar turut melakukan pemantauan dan pengawasan terkait dengan proses penghitungan suara, melalui GOWASLU, laporan cepat (*fast report*) hasil perhitungan suara secara berjenjang sebagai data pembanding saat melakukan Rapat Pleno Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara, dan percepatan ekspose kepada publik melalui media massa. **Kedua**, strategi pencegahan tengah, misalnya : melakukan rapat koordinasi dan bimbingan teknis kepada jajaran Pengawas Pemilu di lingkungan Provinsi Lampung (Provinsi ke Kabupaten/Kota, Kabupaten/Kota ke Kecamatan, Kecamatan ke Desa/Kelurahan/sebutan lain, Kelurahan ke TPS), melakukan kajian dan analisa pemetaan potensi pelanggaran dan konflik di wilayah pengawasan, melaksanakan supervisi, inspektorat, dan evaluasi kepada jajaran di bawah dalam rangka pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja dan integritas. Pada Pemilu Serentak Tahun 2019, Bawaslu juga memfasilitasi pelatihan saksi guna menyatukan persepsi antar perwakilan peserta Pemilu agar pada saat proses pemungutan suara dan penghitungan suara di setiap tingkatan tidak ada kendala atau masalah. Dan **ketiga**, strategi pencegahan hilir, mencakup : pengawasan melekat atas sub tahapan yang berpotensi rawan, pencegahan melalui surat– menyurat dengan instansi terkait, dan melakukan sosialisasi langkah–langkah penindakan yang akan dilakukan dan mempublikasikannya melalui media massa.

Tindakan pemberian koreksi pada saat penghitungan perolehan suara yang berakibat pada perbaikan langsung maupun berakibat harus dilakukannya penghitungan suara ulang yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu, suka tidak suka, mau tidak mau harus dilaksanakan oleh jajaran KPU sebagai lembaga pelaksana Pemilu Serentak Tahun 2019. Koreksi disinyalir tidak hanya sebagai bentuk pelaksanaan pengawalan hak pilih rakyat dan suara yang dimiliki oleh peserta pemilu. Jauh daripada itu, koreksi diberikan untuk memberikan legitimasi bagi KPU agar bekerja lebih profesional dengan mengedepankan asas akuntabilitas dan transparansi dalam proses rekapitulasi penghitungan perolehan suara peserta Pemilu Serentak Tahun 2019 sekaligus pada tataran teknis, pemberian koreksi adalah untuk meredam problematika konflik sosial politik yang berpotensi muncul ke permukaan. Tentunya dalam hal ini keberadaan sistem koreksi Pengawas Pemilu menjadi sebuah antisipasi dari akan munculnya potensi kerawanan Pemilu Serentak Tahun 2019 mengingat banyaknya peserta Pemilu yang ikut berkontestasi dan berkompetisi dengan berbagai macam strategi politik untuk memperebutkan posisinya di dalam lembaga politik/pemerintahan.

Banyaknya koreksi untuk melakukan perbaikan saat rekapitulasi penghitungan perolehan suara, tentunya pada masa yang akan datang perlu menjadi bahan kajian bersama agar tidak perlu terulang kembali baik dalam pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), mengingat urgensitas koreksi-koreksi yang diberikan atau dikeluarkan oleh jajaran Pengawas Pemilu sangatlah memiliki kedudukan yang sangat strategis. Hal tersebut tentunya menuntut koreksi yang dikeluarkan harus melalui kajian yang rediks, holistik, dan komprehensif sehingga mampu memverifikasi temuan/laporan secara valid dan reliabel, bukan koreksi yang dibuat secara sembarangan dan pada akhirnya akan merusak sendi-sendi serta nilai-nilai demokrasi yang telah terbangun dengan baik selama ini.

Koreksi Pengawas Pemilu diberbagai tingkatan, mulai dari TPS, Pengawas Pemilu Kelurahan, Pengawas Pemilu Kecamatan, Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/

Kota, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum dapat menjadi senjata yang efektif untuk menjaga kualitas dan marwah pemilu dan demokrasi. Hal ini dikarenakan Pemilu bukan sekadar momen pemberian suara dan dukungan. Pemilu tidak hanya mewujudkan makna formal dari sebuah demokrasi yang berkenaan dengan prosedur atau mekanisme pengambilan keputusan. Lebih dari itu, Pemilu sebagai organ demokrasi yang mengungkapkan kedaulatan rakyat perlu menjadi perwujudan keterlibatan rakyat dalam penataan kehidupan bernegara.⁽¹⁴⁾ Dan oleh sebab itu, kondusivitasnya harus tetap terjaga demi terwujudnya kestabilan politik negara.

7.5 Kesimpulan dan Rekomendasi

Secara umum, pelaksanaan Pemilu 2019 telah berjalan sesuai dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, tentu tidak sedikit permasalahan yang terjadi selama proses tahapan Pemilu, sejak masa persiapan sampai tahap pelaksanaan yang tentunya masih menyisakan persoalan sampai saat ini dan perlu dilakukan evaluasi secara komprehensif. Salah satu hal yang perlu dievaluasi adalah banyaknya koreksi dari jajaran Pengawas Pemilu terhadap jajaran KPU pada proses penghitungan dan rekapitulasi penghitungan perolehan suara, baik itu di tingkat TPS, PPK, maupun KPU Kabupaten/Kota.

Koreksi diberikan untuk memberikan legitimasi bagi KPU agar bekerja lebih profesional dengan mengedepankan asas akuntabilitas dan transparansi dalam proses rekapitulasi penghitungan perolehan suara peserta Pemilu Serentak Tahun 2019 demi menjaga kemurnian hasil Pemilu, sekaligus pada tataran teknis, pemberian koreksi adalah untuk meredam problematika konflik sosial politik yang berpotensi muncul ke permukaan sehingga koreksi Pengawas Pemilu diberbagai tingkatan, mulai dari TPS, Pengawas Pemilu Kelurahan, Pengawas Pemilu Kecamatan, Badan Pengawas Pemilihan

¹⁴ Paul Budi Kleden, "Bukan Doping Politik", Maumere-Flores NTT, Ledarero, 2013, hal. 45-46.

Umum Kabupaten/Kota, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum dapat menjadi senjata yang efektif untuk menjaga kualitas dan marwah pemilu dan demokrasi.

Pada Pemilu yang akan datang diharapkan tetap terjadi keseimbangan fungsi penyelenggaraan Pemilu antara KPU – Bawaslu sehingga desain *check and balances* dapat dilaksanakan secara optimal dan tidak lagi dapat dibenarkan adanya praktik manipulasi penghitungan suara dengan alasan apapun. Adapun koreksi – koreksi yang diberikan tentunya akan lebih fokus/spesifik sehingga jajaran KPU langsung dapat melaksanakannya di lapangan. Begitupun dengan jajaran KPU, banyaknya koreksi yang diberikan oleh jajaran Pengawas Pemilu dijadikan catatan untuk perbaikan kinerja di masa yang akan datang agar bekerja lebih berhati-hati dan teliti karena pekerjaan yang digelutinya tersebut menyangkut hak asasi manusia. Tidak kalah penting dari itu semua adalah :

1. Penyiapan perangkat regulasi (aturan dan ketentuan peraturan perundang-undangan), yang lebih sederhana agar mudah dipahami oleh jajaran penyelenggara Pemilu. Keberadaan Surat Edaran, Surat Bersama, Surat Himbauan sedemikian rupa diperkecil jumlahnya dan tidak dikeluarkan mendekati tahapan yang akan dilaksanakan;
2. Penyiapan perangkat teknis (sarana, prasarana dan anggaran) yang lebih memadai, seperti: waktu pelaksanaan bimbingan teknis tidak terlalu dekat dengan tahapan yang akan dilaksanakan, sarana dan prasarana yang digunakan untuk bimbingan teknis lebih baik dan begitupun dengan tempat yang digunakan agar dapat lebih representatif dalam rangka melibatkan seluruh jajaran penyelenggara teknis Pemilu, dan tentunya anggaran yang lebih memadai, serta memformulasikan metode bimtek yang lebih inovatif dan kreatif sehingga peserta bimtek mampu menyerap dan mencerna materinya secara cepat dan tepat;
3. Penyiapan perangkat sumber daya manusia sebagai aspek yang begitu krusial dalam kesuksesan penyelenggaraan Pemilu menyangkut komitmen, profesionalisme, integritas, kualitas dan kuantitas sumber daya manusia. Sumber

daya manusia yang dimaksud tentunya memiliki makna yang luas, artinya tidak hanya oleh sumber daya manusia penyelenggara Pemilu (KPU-Bawaslu) melainkan juga sumber daya manusia yang dimiliki Peserta Pemilu (partai politik, pasangan calon, perseorangan), seperti: saksi yang diutus pada saat proses penghitungan suara di berbagai tingkatan.



Bab 8

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PELANGGARAN KPU TERHADAP ATURAN DAN PROSEDUR PEMUNGUTAN SUARA ULANG (PSU): STUDI KASUS DI PROVINSI JAWA BARAT

Lolly Suhenty

"Harus dipahami bahwa PSU yang kami rekomendasikan di beberapa daerah adalah dalam rangka apa yang salah kita membenarkan, meluruskan. Kalau ada yang salah kita betulkan. Jadi ini menjaga integritas proses dan hasil nantinya (Abhan, Ketua BAWASLU RI)

8.1 Pengantar

Pernyataan yang disampaikan Ketua Bawaslu RI di atas berkenaan dengan pentingnya mengingatkan semua pihak tentang urgensi dilakukannya Pemungutan Suara Ulang (PSU), sebagai mekanisme koreksi yang harus ditempuh jika ditemukan adanya tata cara pemilihan yang tidak sesuai dengan prosedur kemudian mengharuskannya dilakukan PSU sebagaimana tertuang dalam pasal 327 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa semua pihak harus tunduk pada ketentuan yang telah ditetapkan demi kualitas Pemilu yang tidak hanya baik dari sisi hasil melainkan juga harus tepat dan benar secara proses. Dengan memahami urgensi mekanisme koreksi melalui PSU ini, maka pandangan bahwa PSU akan mengancam stabilitas atau PSU sama saja dengan mengabaikan hak politik pemilih yang telah menyampaikan pilihannya menjadi tidak relevan.

Di Jawa Barat pada Pemilu Serentak tahun 2019, berdasarkan Laporan Hasil Pengawasan (LHP) diketahui terdapat pemilih di luar daerah yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan atau tanpa membawa formulir A5 yang memilih di TPS. Serta terdapat pula pembukaan kotak suara sebelum proses rekapitulasi di tingkat kecamatan yang dilakukan untuk mencocokkan ketidaksinkronan. Dua peristiwa tersebut terjadi di 10 (sepuluh) kabupaten/ kota di Provinsi Jawa Barat.

Atas peristiwa di atas, Bawaslu kabupaten/ kota pada wilayah masing-masing memandang keadaan tersebut telah memenuhi persyaratan untuk dilaksanakannya PSU dan selanjutnya menyampaikan Rekomendasi PSU kepada KPU kabupaten/ kota. Namun sampai batas waktu yang ditentukan menurut Undang-undang hanya KPU Kota Depok yang menjalankan rekomendasi tersebut, sedangkan 9 (sembilan) KPU kabupaten/ kota lainnya memberikan tanggapan atau jawaban berupa surat yang pada intinya menyatakan tidak dapat melaksanakan rekomendasi PSU dikarenakan unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 372 ayat (2) UU Pemilu belum terpenuhi. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kepatuhan KPU di Jawa Barat terhadap pelaksanaan PSU dengan metode penguraian agar dapat menjadi pembelajaran bersama.

8.2 Aturan dan Prosedur Ketentuan PSU

Pemilu memiliki arti penting bagi kehidupan bangsa sebab merupakan implementasi perwujudan kedaulatan rakyat, sarana untuk membentuk perwakilan politik, sarana penggantian pemimpin atau rotasi kekuasaan secara konstitusional, sarana pemimpin politik memperoleh legitimasi dan sarana partisipasi politik masyarakat. Oleh karenanya demi mewujudkan Pemilu yang Luber-Jurdil maka harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah mengatur secara jelas dan mengikat.

Konteks penelitian ini, Pasal 372 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum, menyatakan bahwa:

*"Pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas TPS terbukti terdapat keadaan sebagai berikut:
a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau d. Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan."*

Bunyi pasal diatas telah mengandung kepastian hukum, hal ini dapat diuji melalui melalui pendekatan interpretasi hukum atau penafsiran perkataan dalam undang-undang, yang tetap berpegang pada kata-kata/bunyi peraturannya. Dalam hal ini frasa "Wajib" dalam pasal a quo merupakan kaidah hukum yang berisi perintah (gebod) atau bersifat imperatif yang mengikat dan harus ditaati atau tidak boleh tidak dilaksanakan. Artinya PSU menjadi akibat hukum yang wajib dilakukan dalam hal terdapat salah-satu, beberapa atau seluruh dari perbuatan hukum (tindakan subjek yang mempunyai akibat) yang terjadi. Bahwa frasa "dan/atau" memiliki sifat kumulatif alternatif yang dapat digunakan untuk kumulatif (menambah) atau dapat digunakan hanya untuk alternatif (pilihan).

Terkait bunyi pasal 372 ayat (2) huruf a sebagaimana diatas kepastian hukum dapat digali melalui metode penafsiran sistematis dengan merujuk pada beberapa pasal seperti Pasal 62 huruf e UU Pemilu bahwa: "KPPS bertugas menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama". Junto Pasal 378 ayat (1) UU Pemilu, yang menyatakan: "Dalam hal terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK dari TPS, saksi Peserta Pemilu tingkat kecamatan, saksi peserta pemilu di TPS, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu

Kelurahan/Desa, atau Pengawas TPS, maka PPK melakukan penghitungan suara ulang untuk TPS yang bersangkutan dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPK melalui PPS pada hari yang sama". Juncto Pasal 379 UU Pemilu, bahwa: "Penghitungan suara ulang untuk TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 378 dilakukan dengan cara membuka kotak suara hanya dilakukan di PPK".

Dengan melihat hubungan satu sama lain dari setiap pasal diatas maka jelaslah bahwa kotak suara yang diserahkan PPS kepada PPK harus dalam keadaan tersegel, pembukaan kotak suara di PPK hanya dibenarkan apabila terdapat penghitungan suara ulang untuk TPS yang terdapat perbedaan jumlah suara pada sertifikat hasil penghitungan suara dari TPS dengan sertifikat hasil penghitungan suara yang diterima PPK. Maka selain ketentuan tersebut menjadi tindakan yang dilakukan di luar tata cara yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Kemudian ketentuan Pasal 372 ayat (2) huruf a UU Pemilu merupakan delik formil yaitu delik yang dirumuskan adalah tindakan yang dilarang (beserta hal/keadaan lainnya) dengan tidak mempersoalkan akibat dari tindakan itu. Sehingga tidak perlu memperdebatkan akibat dari ada atau tidaknya perubahan pada hasil suara.

Selanjutnya terkait ketentuan Pasal 372 ayat (2) huruf d pengertian frasa "pemilih" berdasarkan penafsiran sistematis harus merujuk Pasal 348 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan: "Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tetap di TPS yang bersangkutan; b. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan; c. pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan; dan d. penduduk yang telah memiliki hak pilih." *Juncto Pasal 349 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan bahwa: "Pemilik kartu tanda penduduk elektronik yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan serta Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam*

Pasal 348 ayat (1) huruf c dan huruf d diberlakukan ketentuan sebagai berikut: a. memilih di TPS yang ada di rukun tetangga/rukun warga sesuai dengan alamat yang tertera di kartu tanda penduduk elektronik; b. mendaftarkan diri terlebih dahulu pada KPPS setempat; dan c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS setempat selesai."

Ketentuan Pasal 349 ayat (1) UU Pemilu sebagaimana dipaparkan di atas merupakan ketentuan yang bersifat kumulatif karena dibubuhi frasa penghubung "dan", sehingga seluruh unsur-unsurnya harus terpenuhi semua tanpa terkecuali. Sehingga berdasarkan penafsiran sistematis, frasa "Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik" yang tercantum dalam Pasal 372 ayat (2) huruf d UU Pemilu harus diterapkan pula kepada pemilih yang memiliki KTP elektronik tapi tidak memilih di TPS yang ada di RT/RW sesuai dengan alamat yang tertera di KTP Elektronik. Hal ini mengingat berdasarkan hukum yang bentuknya rigid dan rasional, meskipun pemilih tersebut memiliki KTP Elektronik tetapi digunakan tidak pada alamat yang tertera, maka KTP Elektronik tersebut menjadi tidak dapat digunakan untuk memilih. Artinya bahwa pemilih tersebut secara hukum dinyatakan tidak memiliki KTP elektronik yang dapat digunakan untuk memilih. Hal ini satu nafas dengan pertimbangan hukum yang disampaikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi yang menekankan pentingnya akuntabilitas pemilih DPK.

Selanjutnya terkait prosedur/hukum acara pelaksanaan PSU telah diatur dalam Pasal 373 UU Pemilu, yang menyatakan: (1) Pemungutan suara ulang diusulkan oleh KPPS dengan menyebutkan keadaan yang menyebabkan diadakannya pemungutan suara ulang; (2) usul KPPS diteruskan kepada PPK dan selanjutnya diajukan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk pengambilan keputusan diadakannya pemungutan suara ulang; (3) Pemungutan suara ulang di TPS dilaksanakan paling lama 10 (sepuluh) hari setelah hari pemungutan suara berdasarkan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Bahwa waktu penyelenggaraan PSU yang singkat (maksimal 10 hari setelah pemungutan suara) membutuhkan tindakan cepat, upaya perbaikan tersebut dilakukan melalui rekomendasi PSU yang dituangkan berdasarkan hasil pengawasan, penelitian dan pemeriksaan yang dilakukan pengawas pemilu. Bahwa rekomendasi merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum.

8.3 Pelaksanaan PSU: Lain Dulu Lain Sekarang

Negara Indonesia adalah negara hukum, artinya seluruh proses yang berlangsung harus selalu menggunakan kaidah hukum yang mengatur seluruh warga negara. Secara umum, konsep negara hukum dalam perspektif cita negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Cita negara hukum merupakan gambaran ideal suatu bentuk negara yang menjadi pedoman penyelenggaraan negara suatu bangsa.

Pemilu sebagai wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dimana setiap suara rakyat dipandang sangat penting. Hukum Indonesia tidak membenarkan adanya pengabaian terhadap 1 (satu) suara pun dalam Pemilu, karena suara rakyat merupakan hak konstitusional yang diakui dan dilindungi keberadaannya oleh konstitusi (*equality before the law*). Di samping itu, untuk mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil, maka ketentuan-ketentuan yang mengatur terkait proses Pemilu setiap tahapannya harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah diatur secara jelas dan rigid (*due process of law*).

Dalam konteks ini, tahapan penghitungan harus diberikan atensi lebih, karena tahapan tersebut merupakan titik awal proses demokrasi yaitu penyampaian hak konstitusional warga negara dan akan berakibat hukum pada pengisian jabatan/wakil-wakil rakyat yang akan menentukan nasib bangsa kedepan. Maka dalam hal pelaksanaan pemungutan suara dilaksanakan tidak sesuai dengan ketentuan yang mengatur, maka wajib dilakukan

PSU yang semata-mata untuk mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika melihat perhelatan Pemilu, sesungguhnya istilah PSU telah dikenal lama dalam kepemiluan di Indonesia. Sejarah mencatat, berdasarkan arsip dan data Bawaslu Provinsi Jawa Barat pada Pemilu Legislatif (Pileg) 2014 terdapat 326 TPS yang melaksanakan PSU tersebar di 114 desa/kelurahan, 65 kecamatan, 21 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 1.
Rekapitulasi Pelaksanaan PSU Pada Pileg 2014

NO	K A B U P A T E N / K O T A	JUMLAH		
		TPS	DESA	KEC
1	Kab Bogor	22	1	1
2	Kab Sukabumi	4	1	1
3	Kab Cianjur	28	7	4
4	Bandung Barat	9	4	4
5	Kab Cirebon	10	7	3
6	Kota Bekasi	9	8	2
7	Kab Karawang	3	2	2
8	Kota Bandung	7	2	2
9	Kab Ciamis	2	1	1
10	Kab Purwakarta	14	4	4
11	Kota Cirebon	12	3	2
12	Kab Kuningan	1	1	1
13	Kab Bekasi	2	2	2
14	Kab Subang	19	9	5

15	Kab Bandung	2	2	2
16	Kab Garut	3	2	2
17	K a b Tasikmalaya	3	1	1
18	K a b Indramayu	52	22	15
19	K o t a Sukabumi	99	27	7
20	Kota Depok	23	7	3
21	K a b Majalengka	2	1	1
Jumlah Total	326	114	65	

Sumber : Data internal Bawaslu Jawa Barat

PSU harus dilakukan pada Pileg 2014 akibat dari ditemukan banyaknya surat suara yang sudah tercoblos (terlubangi) sebelum dilakukannya pemungutan suara pada surat suara Pemilihan Anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Bogor. Peristiwa tersebut terjadi di 22 TPS tersebar di Desa Benteng Kecamatan Ciampea Kabupaten Bogor. Disamping itu, terdapat pula surat suara Pileg yang tertukar antar daerah pemilihan yang terjadi di 20 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Hal demikian terjadi akibat kelalaian yang dilakukan KPU dalam melakukan pensortiran serta distribusi logistik Pemilu.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 221 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menjadi landasan dilaksanakannya Pileg tahun 2014 berbunyi: "*Pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Pengawas Pemilu Lapangan terbukti terdapat keadaan sebagai berikut: a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; b. petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus, menandatangani, atau*

menuliskan nama atau alamat pada surat suara yang sudah digunakan; dan/atau c. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah". Dengan demikian terdapatnya surat suara yang sudah tercablos di Kabupaten Bogor telah memenuhi persyaratan untuk wajibnya dilaksanakan PSU berupa berkas pemungutan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan persyaratan dilaksanakannya PSU akibat banyaknya surat suara tertukar sesungguhnya tidak diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, melainkan hanya didasarkan pada Surat Edaran KPU Nomor 275/KPU/IV/2014 tanggal 4 April 2014 dan ditegaskan dengan Surat Edaran Nomor 306/KPU/IV/2014 yang dikeluarkan pada tanggal 9 April 2014 yang pada pokoknya menyatakan bahwa surat suara yang salah tidak bisa digunakan sehingga ditetapkan untuk digelar PSU. Hal demikian menimbulkan problematika hukum, akibat pelaksanaan PSU a quo tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, melainkan dalam bentuk surat edaran yang bukan merupakan norma hukum dan berpotensi cacat hukum.

Hal berbeda terjadi pada Pemilu Serentak 2019, berdasarkan Pasal 372 ayat (2) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menyatakan: "*Pemungutan suara di TPS wajib diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas TPS terbukti terdapat keadaan sebagai berikut: a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; b. petugas KPPS meminta Pemilih memberikan tanda khusus, menandatangani, atau menuliskan nama atau alamat pada surat suara yang sudah digunakan; c. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh Pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau d. Pemilih yang tidak memiliki kartu tanda penduduk elektronik*

dan tidak terdaftar di daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan. Pasal a quo dengan terang dan jelas mengatur terkait keadaan/kondisi yang mempersyaratkan dilakukannya PSU. Berdasarkan logika silogisme, maka dalam hal salah satu persyaratan terpenuhi; maka PSU wajib dilaksanakan.

Dari uraian diatas, sesungguhnya substansi hukum yang menjadi dasar PSU pada Pemilu 2019 telah diatur lebih jelas dan kuat dibandingkan dengan ketentuan yang mengatur terkait PSU pada Pileg 2014, namun realitas empiris seolah mengkaburkan/mensamarkan ketentuan terkait PSU pada Pemilu 2019. Berdasarkan Laporan Hasil Pengawasan (LHP) diketahui terdapat Pemilih di luar daerah yang tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan atau tanpa membawa formulir A5 memilih di TPS dengan menunjukkan KTP Elektronik yang beralamat diluar wilayah TPS tempat memilih. Serta terdapat pula pembukaan kotak suara sebelum proses rekapitulasi di tingkat kecamatan dilakukan, peristiwa tersebut terjadi di 10 (sepuluh) kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Atas peristiwa di atas, Bawaslu Kabupaten/Kota pada wilayah masing-masing memandang keadaan tersebut telah memenuhi persyaratan untuk dilaksanakannya PSU dan selanjutnya menyampaikan Rekomendasi PSU kepada KPU Kabupaten/Kota. Namun 9 (sembilan) KPU Kabupaten/Kota tersebut memberikan tanggapan atau tindak lanjut yang pada intinya menyatakan tidak dapat melaksanakan rekomendasi PSU dikarenakan unsur-unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 372 ayat (2) UU Pemilu belum terpenuhi.

Respon berbeda hanya terjadi di Kota Depok; berdasarkan LHP Panwascam Tapos Kota Depok, pada tanggal 17 April 2019 terdapat 7 (tujuh) orang Pemilih ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb dan mendapatkan dua surat suara yaitu surat suara PPWP dan surat suara DPR RI yang terjadi di TPS 65 Kelurahan Jatijajar Kecamatan Tapos Kota Depok. Peristiwa

tersebut menjadi dasar bagi Panwascam dan Bawaslu Kota Depok memberikan rekomendasi untuk dilakukan PSU. Selanjutnya berdasarkan Surat KPU Kota Depok Nomor: 251/PL.02.1-SD/3276/KPU-Kot/IV/2019 tertanggal 26 April 2019 yang pada pokoknya menyebutkan akan melaksanakan PSU pada TPS 65 Kelurahan Jatijajar Kecamatan Tapos Kota Depok pada hari Sabtu tanggal 27 April 2019 pukul 07.00 WIB sampai dengan selesai.

Pelaksanaan PSU di Kota Depok menjadi satu-satunya wilayah yang melaksanakan rekomendasi Bawaslu untuk PSU di Provinsi Jawa Barat meskipun latar belakang rekomendasi dilaksanakannya PSU sebagaimana terjadi di Kota Depok pada hakikatnya memiliki kesamaan objek dengan wilayah lain yang diberikan rekomendasi PSU. Namun pada faktanya diberikan *inequal treatment* (perlakuan yang tidak sama). Hal ini menjadi penting untuk ditelisik lebih jauh tentang apa yang melatarbelakangi munculnya rekomendasi PSU di 9 Kabupaten/ kota mengingat adanya perlakuan/respon yang berbeda. Bagaimana bentuk pelanggaran KPU terhadap aturan dan prosedur PSU, karena bagaimanapun dalam hukum Pemilu harus terwujud asas keadilan (*equal treatment*). Serta perlu dilakukan penelitian terkait tindakan Bawaslu Provinsi Jawa Barat dalam menghadapi problematika tersebut.

8.4 Potret PSU di Provinsi Jawa Barat Tahun 2019

Rekomendasi PSU yang disampaikan Bawaslu di 10 (sepuluh) Kabupaten/ kota di Jawa Barat ini dikarenakan terdapat kesalahan prosedur pada dua aspek, sebagaimana dapat terlihat dari tabel berikut :

Tabel 2.
10 (sepuluh) KPU Kabupaten/ kota dengan
Rekomendasi PSU

NO	KABUPATEN/ KOTA	JUM- LAH	Kesalahan Prosedur
		TPS	
1.	Kab Bandung Barat	2	Pembukaan kotak suara untuk sinkronisasi C1 Plano dan salinan C 1 Hologram Pembukaan kotak suara untuk koreksi C1 Plano yang tidak sama jumlah dengan Formulir C7
2.	Kab Ciamis	4	Pembukaan kotak suara untuk mengambil salinan formulir Model C dan Berita Acara
3.	Kota Depok	1	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
4.	Kab Cirebon	4	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
5.	K a b Indramayu	1	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.

Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara

6.	K a b . Pangandaran	3	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
7.	K a b Purwakarta	1	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
8.	Kab. Bandung	3	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
9.	Kota Bandung	2	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.
10.	Kota Cimahi	1	Terdapat warga negara ber-KTP dari luar daerah yang melakukan pencoblosan suara, tanpa menunjukkan formulir model A5 sebagai syarat Pemilih DPTb.

Sumber : LHP Bawaslu Kab/Kota di Jawa Barat

Guna menggali lebih jauh kesalahan prosedur yang terjadi di Kabupaten/ kota sebagaimana diatas, maka dibawah ini akan diuraikan dalam dua hal, yaitu:

a. Peristiwa Pembukaan Kotak Suara

Berdasarkan LHP Nomor: 078/LHP/ PM.13.14/ IV/2019 tertanggal 19 April 2019 diketahui terdapat Kotak Suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum 2019 yang sudah terbuka segelnya yaitu Kotak Suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum 2019 untuk TPS 05, TPS 06, TPS 10 dan TPS 11 Desa Gunungsari Kecamatan Sadananya Kabupaten Ciamis.

Berdasarkan hasil penelusuran, didapatkan keterangan bahwa pembukaan kotak suara tersebut dilakukan oleh PPS Desa Gunungsari Kecamatan Sadananya tanpa perintah dari Ketua PPK Sadananya. Akan tetapi, pembukaan kotak suara di lokasi tersebut diketahui oleh PPL Sadananya yang tujuannya untuk mengambil salinan Formulir Model C dan Berita Acara untuk KPU Kabupaten Ciamis karena formulir model C tersebut seharusnya berada diluar kotak suara Berdasarkan peristiwa di atas, Bawaslu Kabupaten Ciamis memberikan Surat, yang pada pokoknya merekomendasikan kepada KPU Kabupaten Ciamis untuk menyelenggarakan PSU. Selanjutnya pada tanggal 21 April 2019, dijawab KPU Kabupaten Ciamis menjawab melalui Surat pada pokoknya menyampaikan bahwa KPU Kabupaten Ciamis tidak mendapatkan form model B.2 dan B.10 sebagaimana diatur dalam Perbawaslu 7 Tahun 2018 yang merupakan bagian prosedur temuan hasil pengawasan dan kajian dugaan pelanggaran; penerapan Pasal 372 ayat (2) huruf a UU Pemilu dipandang kurang tepat dan tidak cukup bukti.

Sedangkan di Kab Bandung Barat, terdapat peristiwa pembukaan kotak suara untuk Calon Presiden dan Wakil Presiden TPS 17 Desa Mekarsari yang berdasarkan keterangan Ketua PPS Desa Mekarsari dilakukan untuk mensinkronkan antara C1 Plano dengan salinan C1 Hologram. Sedangkan di TPS 54 Desa Tanimulya pembukaan 5 (lima) jenis kotak suara, disampaikan Ketua PPS untuk menemukan adanya ketidaksesuaian jumlah pemilih yang tercantum di daftar

hadir (form C7) sebanyak 210 Pemilih, sedangkan pada hasil C1 Plano ditulis 212 Pemilih. pembukaan kotak suara ini dimaksudkan untuk mengoreksi C1 Plano yang berbeda dengan C7 dan membuka sampul yang berisi surat suara PPWP untuk dapat dihitung ulang dengan tujuan memastikan ketepatan jumlah surat suara tersebut.

Berdasarkan peristiwa di atas, Bawaslu Kabupaten Bandung Barat melalui surat merekomendasikan kepada KPU Kabuapten Bandung Barat untuk melakukan PSU. Selanjutnya KPU Kabupaten Bandung Barat menjawab dengan surat bersifat penting, yang pada kesimpulannya menyatakan bahwa syarat formil dan syarat materil PSU tidak terpenuhi.

b. Peristiwa Pemilih dengan E-KTP tidak di wilayah setempat

Pemilih dengan E-KTP yang memberikan hak pilihnya tidak di wilayah sebagaimana tercantum (lihat kembali penjelasan bagian aturan dan prosedur PSU) terjadi pada 8 (delapan) Kab/ Kota di Jawa Barat. Di Kabupaten Cirebon terdapat 5 lokasi direkomendasikan untuk Pemungutan Suara Ulang, karena ditemukan adanya Warga Negara Indonesia yang tidak berhak memilih pada TPS tertentu akibat tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan Kartu Tanda Penduduk yang tercantum berada pada wilayah lain diluar TPS, telah menggunakan hak pilihnya. Terjadi di TPS 21 Kelurahan Kaliwadas Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon ditemukan ada 1 (satu) orang pemilih yang tidak berhak memilih; TPS 07 Desa Kertawinangun Kecamatan Kedawung ditemukan 17 (tujuh belas) orang yang tidak berhak memilih; TPS 16 Desa Cirebon Girang Kecamatan Talun terdapat 11 (sebelas) orang yang tidak berhak memilih namun tetap memilih; TPS 10 Desa Palimanan Barat Kecamatan Gempol terdapat 1 (satu) orang pemilih; dan TPS 07 Desa Ujung Semi Kecamatan Kaliwedi terdapat 1 (satu) orang. Namun KPU Kabupaten Cirebon melayangkan

surat, sebagai balasan atas surat rekomendasi Bawaslu Kabupaten Cirebon yang pada pokoknya menyatakan KPU memandang tidak diperlukannya PSU.

Kasus serupa juga terjadi di Kab Indramayu, Kab Pangandaran, Kab Purwakarta, Kab Bandung, Kota Bandung, dan Kota Cimahi. Namun respon yang diberikan oleh KPU di 7 (tujuh) kabupaten/ kota nyaris seragam. Pertama seragam dalam cara merespon melalui surat dan kedua seragam dalam alasan yaitu tidak melaksanakan PSU dikarenakan pada pokoknya tidak memenuhi unsur.

Menyikapi munculnya rekomendasi PSU di beberapa di Kabupaten/ kota, Komisioner KPU Jabar Reza Alwan Sovnidar menjelaskan, awalnya memang ditemukan potensi PSU di Kabupaten Pangandaran. Karena berdasarkan informasi ada warga yang menggunakan hak pilihnya tanpa membawa KTP-elektronik. "Setelah ketahuan, kami laporkan dan investigasi dan dicek di Sidalih (sistem daftar pemilih) ternyata warga bersangkutan terdaftar di DPT," ucapnya, saat ditemui di Jamanao Resto, Jalan Bahureksa, Kota Bandung, Selasa (23/4/2019).

Lebih jauh kemudian KPU Provinsi Jawa Barat melalui surat tertanggal 26 April 2019 pada pokoknya menyatakan bahwa berdasarkan hasil supervisi KPU Provinsi Jawa Barat terhadap KPU Kabupaten/ kota tersebut, diketahui bahwa KPU Kabupaten/ kota dengan Bawaslu Kabupaten/ kota masing-masing telah melaksanakan pembahasan dan pengkajian secara komprehensif. Atas peristiwa yang direkomendasikan untuk dilaksanakan PSU keputusan dilaksanakan dengan memperhatikan 1)Terpenuhi atau tidak terpenuhinya unsur-unsur yang dapat mengakibatkan dilaksanakannya pemungutan suara ulang (PSU) sebagaimana dimaksud dalam pasal 372 ayat (2). Serta 2) Pertimbangan sosio kultural dan melindungi kepentingan pemilih yang telah menggunakan hak pilihnya.

Perdebatan mengenai terpenuhi atau tidak terpenuhinya unsur sebagaimana yang dikemukakan oleh KPU Provinsi Jawa Barat sesungguhnya telah dipaparkan secara mendalam pada bagian lain tulisan ini.. Namun untuk menguji cara pandang dan pemahaman soal unsur-unsur harus dilaksanakannya PSU, menjadi penting jika kita lihat perbandingannya dengan pelaksanaan PSU di Provinsi lain. Kita mulai dari Jawa Tengah yang melaksanakan PSU di 30 TPS. Komisioner KPU Jateng, kordiv Divisi Teknis Ikhwanudin menjelaskan total ada 32 TPS dari 16 Kabupaten/ kota di Jawa Tengah yang menggelar PSU. "Rencana pelaksanaan PSU hari ini ada total 32. Totalnya PSU ada 32" kata Ikhwan. Sedangkan 2 lainnya telah melakukan PSU pada 20 April 2019 lalu.

Dijelaskan pula oleh Ketua KPU Kota Semarang Henry Casandra Gultom dimana 5 TPS yang melaksanakan PSU ada di wilayahnya menyatakan "jadi pemilih hanya menggunakan KTP elektronik, padahal bukan warga asli TPS tersebut, ini karena pemilih tidak tahu prosedur harus menggunakan A5 jika berpindah TPS", menjadi musabab dilakukannya PSU di Kota Semarang.

Begitu pula dengan KPU Jawa Timur yang melakukan PSU di 18 TPS dari 11 Kabupaten/ kota. Ketua KPU Jatim Choirul Anam mengatakan "PSU dilakukan lantaran ada pelanggaran di sejumlah TPS. Salah satunya disebabkan oleh informasi yang salah terkait tata cara pemilihan pelanggarannya, sebagian besar itu karena masih banyak masyarakat yang termakan hoaks, termakan informasi dimana (pemilik) e-KTP bisa menggunakan hak pilih dimanapun, meskipun tidak sesuai dengan alamatnya".

Bahkan di Bali juga berlangsung pelaksanaan PSU dengan faktor penyebab yang sama, " Untuk PSU di Denpasar dan Jembrana memiliki kasus yang sama. Karena pemilih yang tidak mesti memilih disitu, ikut melakukan pemilihan" ungkap Ketua KPU Provinsi Bali Dewa Agung Gede Lidartawan.

Sama halnya dengan yang terjadi di DI Yogyakarta DIY dimana ada 27 rekomendasi PSU yang ditindaklanjuti akibat adanya ketidakpahaman KPPS maupun PTPS tentang klasifikasi pemilih antara DPTb dengan DPK.

Dari beberapa perbandingan diatas, nampak menjadi jelas bagi kita bahwa sesungguhnya kepastian hukum yang terkandung dalam Pasal 372 ayat (2) sudah sangat terang benderang. Pandangan KPU yang menyatakan tidak terpenuhinya unsur menjadi aneh dan menimbulkan pertanyaan besar ditengah responsifnya KPU di Provinsi lain melaksanakan rekomendasi PSU dengan latar belakang peristiwa yang serupa.

Oleh karenanya dalam Rapat Pleno Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara tingkat Provinsi Jawa Barat, H. Wasikin Marzuki (anggota Bawaslu Provinsi Jawa Barat) menjelaskan bahwa " pada Pemilu 2014, Bawaslu Jawa Barat merekomendasikan 362 TPS (maksudnya 326, pen) untuk PSU. Semua dilaksanakan dan tidak menimbulkan apa apa. Kami mengawal hal ini karena mempunyai tanggung jawab agar Pemilu kali ini berkualitas. Sayangnya, saat ini KPU Provinsi Jawa Barat seperti alergi untuk melaksanakan PSU, padahal dampaknya suara rakyat menjadi tidak berharga lagi". Senada dengan hal tersebut, Zaki Hilmi Kordiv Pengawasan Bawaslu Provinsi Jawa Barat menjelaskan bahwa terkait rekomendasi PSU di Kab Bandung, Kota Bandung, Kab Indramayu, Kab Pangandaran, Kab Ciamis dll alasannya sudah sangat jelas, bahwa jika ada orang mencoblos diluar domisili KTP elektronik dan tidak membawa A5 maka perlu dilakukan PSU. Lebih jauh ia tegaskan "Dari semua yang direkomendasikan PSU, hanya KPU Kota Depok yang melakukan PSU. Sejauh ini, DIY sekalipun dilakukan PSU dan berjalan kondusif. Rekomendasi kami sudah dijawab KPU, maka kami melakukan mekanisme sesuai kewenangan Bawaslu untuk melakukan penindakan administrasi bahkan pelanggaran etik" tegasnya.

8.5 Tindakan Bawaslu Provinsi Jawa Barat terkait PSU

Tugas Bawaslu berdasarkan Pasal 97 dan 98 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 antara lain mengawasi perencanaan dan pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu. Menjadi tantangan bagi Bawaslu Provinsi Jawa Barat mengingat wilayah kerja seluas 35.378 km² dengan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) sebanyak 33.341.915 orang yang tersebar di 27 kabupaten/kota, 627 kecamatan, 5957 kelurahan/desa dan 138.123 TPS. Hal ini menempatkan Jawa Barat sebagai provinsi dengan DPT terbanyak di Indonesia.

Memastikan DPT yang ditetapkan sudah benar dan bersih dari kegandaan, validitas DPT yang dapat dipertanggungjawabkan (sinkronnya data baik pada Nama, Alamat, Nomor Induk Kependudukan (NIK), Nomor Kartu Keluarga (NKK) hingga memastikan data manual dengan data SIDALIH cocok, menjadi kerja keras dan terfokus Bawaslu di setiap jenjang. Disebut kerja keras mengingat dari hasil penyandingan data Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) menuju DPT lalu ke Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP), banyak ditemukan ketidaksesuaian, sehingga mau tidak mau harus dilakukan pencermatan satu persatu.

Panjangnya proses hingga berhasil ditetapkannya DPT ini, termasuk didalamnya Keputusan Mahkamah Konstitusi RI terkait Hak pilih tentu berdampak pada kualitas transformasi informasi kepada jajaran penyelenggara pemilu di tingkat lapangan juga secara umum pada masyarakat luas yang menjadi beragam dan kemudian berpotensi pada pelaksanaan proses pungut hitung yang tidak sesuai prosedur dan berbuntut keluarnya rekomendasi PSU.

Terkhusus dalam konteks persoalan terkait PSU ini, setidaknya tercatat beberapa tantangan yang dihadapi dalam menegakan hukum terkait PSU. Diantaranya: 1. bahwa pengusulan/rekomendasi dilaksanakannya PSU oleh Pengawas Pemilu tidak sesuai prosedur dan tidak dilaksanakan sesuai dengan Perbawaslu 7 tahun 2018

tentang Penanganan Temuan/Laporan Pelanggaran Pemilu; 2. bahwa warga negara yang memilih dengan menunjukan KTP elektronik dari luar wilayah domisili TPS setempat merupakan warga sekitar yang telah lama tinggal sehingga telah dianggap menjadi warga sekitar, dan hak memilih merupakan substansi hak konstitusional yang tidak boleh dihalangi oleh ketentuan prosedural.

Disisi lain, hal yang menjadi tantangan dalam prosedur/tata cara pengusulan PSU yaitu Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu, yang menyebutkan PSU diusulkan oleh KPPS dan diteruskan kepada PPK dan diajukan kepada KPU untuk pengambilan keputusan. Pada realitanya, pembukaan kotak suara maupun warga negara yang memilih menggunakan KTP elektronik yang diluar wilayah TPS setempat; diketahui setelah proses pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS sudah selesai sehingga dari beberapa lokasi sebagaimana dipaparkan di atas sudah diluar kuasa KPPS. Hal demikian menjadi penghambat pemenuhan ketentuan Pasal 373 a quo.

Selanjutnya, terkait hak memilih (*right to vote*) merupakan hak konstitusional warga negara yang tidak boleh dihalang-halangi oleh ketentuan prosedural. Oleh karena itu, berdasarkan putusan MK Nomor: 20/PUU-XVII/2019 warga negara yang belum tercantum dalam DPT maupun DPTb dapat memilih dengan menunjukan KTP elektronik atau Surat Keterangan; namun hal tersebut terbatas pada TPS di wilayah yang tercantum dalam KTP Elektronik. Maka dapat diartikan bahwa KTP elektronik tidak dapat digunakan di TPS lain selain pada wilayah yang tercantum padanya. Pembatasan tersebut dibenarkan secara hukum yaitu berdasarkan Pasal 28J UUD 1945 yang berbunyi: "dalam menjalankan hak dan kebebasannya,, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat

yang demokratis.”

Selain itu, urgensi terhadap akuntabilitas setiap pemilih yang memberikan suara dalam Pemilu tetap harus dijaga. Sehingga segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengabaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil.

Oleh karenanya, rekomendasi PSU merupakan usul atau saran perbaikan yang menganjurkan, membenarkan, atau menguatkan serta mengikat secara moral dan hukum. Terbitnya rekomendasi tersebut merupakan hasil penelitian dan pemeriksaan pengawas pemilu dengan menyebutkan keadaan yang menyebabkan diadakannya PSU. Dengan kata lain, rekomendasi tersebut merupakan upaya perbaikan dengan tindakan cepat (*speed trial*) mengingat batas waktu akhir pelaksanaan PSU adalah 10 hari setelah pemungutan suara. Adapun setelah jatuh batas akhir waktu pelaksanaan PSU namun KPU kabupaten/kota tidak melaksanakannya, maka diberlakukanlah penanganan temuan/laporan pelanggaran pemilu sebagaimana diatur dalam Perbawaslu 7 tahun 2018, karena hal demikian berpotensi pada dugaan pelanggaran administratif, tindak pidana, dan/atau kode etik penyelenggara pemilu.

Namun sejumlah tantangan di atas nyatanya tidak berdiri sendiri. Berdasarkan hasil sidang pemeriksaan administratif Pemilu Bawaslu Provinsi Jawa Barat berhasil mengungkap fakta tentang kesalahan prosedur sebagaimana termaksud dipicu oleh beberapa faktor diantaranya:

- a. Bimbingan Teknis (Bimtek) bagi jajaran penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh KPU sangat minim. Hal ini berdampak pada terbatasnya pemahaman penyelenggara Pemilu di TPS (baik KPPS, PPS bahkan beberapa sampai ke tingkat PPK). Keterbatasan ini meliputi keterbatasan dalam jumlah anggota yang

diikutsertakan Bimtek juga keterbatasan dalam frekuensi pelaksanaan Bimtek. Dari anggota KPPS yang berjumlah 7 (tujuh) orang, yang mendapat Bimtek hanya 2 (dua) atau 3 (tiga) orang. Sebut saja sebagai contoh di Kab. Indramayu, PPK Indramayu hanya melakukan Bimtek kepada 3 (tiga) dari 7 (tujuh) anggota KPPS sebanyak 1 (satu) kali. Bahkan, terungkap dalam sidang pemeriksaan ada Ketua KPPS yang tidak mengikuti Bimtek sampai selesai sehingga tidak memahami aturan tentang DPT, DPTb, DPK, dan A5. Ketidapkahaman akan aturan ini juga terungkap sebagai penyebab dibukanya Kotak Suara yang tidak sesuai prosedur sebagaimana terjadi di Kab. Bandung Barat dan Kab. Ciamis.

- b. Sosialisasi dan informasi yang disampaikan KPU mengenai prosedur penggunaan hak pilih belum berjalan maksimal dan belum mampu menjangkau seluruh sektor, akibatnya banyak masyarakat yang tidak memahaminya. Ketidapkahaman di tingkat pemilih ini membuat tekanan tersendiri pada hari pemungutan suara, sehingga terjadi peristiwa pemilih di luar daerah memaksa untuk diberikan surat suara. Di sidang pemeriksaan terungkap fakta bahwa di Kota Bandung awalnya Ketua KPPS sempat menolak memberikan surat suara dan bersama PTPS berupaya menjelaskan tentang prosedur mencoblos, namun karena jumlah mahasiswa yang banyak dan berpandangan dengan E-KTP saja sudah bisa memilih, akhirnya tidak mampu di bendung.
- c. Distribusi Buku Saku Bimbingan Teknis dan alat edukasi lainnya bagi jajaran penyelenggara pemilu, terlalu dekat dengan hari pungut hitung. Hal ini terjadi untuk KPPS juga PTPS, sehingga berdampak pada keterbatasan untuk menyerap informasi mengenai aturan, prosedur dan tata cara dengan muatan yang banyak secara baik dan komprehensif.
- d. Munculnya Surat Edaran maupun Surat Edaran Bersama baik dari KPU RI maupun Bawaslu RI yang dikeluarkan menjelang hari pungut hitung, sehingga terdapat

- kesulitan untuk dapat memastikan adanya pemahaman yang sama terhadap isi surat edaran termaksud. Hal ini berpotensi pada terjadinya silang pendapat di sesama jajaran penyelenggara pemilu termasuk dalam hal ini soal pemilih yang dari luar alamat tanpa membawa A5.
- e. Waktu kerja yang tinggi dan nyaris tidak proporsional berdampak pada daya fokus dan ketidaktepatan anggota KPPS dalam memverifikasi pemilih setempat. KPPS dan PTPS sudah bekerja sebelum hari H tanpa jeda, mulai dari memastikan pendirian TPS sesuai aturan hingga memastikan kedatangan logistik. Fakta banyaknya kendala dalam penyediaan logistik untuk datang tepat waktu pada Pemilu 2019 jadi faktor yang tidak bisa diabaikan. Untuk PTPS yang hanya 1 (satu) orang di TPS membuatnya tidak bisa bergantian juga jika butuh rehat atau hendak menunaikan hajat sejenak. Menurunnya daya teliti ini terungkap dalam persidangan di Kab. Pangandaran dan Kab. Bandung yang kemudian berdampak pada diizinkan pemilih luar daerah untuk memilih di TPS tersebut.
 - f. Telah terdapat upaya di tingkat TPS untuk mencari jalan keluar atas peristiwa adanya pemilih yang tidak memenuhi syarat, namun sudah terlanjur memilih. Upaya itu dalam bentuk kesepakatan antara KPPS dan saksi partai yang diketahui PTPS dengan cara nama pemilih termaksud dicoret dari form C7 dan ditindaklanjuti dengan mengambil secara acak surat suara yang belum dibuka untuk dimasukkan ke dalam surat suara rusak.

8.6 Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian peristiwa di atas, rekomendasi terkait PSU yang disampaikan Bawaslu kabupaten/kota dan tidak dijalankan KPU, sesungguhnya berdasarkan ketentuan Pasal 349 ayat (1) huruf a dan c UU Pemilu diketahui telah memenuhi syarat dan unsur untuk dilaksanakannya PSU. Sehingga dengan tidak dilaksanakannya rekomendasi PSU maka Bawaslu Provinsi Jawa Barat melakukan tindakan

berupa penindakan pelanggaran administratif. Setelah melalui proses persidangan, maka melalui putusannya menyatakan 9 (Sembilan) Kab/ Kota sebagaimana termaksud, secara sah dan meyakinkan telah melakukan pelanggaran administrasi Pemilu dan diberikan teguran tertulis.

Adapun terungkapnya faktor penyebab dari rekomendasi PSU, nyatanya didominasi oleh tidak komprehensifnya pemahaman akan substansi regulasi yang terungkap melalui persidangan pelanggaran administrasi di Bawaslu Provinsi Jawa Barat. Belajar dari peristiwa ini maka untuk peningkatan kualitas Pemilu pada masa yang akan datang, kami merekomendasikan kepada:

1. Pembuat kebijakan (Eksekutif dan Legislatif) agar melakukan revisi yang mengatur tentang bobot kerja Penyelenggara Pemilu. Ketidaksihatian dan menurunnya daya teliti dari penyelenggara di lapangan, salah satunya dipicu oleh beban kerja yang berlebihan/ tidak proporsional.
2. Kementerian Dalam Negeri untuk membuat mekanisme dan instrument yang menerapkan proses validasi Data Pemilih (yang turun pada jenjang dibawahnya) harus dilakukan secara transparan dengan melibatkan KPU dan Bawaslu sejak awal untuk memudahkan pencermatan. Agar plesetan DPT sebagai Daftar Permasalahan Tetap segera dapat disudahi.
3. KPU sebagai Penyelenggara Pemilu untuk, *pertama*; menyelenggarakan Bimbingan Teknis (Bimtek) kepada Penyelenggara Pemilu untuk dilakukan secara maksimal, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Secara kuantitas berarti, seluruh penyelenggara Pemilu (tidak hanya perwakilan) di setiap tingkatan, mendapatkan Bimtek untuk memastikan ada pemahaman yang sama. Secara kualitas berarti Bimtek juga perlu dilakukan secara berkesinambungan (tidak hanya satu kali), agar semua materi regulasi dapat dipahami secara bertahap dengan jumlah peserta Bimtek yang terukur. Dalam hal ini pemilihan metode Bimtek yang tepat sesuai

kondisi lokal juga perlu dilakukan, untuk memastikan seluruh materi mudah dipahami dan dapat dipraktikkan. Simulasi secara serius terkait pungut hitung penting dilakukan dengan lebih terfokus agar tidak terjadi kebingungan saat mempraktikkan pengetahuan yang telah di dapat dari Bimtek. *Kedua*; Memastikan komitmen serius dari jajaran Penyelenggara Pemilu untuk mengikuti Bimtek sampai selesai. Perlu dibuat mekanisme untuk memastikan kehadiran tanpa terkecuali, agar tidak terulang kembali kejadian seperti di Kab. Indramayu, Kab. Bandung Barat dan Kab. Ciamis. *Ketiga*; Sosialisasi dan pendidikan pemilih perlu dilakukan lebih masif dan terukur dengan memperluas daya jangkau pada berbagai kelompok masyarakat. Hal ini untuk menghindari peristiwa “adanya tekanan” dari pemilih sebagaimana terjadi di Kota Bandung akibat ketidakpahaman dan minimnya informasi.

4. KPU dan Bawaslu untuk, *pertama*; menyiapkan Buku Saku Bimbingan Teknis, Panduan Digital dan alat edukasi lainnya bagi jajaran penyelenggara di lapangan, harus didistribusikan sejak mereka dilantik dan menjalankan tugas agar memiliki waktu yang cukup untuk dibaca, dipelajari dan dipahami. Metode asistensi berkelanjutan untuk memastikan kualitas pemahaman akan aturan/ regulasi pada jajaran penyelenggara pemilu di lapangan mutlak harus dilakukan secara berkala. *Kedua*; Surat Edaran maupun Surat Edaran Bersama yang dikeluarkan oleh KPU RI dan Bawaslu RI, hendaknya dikeluarkan tidak terlalu mendekati hari pungut hitung. Jika pun karena situasi mendesak, maka perlu dibuat mekanisme yang dapat memastikan isi surat edaran termaksud, dipahami oleh jajaran penyelenggara di tingkat TPS. *Ketiga*; Dibuat mekanisme kerja kolektif penyelenggara terutama di setiap jenjang melalui Rapat Koordinasi Gabungan, agar ada pemahaman regulasi yang sama antara KPU dan Bawaslu. Dalam hal ini, salah satu contohnya adalah tentang kearifan lokal yang dilakukan penyelenggara pemilu untuk mencari

jalan keluar atas adanya peristiwa pemilih yang tidak memenuhi syarat, namun sudah terlanjur memilih. Upaya koreksi itu dalam bentuk kesepakatan antara KPPS dan saksi partai yang diketahui PTPS dengan cara nama pemilih termaksud dicoret dari form C7 dan ditindaklanjuti dengan mengambil secara acak surat suara yang belum dibuka untuk dimasukkan ke dalam surat suara rusak jelas tidak sesuai dengan mekanisme yang ada dan dapat berdampak pada tidak terjaminnya kemurnian suara pemilih.

5. Media Massa, untuk dapat lebih massif memberikan pendidikan pemilih dengan menyampaikan informasi secara utuh berkenaan dengan hak pilih, untuk menghindari pemahaman masyarakat yang tidak utuh akibat dari sosialisasi dari KPU yang tidak mampu menjangkau seluruh elemen masyarakat.



Bab 9

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PEMUNGUTAN SUARA SUSULAN DAN LANJUTAN DI NIAS SELATAN

Suhadi Sukendar Situmorang

9.1 Pengantar

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁽¹⁾ Pemilu yang berkualitas dan bermartabat haruslah dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Pasal 347 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menyebut : "Pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak." Bunyi pasal (1) diatas mengisyaratkan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan anggota DPRD dilakukan secara bersamaan. Selan-

¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Bab I, Pasal 1, angka 1.

jutnya ayat (2) menyebut, : “Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara Pemilu ditetapkan dengan Keputusan KPU.” Hal ini menegaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) diberikan kewenangan oleh Undang-undang untuk menentukan kapan pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan suara secara serentak tersebut dilaksanakan. Kewenangan yang besar yang diamanatkan oleh Undang-undang kepada KPU tersebut mengandung tanggung jawab yang besar dengan konsekwensi bahwa setiap pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terlibat dan ikut serta dalam penyelenggaraan Pemilu tersebut secara sadar dan bertanggung jawaab dituntut untuk menaatinya.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) secara langsung diselenggarakan sejak tahun 2004. Ketika itu Pilpres dan Pileg tidak dilakukan pada waktu bersamaan. Ada selisih waktu antara pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Jika pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan pada bulan April 2004 maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan pada bulan Juli 2004.

Mulai tahun 2019, masyarakat memilih secara langsung calon anggota DPR RI, calon anggota DPD, calon Presiden dan Wakil Presiden serta calon anggota DPRD. Pada Pemilu 2004 hingga 2014, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan terlebih dahulu dari Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perolehan kursi partai politik di DPR RI menjadi penentu untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2004 sampai 2014.

Tahun 2019 menjadi tahun pertama Pemilu serentak, dimana Pilpres dan Pileg dilaksanakan pada hari yang sama. Undang Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu) sebagai dasar Pemilu serentak dibentuk bertujuan memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu, memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam Pengaturan Pemilu dan mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.

Sejatinya, pemungutan suara serentak dilakukan secara bersamaan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 17 April 2019, pukul 07.00 sampai 13.00 waktu setempat, namun di Sumatera Utara (Sumut) terjadi Pemungutan Suara Susulan (PSS) dan Pemungutan Suara Lanjutan (PSL) yaitu di Kabupaten Nias Selatan. Tercatat PSS di 146 TPS tersebar pada 7 kecamatan, yakni 32 TPS di Kecamatan Toma, 29 TPS di Kecamatan Mazino, 30 TPS di Kecamatan Somambawa, 22 TPS di Kecamatan Siduaori dan 30 TPS di Kecamatan Lolowau. PSS juga pada 1 TPS di Kecamatan Teluk Dalam dan 2 TPS di Kecamatan Lahusa. Sedangkan PSL karena pendistribusian logistik tidak lengkap terjadi pada 2 TPS di Kecamatan Lahusa.

Ada yang berpendapat bahwa PSS dan PSL, menunjukkan Pemilu serentak gagal, meski pendapat tersebut masih harus dikaji berdasar ketentuan perundang-undangan karena UU Pemilu mengatur tetag eksistensi PSS dan PSL. Pastinya PSS dan PSL memiliki dampak yang luas, baik kerugian secara matril dan immatril.

Karena itu, penulis merasa tertarik untuk membuat sebuah penelitian dan oleh karenanya perlu kiranya suatu kajian dan pembahasan mengenai penyebab terjadinya PSS dan PSL. Tulisan berjudul Pemungutan Suara Susulan dan Lanjutan di Nias Selatan pada Pemilu 2019 ini diharapkan menjadi informasi yang komprehensif, sehingga pada Pemilu berikutnya persoalan serupa tidak terjadi kembali.

Penelitian ini dilatar belakangi antara lain kondisi sosiologis masyarakat Nias Selatan yang umumnya homogen, kondisi geografis kabupaten Nias Selatan yang memiliki wilayah dataran dan perbukitan serta terdapatnya 101 (seratus satu) pulau-pulau kecil di luar pulau utama, dimana pulau kecil dimaksud merupakan bahagian dari teritori kabupaten Nias Selatan. Selain itu yang menarik untuk diteliti adalah karena Nias Selatan dalam Tahapan Pemilu sejak tahun 2004, 2009, 2014 sampai Tahapan Pemilu 2019 selalu menjadi salah satu pusat perhatian nasional karena memiliki kompleksitas permasalahan pemilihan.

Penulis melakukan riset, wawancara, studi literatur dan pengumpulan serta pengelolaan data. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap pemangku kepentingan (*stakeholders*) seperti ketua dan anggota KPU kabupaten Nias Selatan, Asisten 1 Pemerintah kabupaten Nias Selatan mewakili Pemerintah Daerah, Wakapolres mewakili Kapolres Nias Selatan, Pengurus Partai Politik tingkat kabupaten Nias Selatan, Tokoh masyarakat, dan Lembaga Pemantau Pemilu dan awaq media (pers). Selain itu penulis juga mengumpulkan dokumen berupa Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu kabupaten Nias Selatan dan sumber lainnya. Wawancara juga dilakukan kepada anggota KPU Provinsi Sumatera Utara periode 2003 sampai 2013 dan anggota KPU Provinsi Sumatera Utara periode 2013 sampai 2018 dan 2018 sampai 2023. Selanjutnya penulis juga menghimpun berbagai literasi seperti buku, majalah, keputusan KPU, Keputusan Mahkamah Konstitusi dan lain sebagainya sebagai sumber sekunder untuk mendukung data tulisan ini.

Wawancara kepada pihak-pihak dilaksanakan pada tanggal 30 Agustus 2019 di Kantor Bawaslu Nias Selatan. Berbagai data dan informasi yang dihimpun akan dideskripsikan melalui tulisan ini.

9.2 Konteks Studi

PSS dan PSL justru terjadi pada kecamatan-kecamatan terdekat dari Ibukota Kabupaten Nias Selatan. Pertanyaan mendasar, apa yang menjadi penyebab utama keterlambatan. Keterlambatan pengelolaan logistik Pemilu tentunya sangat erat kaitannya dengan pengadaan, pengiriman logistik sampai ke Nias Selatan, pengelolaan atau manajemen logistik berupa sortir dan lipat surat suara, pengepakan surat suara beserta peralatan pemungutan suara lainnya dan prioritas pendistribusian logistik sampai ke TPS.

Tabel 1.
TPS PSL dan PSL Di Nias Selatan

PSS dan PSL 23 April 2019 di Kab. Nias Selatan		
Kecamatan	Jumlah TPS	
	PSS	PSL
Toma	32	
Mazino	29	
Somambawa	30	
Siduaori	22	
Lolowau	30	
Teluk Dalam	1	
Lahusa	2	2
Total	146	2

Ada dua faktor keterlambatan pendistribusian logistik pemilu, pertama internal berupa sumber daya manusia. Sedangkan yang kedua faktor eksternal, meliputi sarana dan prasarana serta gangguan alam.

UU Pemilu menyebutkan penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh KPU sebagai pelaksana teknis dan Bawaslu sebagai pengawas pelaksanaan teknis. Pasal 434 UU Pemilu juga disebutkan peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk kelancaran pelaksanaan Pemilu.

Bagaimana peran penyelenggara teknis Pemilu, Pengawas Pemilu, Pemerintah dan stakeholder lainnya akan dideskripsikan dalam tulisan ini. Analisa informasi dan data kiranya menjadi solusi untuk pelaksanaan Pemilu mendatang.

9.3 Kerangka Analisis

Pilpres dan Pileg secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lain-

nya. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pileg akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat⁽²⁾.

Pemungutan Suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara Nasional. Pada hari itu, masyarakat akan mencoblos lima surat suara di hari yang sama pada Pemilu serentak. Karena itu perlu perisapan secara teknis, baik persiapan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara (logistik), juga memperhitungkan durasi waktu pelaksanaan pemungutan suara di TPS⁽³⁾.

Pemungutan suara serentak secara Nasional 17 April 2019 tidak dapat dilaksanakan seutuhnya. Terjadi PSS dan PSL di 148 TPS, tersebar pada 7 kecamatan di Nias Selatan.

KPU bertanggungjawab dalam merencanakan menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara. Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi, dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara⁽⁴⁾.

Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilu (logistik pemilu) adalah perlengkapan yang digunakan dalam penyelenggaraan Pemilu, meliputi perlengkapan pemungutan suara dan dukungan perlengkapan lainnya. Perlengkapan pemungutan suara adalah perlengkapan yang digunakan dalam pemungutan suara dan secara langsung mendukung penyelenggaraan Pemilu⁽⁵⁾.

Perlengkapan Pemungutan berupa surat suara, tinta, segel dan alat untuk mencoblos pilihan, serta dukungan perlengkapan berupa sampul kertas, karet pengikat surat suara, kantong plastik, pena bolpoin (ballpoint), formulir untuk berita acara dan sertifikat dan tali pengikat alat pemberi tanda pilihan dan alat bantu tunanetra berada dalam kotak tersegel pada saat pendistribusian dan paling lama tiba diterima oleh KPPS

2 Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 hal.84

3 Pasal 167 ayat (3) UU Pemilu 2017

4 Pasal 340 UU 7/2017 tentang Pemilu

5 PKPU 15 tahun 2018 tentang Norma, Standar, Prosedur Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilu

satu hari sebelum hari pemungutan suara.

Tabel 2.
Kewenangan Pengadaan Logistik Pemilu 2019

No	Jenis	Kewenangan	Isi Kotak Suara
1.	Surat suara	KPU	Isi Kotak Suara - surat suara; - tinta; - segel dan alat untuk mencoblos pilihan; sampul kertas; - karet pengikat surat suara; - kantong plastic; - pena bolpoin (ball-point); - formulir untuk berita acara dan sertifikat dan tali pengikat alat pemberi tanda pilihan; - alat bantu tunanetra
2.	Segel	KPU	
3.	Tinta Sidik Jari	KPU	
4.	Formulir C	KPU	
5.	Formulir D, DA, DB, DC	KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota	
6.	Template Tuna Netra	KPU	
7.	DPT	KPU	
8.	DCT	KPU, KPU Provinsi	
9.	Kotak Suara	KPU	
10.	Bilik Pemungutan Suara	KPU	
11.	Sampul	KPU	
12.	Alat Kelengkapan	KPU Kab/Kota	
13.	Alat Mencoblos Pilihan	KPU Kab/Kota	

9.4 Identifikasi Masalah

Upaya mengetahui penyebab terjadinya keterlambatan, Bawaslu Sumatera Utara bersama Bawaslu Nias Selatan mengundang berbagai pihak dalam forum diskusi pada tanggal 30 Agustus 2019. Dalam forum KPU Nias Selatan menyebutkan penyebab keterlambatan karena cuaca, yang mengakibatkan kapal pengangkut logistik ke kecamatan di pula terpencil, yang menjadi prioritas pendistribusian. Kondisi itu mengakibatkan pendistribusian dimulai pada tanggal 13 April. Selain itu, KPU Nias Selatan mengungkapkan kondisi gudang untuk pengelo-

laan logistik tidak memadai di Nias Selatan. KPU Nias dihadiri Eksodi Makarius Dakhi dan Repa Duha juga mengatakan pelaksanaan pengelolaan logistik ada di pihak sekretariat.

Koordinator Demokrasi Indonesia (JaDI) Nias Selatan yang juga mantan Ketua KPU Nias selatan Sumangeli Mendrofa berpendapat keterlambatan pendistribusian bukan karena faktor cuaca. Akan tetapi ketidakprofesionalan KPU mengelola logistik Pemilu. Pada Pileg 2014 KPU Nias Selatan mempekerjakan 500 orang untuk sortir dan lipat surat suara. Jumlah TPS Pileg 2014 sebanyak 1.035 TPS dan masing-masing TPS ada 4 kotak suara. Sedangkan Pemilu 2019 jumlah kotak suara yang didistribusikan sebanyak 4.620 (lebih banyak dari Pileg 2014 ada 4.140 kotak), dan jumlah pekerja lebih sedikit.

"Faktor cuaca tidak menjadi alasan. Dulu kami butuhkan 500 orang pekerja. tahun 2014 ada 1035 TPS dan tahun 2019 sebanyak 900 an," Sumangeli Mandrofa

Pemerintah Daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas untuk kelancaran Pemilu. Termasuk kelancaran transportasi pengiriman logistik dan pemantauan kelancaran Penyelenggaraan pemilu, sebagaimana amanah Pasal 434 UU Pemilu. Pemerintah Daerah Nias Selatan yang diwakili Asisten III menyebutkan Bupati Nias Selatan pernah menyampaikan saran percepatan kepada KPU.

Pihak Kepolisian Republik Indonesia yang turut mengamankan tahapan Pemilu juga menilai adanya ketidakprofesionalan pengelolaan logistik Pemilu di Nisel.

"Kami menganggap tidak ada perencanaan pendistribusian logistik ke wilayah. Sebagaimana diketahui wilayah Nisel (Nias Selatan) jauh-jauh dan terdiri dari pulau-pulau ditambah lagi dengan kondisi cuaca yang kurang mendukung. Keterlambatan terjadi pada saat memasukkan surat suara ke kotak suara ditambah lagi hujan. Personil yang mengerjakan macet. Awalnya ada 100-an orang namun dihari berikutnya bersisa 10-20 orang" Wakapolres Nias Selatan M Luther Dachi

9.5 Manajemen Logistik

Manajemen⁶⁾ merupakan penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran. George R. Terry membagi empat fungsi dasar manajemen, yaitu *Planning* (Perencanaan), *Organizing* (Pengorganisasian), *Actuating* (Pelaksanaan) dan *Controlling* (Pengawasan)⁷⁾. Keempat fungsi manajemen ini disingkat dengan POAC. Semua itu dilakukan untuk menentukan dan mencapai target atau sasaran yang ingin dicapai dengan memanfaatkan semua sumber daya, termasuk sumber daya manusia dan sumber daya lainnya. Terlambatnya logistik Pemilu ke 146 TPS di Nias Selatan karena manajemen yang kurang baik. Hal itu dapat dilihat dari berbagai aspek.

Pengelolaan logistik Pemilu tanpa memperhitungkan volume kerja dan batasan waktu. KPU Nias Selatan harus mendistribusikan 5.075 kotak suara⁸⁾ berisi perlengkapan pemungutan suara ke 924 TPS yang tersebar pada 431 Desa di 35 Kecamatan. Dalam rapat koordinasi tertanggal 5 April, KPU Nias Selatan menyampaikan perencanaan pendistribusian logistik Pemilu kepada stakeholder.

Perioritas pendistribusian logistik ke kecamatan-kecamatan yang ada di pulau-pulau, prioritas kedua pendistribusian ke kecamatan terjauh di Pulau Nias dan pendistribusian ke kecamatan-kecamatan terdekat.

KPU Nias Selatan mulai memasukkan surat yang sudah disortir dan dilipat ke dalam kotak suara bersama perlengkapan pemungutan suara lainnya mulai tanggal 10 April 2019, sekitar pukul 16.00 WIB. Hanya 6 hari tersisa, karena perlengkapan pemungutan suara harus sudah diterima KPPS paling lama satu hari sebelum pemungutan suara.

Pengepakan ke dalam kotak suara awalnya dikerjakan oleh 15 orang. Terhitung tanggal 10 pukul 16.00WIB hing-

6 KBBI _ <https://kbbi.web.id/manajemen>

7 George R. Terry (1958) dalam bukunya *Principles of Management* (Sukarna, 2011: 10)

8 Jumlah sesuai kebutuhan DPTHP-3 dan pasca restrukturisasi TPS. Sesuai Berita Acara KPU Sumatera Utara Nomor 117/PL.02.1-BA/12/Prov/IV/2019 tentang Rapat Pleno Terbuka Perubahan Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan tahap tiga (DPTHP-3) dan Rekapitulasi Daftar Pemilih Tambahan Tingkat Provinsi Sumatera Utara pada Pemilu 2019.

ga tanggal 12 April 2019 pukul 17.55 WIB KPU Nias Selatan menyelesaikan pengisian kotak suara untuk Dapil 6 dengan jumlah 630 kotak suara untuk 126 TPS. Hasil pengisian untuk daerah pemilihan VI tersebut hanya 12,58% dari 5.010 total kotak yang akan diisi, atau 13,69% dari 921 TPS di Nias Selatan. Masih ada 4.380 kotak untuk 795 TPS yang harusnya selesai dengan batas waktu 16 April 2016. Waktu tinggal 4 hari sebelum hari pemungutan suara 17 April 2019.

Mengejar batas akhir pendistribusian logistik, jajaran sekretariat KPU Nias Selatan bekerja hingga dini hari. Pada tanggal 10 hingga 11 April, jumlah pekerja antara 10 sampai 15 orang. Meninjau kecepatan proses pengepakan, Bawaslu Nias Selatan pada tanggal 13 April 2019 menyarankan untuk menambah jumlah pekerja.

"Tanggal 15 April sudah minta pada Sekretaris untuk menambah tenaga kerja 50 orang lagi. Konfirmasi sekretaris dan ke (bagian) keuangan bahwa sudah tidak ada anggaran untuk menambah tenaga kerja" Anggota KPU Nias Selatan (saat ini sebagai ketua) Repa Duha.

Tabel 3.
Rencana Distribusi Logistik KPU Nias Selatan

Dapil	Kecamatan tujuan pendistribusian	Pendistribusian	
		Rencana	Realisasi
VI	PP Batu; PP Batu Timur;	12 April	13 April
	PP Batu Barat; PP Batu Utara; Tanah Mahasa; Himbala; Simuk		
IV	Gomo; Mazo; Boronadu; Idanotae; Uluidanotae; Umbunasi; Susua	12 April	14 April pkl 20.00 dan 15 April

III	Ulunoyo; Lolomatua; Huruna, Hilimegae; Hilisalawa'ahe; Onohazumba; Lolowau	13 April	15 April dan 16 April Lolowau (tidak terdistribusikan sampai 17 April)
II	Maniamolo; Uulusua; Amandraya; Aramo; O'ou	13 April	14 April
V	Toma; Mazino; Lahusa; Sidua'ori; Somambawa	14 April	17 April (Lahusa) Toma; Mazino; Sidua'ori; Somambawa (tidak terdistribusi sampai 17 April)
I	Teluk Dalam; Onolulu; Fanayama; Luahagundre	14 April	15 April

Logistik Pemilu 2019 yang pengadaanya oleh KPU RI dan KPU Provinsi Sumatera Utara tiba di Nias Selatan secara bertahap. Surat Suara untuk DPR, DPRD Prov dan DPRD Kabupaten diterima tertanggal 8 Februari 2019. Surat suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan DPD RI tiba di Nias Selatan tertanggal 12 Maret 2019. Tertanggal 23 Maret penyortiran dan pelipatan surat suara untuk semua jenis pemilihan selesai. Menunggu kebutuhan tambahan sebagai pengganti rusak dan kekurangan jumlah.

Secara lisan, Bawaslu Nias Selatan menyarankan agar KPU Nias Selatan memulai pengepakan, secara bertahap. Akan tetapi, KPU Nias Selatan masih menunggu logistik Pemilu diterima secara lengkap, sehingga kotak suara tidak berulang kali dibuka, untuk melengkapi jenis perlengkapan pemungutan suara yang datang belakangan. Berdasarkan catatan, Formulir Model C, C1 tiba di Nias Selatan.

9.6 Gudang dan Cuaca

KPU Nias Selatan menyewa tiga bangunan terpisah untuk menyimpan dan mengelola logistik Pemilu. Gedung pertama (1) berada di Jalan Sudirman tempat penyimpanan Jalan Imam Bonjol. Bawaslu Nias Selatan menyarankan untuk tidak menggunakan gudang tersebut, karena pemiliknya merupakan bagian dari peserta Pemilu yakni calon anggota DPRD Nias Selatan. Akan tetapi, KPU Nias Selatan berdalih sudah mengontrak gedung tersebut dan tetap menggunakan untuk penyimpanan dan perakitan kotak suara, serta bilik suara.

Gudang kedua (2) dan gudang ketiga (3) berada di Jalan Imam Bonjol. Bangunan berbentuk rumah toko (Ruko) bertingkat itu saling berhadapan (dipisah oleh jalan raya). Jarak antara gudang di Jalan Sudirman dan Gudang Jalan Imam Bonjol tidak jauh, akan tetapi harus melintasi jalan-jalan utama di Nias Selatan, dengan aktifitas perdagangan yang tinggi.

Gudang 2 dan 3 dijadikan tempat penyortiran dan pelipatan surat suara. Surat Suara yang sudah dilipat dan disimpan dalam kamar-kamar yang ada dalam bangunan, berdasarkan jenis pemilihan dan daerah pemilihan. Surat suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berada di satu kamar, surat suara Pemilihan DPD berada dalam satu kamar, surat suara Pemilihan DPR Daerah Pemilihan Sumatera Utara III di satu kamar, surat suara Pemilihan Anggota DPRD Sumatera Utara Dapil Sumatera Utara 8 pada kamar lainnya. Surat suara Pemilihan Calon Anggota DPRD Kabupaten Nias Selatan daerah pemilihan I sampai dengan VI juga dimasukkan dalam kamar terpisah.

Strategi dipersiapkan KPU, yakni mendatangkan kotak suara dari gudang 1 ke gudang 2 dan 3 sesuai dengan daerah pemilihan. Setelah kotak suara terisi sesuai dengan kebutuhan, langsung didistribusikan dan disusul dengan cara mendatangkan kotak suara daerah pemilihan berikutnya, sesuai dengan skema atau jadwal pendistribusian. Cara itu dilakukan karena areal kerja pengisian kotak suara sempit dan tidak memadai untuk menyimpan kotak suara yang sudah diisi secara keseluruhan.

Halaman dan ruangan dalam gedung sangat sempit untuk melakukan aktifitas pengepakan surat suara ke dalam

kotak suara. Pada tanggal 13 April 2019, KPU Nias Selatan memasang tenda di tengah jalan, yang diperuntukkan untuk pengepakan surat suara sekaligus penghubung antara gudang 2 dan gudang 3.

Hujan mengakibatkan proses pengepakan terganggu. Aktifitas pengepakan di bawah tenda pun tak bisa terlaksana. Bahkan, kotak suara yang udah diisi tidak dapat didistribusikan karena hujan. Kotak suara kembali dinaikkan ke lantai II untuk pengamanan. Proses penyelamatan kotak suara ini tentunya menambah waktu dan energi.

"Dua gudang dipakai, jalan raya ditutup dan pasang tenda. Anggota main (kerja) semua. Pas (turun) hujan, dimasukkan lagi (logistik) ke dalam sehingga makan waktu. Yang sudah siap untuk dilansir (didistribusikan) dimasukkan lagi ke dalam, sehingga tempat pengepakan semakin tidak memadai", staf Bagian Umum KPU Nias Selatan, Salateli

Bawaslu Nias Selatan pernah menyarankan agar KPU Nias Selatan menggunakan gudang Hall Defnas, yang dinilai lebih luas dan representatif. Akan tetapi, Sekretaris KPU Nias Selatan mengatakan, tidak memungkinkan karena sudah menyewa gedung di Jalan Sudirman dan tidak cukup anggaran untuk menyewa tempat lain.

Pemakaian gudang Hall Defnas kembali dibahas oleh KPU Nias Selatan menjelang proses pengepakan. Akan tetapi, hal itu tidak dilakukan dengan berbagai pertimbangan. Surat suara sudah dikelompokkan di kamar-kamar yang berada di gudang Jalan Imam Bonjol. Pemindahan ke gudang Hall Defnas butuh waktu dan tenaga, juga beresiko gangguan terhadap surat suara yang sudah dilipat.

"Pertimbangannya, bahwa akan merepotkan dan resiko jika memindahkan logistik dari gudang ke Hall Defnas karena Logistik", Ketua KPU Nias Selatan Edward Duha

Faktor cuaca buruk seharusnya dapat diprediksi. Dalil KPU Nias Selatan bahwa kondisi gudang tidak memadai serta sumber daya manusia yang minim juga tidak dapat dibenarkan secara hukum dan etik. Para Teradu seharusnya bertindak profesional, melakukan perencanaan dan melaksanakan tahapan pendistribusian logistik sesuai jadwal yang telah ditetapkan⁹⁾.

Perintah Ketua KPU Nias Selatan kepada Sekretaris KPU Kabupaten Nias Selatan untuk menyediakan gudang logistik yang memadai dan menambah sumber daya manusia sepatutnya dilakukan *check and recheck* guna memastikan kebijakan KPU Nias Selatan dalam mengantisipasi dan mengatasi masalah logistik.

9.7 Sumber Daya Manusia

KPU Kabupaten/Kota berkewajiban melaksanakan seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu dengan tepat waktu. Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu diantaranya pengadaan dan pendistribusian logistik¹⁰⁾.

Sekretariat KPU Kabupaten bertugas untuk membantu pendistribusian perlengkapan Penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Sekretariat KPU Kabupaten berwenang mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU. Sekretariat KPU Kabupaten mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu ke PPK, PPS dan KPPS¹¹⁾.

Ketentuan Peraturan Perundang Undangan tegas menyebutkan tugas, wewenang Penyelenggara Pemilu dan sekretariat merupakan satu kesatuan yang saling mengikat, guna terselenggaranya Pemilu sesuai dengan ketentuan.

Wawancara tim riset dengan KPU dan jajaran staf KPU Nias Selatan dilaksanakan 9 Oktober 2019 di kantor KPU Nias

9) Pertimbangan dalam Salinan Putusan DKPP Nomor 115-PKE-DKPP/VI/2019, diunduh dari laman : www.dkpp.go.id

10) UU 7 tahun 2017 tentang Pemilu

11) Pasal 29 Peraturan KPU Nomor 15 tahun 2018 tentang Norma, Standar, Prosedur, Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilihan Umum

Selatan didapat keterangan bahwa adanya kelemahan dalam komunikasi dan koordinasi antara KPU sebagai pelaksana teknis dan sekretariat sebagai pendukung pelaksanaan.

Staf yang ikut bimbingan teknis bukan bagian umum, melainkan staf bagian keuangan yang memiliki tugas lain. KPU Nias Selatan telah membagi tim kerja untuk mengelola logistik Pemilu. Akan tetapi tidak ada dilakukan bimbingan teknis internal kepada para staf teknis. Pembagian kerja hanya melalui grup WhatsApp, tidak dibahas dalam rapat internal. Koordinasi melalui grup WhatsApp juga tidak efektif sehingga ada staf yang tidak mengetahui apa tugasnya. Kurang memahami kebutuhan logistik jenis apa yang dibutuhkan untuk setiap kotak suara mengakibatkan pekerjaan menjadi lamban.

"Ada pembagian kerja per Dapil, tapi tidak paham kebutuhan setiap TPS seperti formulir apa yang harus dimasukkan" Staf Umum KPU Nias Selatan Adrian Sarumaha.

Kurang koordinasi dan komunikasi serta minimnya pemahaman mengenai pengelolaan logistik di jajaran sekretariat sudah terdeteksi oleh KPU Nias Selatan. Langkah antisipasi, KPU Nias Selatan mengadakan rapat pdatanggal 23 Maret 2019, untuk memperkuat jajaran sekretariat dalam melaksanakan tugas pengelolaan dan pendistribusian logistik

"Dua minggu sebelum hari "H", kita rapat dengan Sekretaris untuk memperkokoh Sekretaris. Pas pengisian kotak suara, sekretaris tidak hadir termasuk bendahara. Sudah pernah saya tanya namun mereka berpikir bahwa Kasubbag Umum yang atur (mengurus logistik)", Ketua KPU Nias Selatan (sebelum putusan DKPP) Edward Duha.

Perintah percepatan pengelolaan logistik Pemilu kepada Sekretaris Nias Selatan dituangkan dalam Berita Acara Pleno KPU Nias Selatan Nomor : 76.1/PP.05.3-BA/1214/KPU-Kab/IV/2019 yang isinya memberi dukungan dan melaksanakan secara penuh dalam pendistribusian logistik penyelenggaraan dan perlengkapan pemilu berdasarkan norma, standard dan prosedur Pemilu Tahun 2109. Tahapan Pendistribusian logistik disesuaikan terhadap lokasi dan akses di 35 kecamatan di ka-

bupaten Nias Selatan. KPU Kabupaten Nias Selatan memberi tugas dan tanggungjawab kepada sekretaris KPU Kabupaten Nias Selatan untuk melaksanakan pendistribusian logistik se-lambat-lambatnya tanggal 16 April 2019 telah sampai di tingkat Kecamatan dan Desa/Kelurahan. Sekretaris KPU Kabupaten Nias Selatan wajib melaksanakan jadwal dan target dalam pendistribusian logistik yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten Nias Selatan. Sekretaris KPU Kabupaten Nias Selatan wajib melakukan koordinasi kepada pihak-pihak terkait dalam proses percepatan pendistribusian logistik pemilu tahun 2019.

Bawaslu Nias Selatan berulang kali pada mengingatkan KPU Nias Selatan untuk mempercepat pengepakan dan pendistribusian. Secara lisan disampaikan pada tanggal 3 April dan secara administrasi disampaikan tertanggal 13 dan 15 April.

9.8 Dampak

Logistik Pemilu belum tuntas dikemas hingga hari pemungutan suara menjadi penyebab tertundanya pemungutan suara serentak. Data dan informasi dihimpun, bahwa pengerjaan penyortiran surat suara dan pengepakan ke dalam kotak suara karena beberapa hal. Pertama faktor SDM, terkait pengelolaan volume pekerjaan dan waktu pengerjaan. PSS dan PSL berdampak pada kerugian matrial dan immaterial.

Kerugian materi dirasakan oleh banyak pihak. KPU Nias Selatan mengeluarkan biaya lebih akibat PSS dan PSL. Demikian halnya Pemerintah daerah dan Kepolisian Republik Indonesia menambah anggaran untuk pemantauan dan pengamanan.

Kontestan Pemilu juga mengalami kerugian matrial. Uang transportasi dan uang makan para saksi dibayar dua kali untuk TPS yang PSS dan PSL. Sebab, PSS dan PSL tidak ada pemberitahuan sebelumnya, dan para saksi sudah hadir di TPS pada tanggal 17 April 2019. Sedangkan saksi juga harus dihadirkan pada PSS dan PSL yang dilaksanakan pada tanggal 23 April 2019.

PSS dan PSL juga berdampak pada kerugian immaterial, berupa kerugian waktu karena harus datang dua kali ke TPS, kerugian politik dan sosial. Tokoh masyarakat Nias Selatan Mi-

lyar Wau mengatakan, Nias Selatan menjadi sorotan nasional pada pemilu-pemilu sebelumnya, arena berbagai persoalan. Pemilu di Nias Selatan tidak lepas dari masalah membuat kesedihan di masyarakat. Karena akan muncul berbagai stigma tentang penyelenggara dan masyarakat di Kabupaten Nias Selatan.

"Masyarakat sedih, kenapa?. Kesedihannya karena diundang memilih selama 2 kali. Sehingga pada pemilu ulang tidak mau datang dan partisipasi turun drastis," Milyar Wa.

Berdasarkan data pemungutan suara di Kabupaten Nias Selatan, partisipasi pemilih di lima kecamatan yang menyelenggarakan PSS dan PSL cenderung lebih rendah dari kecamatan lainnya. Partisipasi pemilih di lima kecamatan pada rentang 52,4% sampai dengan 70%. sedangkan untuk 30 kecamatan lainnya pada rentang 54,9% sampai dengan 97,8%.

9.9 Upaya Bawaslu

Secara teknis, pelaksanaan Pemilu di Sumut telah dipersiapkan. Pemilih terdaftar sebagaimana ditetapkan dalam Berita Acara KPU Sumut Nomor 117/PL.02.1-BA/12/Prov/IV/2019 tertanggal 12 April 2019 sebanyak 9.786.005 pemilih, terdiri 4.839.043 orang laki laki dan 4.946.962 orang perempuan.

Tabel 4.
Jenis Surat Suara Pemilu

Jenis Surat Suara	Jumlah Kebutuhan/ lbr
PPWP	9.988.203
DPD RI	9.989.203
DPR RI	9.993.918
DPRD Prov	9.994.919
DPRD Kab/Kot	10.044.685
TOTAL	50.010.928

Jumlah surat suara dibutuhkan untuk lima jenis pemilihan sebanyak 50.010.928 lembar, untuk disebarakan ke 33 kabupaten/kota 444 kecamatan, 6.110 desa/kelurahan dan 42.650 TPS.

Pencetakan Surat Suara untuk Pemilihan DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di Kawasan Industri Medan Star Tanjung Morawa Kabupaten Deli Serdang. Sedangkan pencetakan surat suara Pilpres dan DPD di Kabupaten Kudus Jawa Tengah. Surat suara dan perlengkapan pemungutan suara secara bertahap tiba di kabupaten/kota. KPU melakukan penyortiran kualitas surat suara, pengepakan ke dalam kotak suara dan pendistribusian ke TPS-TPS.

Tabel 5.
Jenis Surat Suara

Jenis Surat Suara	Jumlah/ lbr	Tgl Tiba
DPR RI Dapil Sumut 2	195,564	07/02/ 2019
DPRD Prov Dapil 8	195,564	
DPRD Kab Dapil 1	36,154	
DPRD Kab Dapil 2	22,770	
DPRD Kab Dapil 3	41,488	
DPRD Kab Dapil 4	40,539	
DPRD Kab Dapil 5	39,084	
DPRD Kab Dapil 6	21,531	
PPWP	195,564	12/03/ 2019
DPD	195,564	
Total	983,822	

Perlengkapan pemungutan suara tiba di Nias Selatan secara bertahap. Surat Suara untuk Pileg tiba di Nias Selatan pada tanggal 7 Februari 2019 dan Surat Suara Pilpres dan DPD pada 12 Maret 2019. DCT, alat bantu tuna netra justru tiba di lokasi pengepakan pada tanggal 6 April 2019.

Pengadaan dan pengelolaan hingga pendistribusian logistik Pemilu menjadi ruang lingkup pengawasan bagi Penga-

was Pemilu. Dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan logistik, Bawaslu mengedepankan pencegahan pelanggaran dan memastikan penyelenggaraan dilaksanakan sesuai dengan asas berlaku.

Dalam pengawasan tahapan Pemilu, Bawaslu memastikan logistik tepat jumlah, tepat jumlah, tepat jenis tepat kualitas dan tidak terlambat. Sebelum melakukan pengawasan, Bawaslu melakukan pemetaan potensi masalah dan menentukan fokus pengawasan.

Keterlambatan pendistribusian logistik, kekurangan logistik dan tertukarnya logistik Pemilu menjadi satu sub-dimensi kerawanan pada pemungutan suara. Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) pada Subdimensi Otoritas Penyelenggara Pemilu di Sumatera Utara berada di peringkat 12 dari 34 provinsi di Indonesia. Berada pada tingkat kerawanan sedang, dengan skor 45,11⁽¹²⁾. Karena itu, Bawaslu Nias Selatan melakukan pengawasan melekat pada tahapan pengelolaan logistik Pemilu⁽¹³⁾.

Bawaslu Nias Selatan telah melihat adanya gejala keterlambatan pendistribusian logistik Pemilu. Sortir dan lipat surat suara dimulai pada tanggal 13 Februari 2019 dilakukan oleh 130 orang petugas yang direkrut KPU Nias Selatan. Dengan upah Rp 100,- dan tidak diberikan uang makan, sebagian besar pekerja mengundurkan diri, sehingga sortir lipat dilakukan oleh staf KPU Nias Selatan.

Hingga memasuki bulan April, logistik Pemilu belum dimasukkan ke dalam kotak suara. Pada tanggal 3 April, Bawaslu Nias Selatan menanyakan kapan pengisian kotak surat suara dilakukan. Saat itu Bawaslu Nias Selatan menyarankan agar pengisian kotak suara dimulai, mengingat kotak surat suara Pemilu di Nias Selatan yang banyak. Akan tetapi, KPU Nias Selatan mengemukakan bahwa pengisian kotak suara menunggu seluruh jenis perlengkapan pemungutan suara lengkap, dengan alasan, agar pembukaan kotak tidak dilakukan berulang-ulang. Bawaslu Nias Selatan kembali menyarankan agar pengisian kotak suara secara bertahap sesuai ketersediaan perlengkapan yang sudah ada, dengan mendahulukan pengisian surat suara

12 IKP Pemilu 2019 diterbitkan Bawaslu RI

13 Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu Nias Selatan

ke dalam kotak tanpa menyegel kotak dan menyimpan kotak ke dalam gudang terkunci demi keamanan.

Pengisian kotak baru dimulai KPU Nias Selatan pada tanggal 10 April 2019. Mengingat jumlah TPS yang akan diisi sebanyak 4.620 kotak suara untuk 924 TPS, Bawaslu Nias Selatan merekomendasikan percepatan pendistribusian logistik Pemilu 2019 tertanggal 13 April 2019. Hingga hari pelaksanaan 17 April 2019, KPU Nias Selatan belum mendistribusikan logistik di lima kecamatan, Kecamatan Lolowau, Kecamatan Toma, Kecamatan Mazino, Kecamatan Siduaori dan Kecamatan Somambawa. Surat suara terlambat karena pengepakan belum tuntas di gudang KPU Nias Selatan.

9.10 Kilas Balik Pemilu di Nias Selatan

Pemilu 1999 menjadi ajang “pesta” terjadinya perubahan sistem penentuan calon terpilih di parlemen. Kalau ditilik sejarah, sejak tahun 1977 penentuan dan perolehan kursi DPR dan DPRD berdasarkan nomor urut calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh partai politik. Sejak Pemilu tahun 1999 sampai tahun 2019 penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak dengan sistem rangking.

Sejak tahun 2004, Pemilu di Nias Selatan kerap menjadi sorotan nasional. Pemilu legislatif tahun 2004, 2009, dan 2014 di Kabupaten Nias Selatan tercatat “berantakan” dan ditemukan kecurangan. Tahun 2004 Rapat Pleno penetapan perolehan suara kursi DPR di Hotel Sahid, Jl. Jend. Sudirman, Jakarta, Minggu 2 Mei 2004 tidak berhasil mengambil keputusan soal penetapan perolehan suara di Kabupaten Nias Selatan. Permasalahan yang muncul, saksi PDIP melakukan protes perolehan suara Partai Pelopor di Kabupaten Nias Selatan.⁽¹⁴⁾

Peristiwa yang hampir sama terjadi pada Pemilu 2009, akan tetapi kecurangan bergeser atau didominasi oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Ketika itu formulir hasil rekapitulasi tidak terbatas. Pada Pemilu tahun 2009, surat suara diangkut ke Medan dan dihitung ulang di areal Asrama Haji.

¹⁴ <http://news.detik.com/berita/d-155105/penetapan-perolehan-suara-kabupaten-nias-selatan-ditunda>

Penghitungan ulang diputuskan dalam rapat pleno KPU RI. Keputusan penghitungan ulang rekapitulasi Kaupaten Nias Selatan dikarenakan adanya adanya pengelembungan suara yang dilakukan oleh partai politik dan calon anggota legislatif tertentu. Aibatnya, muncul selisih jumlah suara sah dan tidak sah dengan jumlah pemilih sebenarnya yang mencapai lebih dari 200.000 suara.¹⁵ Pada tahun 2009 Mahkamah Konstitusi memerintahkan pemungutan suara ulang di 6 (enam) Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Persoalan di Nias Selatan pada Pemilu 2004 dan 2009 dikarenakan faktor yang sangat kompleks. Kecurangan penghitungan suara didahului oleh proses yang berantakan. Proses persiapan dan pembentukan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), distribusi logistik, pemungutan dan penghitungan suara.

"empat titik ini berakumulasi menjadi sebuah tragedi kecurangan", Turunan Golu, anggota KPU Provinsi Sumatera Utara Tahun 2003 sampai 2008 dan Tahun 2008 sampai 2013.

Pembentukan KPPS pada Pemilu tahun 2004 dapat dikatakan asal ada. KPU Kabupaten Nias Selatan kesulitan merekrut KPPS yang memiliki kapasitas dan berintegritas. Untuk mencari orang yang mau menjadi penyelenggara pun saat itu sulit, karena uang kehormatan yang sangat minim. Sementara itu upaya pengembangan kapasitas yang terencana dan serius, serta Bimbingan Teknis (Bimtek) dilakukan per kecamatan dan hanya sekali, tanpa didukung infrastruktur, sehingga pada pelaksanaannya banyak yang tidak mengerti tata cara mengisi berbagai jenis formulir/dokumen hasil Pemilu. Kapasitas yang rendah tersebut membuka ruang melakukan "permainan" kepada KPPS, siapa yang mampu mendekati KPPS maka dia yang berpeluang untuk menentukan hasil. Pada Pemilu 2004, kecurangan didominasi di level Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan disinyalir dilakukan oleh anggota KPPS.

Pada sisi lain pola logistik yang terkonsentrasi pada satu titik mengakibatkan kebutuhan logistik tidak bisa terpenuhi secara lengkap di TPS. Misalnya, tidak ada C1 plano dan serti-

¹⁵ <http://money.kompas.com/read/2009/05/07/18065517/anggota.kpu.nias.selatan.diteror>

fikat C1, tidak ditempel nya salinan C1 di tempat strategis yang mudah dijangkau oleh masyarakat luas dan di desa/kelurahan. KPPS menulis hasil perolehan suara partai dan suara calon dengan menggunakan kertas biasa atau kertas manila. Dokumen itu tidak menjamin akurasi dan vaiditas secara hukum dan tidak bisa dipertanggungjawabkan sebagai bukti di depan hukum.

Kabupaten Nias Selatan memiliki kecamatan yang berada di luar pulau utama, yaitu di pulau-pulau batu serta di pelosok pegunungan. Kondisi geografis yang demikian itu tidak hanya menjadi persoalan pada saat distribusi logistik saja, akan tetapi sangat membantu potensi kecurangan. Menurut Turunan Gulo, ada juga terjadi peroleh suara yang dibuat berdasarkan kesepakatan, karena kondisi geografis yang sulit dijangkau dan tertutup serta terisolir.

Dampak dari sistem perolehan suara terbanyak ternyata menciptakan persaingan antar calon legislatif di internal partai politik.⁽¹⁶⁾ Persaingan itu kemudian memicu adanya upaya mempengaruhi Penyelenggara Pemilu untuk merubah hasil pemungutan suara. Pemilu 2004 dan 2009 terjadi kecurangan yang diduga kuat dilakukan oleh Penyelenggara. Terjadi kolaborasi antara para kandidat dengan penyelenggara. Variabel pendukung terciptanya kecurangan itu mulai dai terlihat sejak pembentukan KPPS, logistik yang bermasalah dan proses penghitungan dan rekaitulasi hasil penghitungan suara.⁽¹⁷⁾

"Sebenarnya kecurangan Pemilu ada dimana-mana. Khususnya di Nias Selatan, ada yang nekad melakukan kecurangan namun ada juga yang gigih membongkar kecurangan, karena itulah sehingga diketahui dan selalu jadi bahan cerita", Turunan Gulo.

Kecurangan yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu terhadap hasil Pemilu di Nias Selatan kembali terjadi tahun 2014. Bawaslu mendapati kecurangan massif karena ketidaknetralan KPU Kabupaten Nias Selatan sampai ke tingkat KPPS.⁽¹⁸⁾

16 Nur Hidar Sardini dalam buku Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia hal 302-303, tahun 2011.

17 Wawancaea anggota KPU Provinsi Sumatera Utara Periode 2003-2008, 2008-2013 Turunan Gulo, 28 Oktober 2019.

18 <http://news.detik.com/berita/2563761/bawaslu-beberkan-praktik-kecurangan-di-nias-selatan>

Pada Pemilu tahun 2004 juga dilakukan rekapitulasi ulang yakni di sejumlah 1.034 TPS berdasarkan rekomendasi Badan Pengawas Pemilu Umum.

Kecurangan Pemilu sebagaimana tahun 2004 dan tahun 2009 kembali terjadi di Pemilu 2014. Permasalahan mendasar karena perilaku politik masyarakat, aktor politik masih melihat bahwa Pemilu itu menjadi proses transaksional, politik primordial antar kelompok atau individu yang mempunyai kepentingan terhadap hasil Pemilu.

KPU Nias Selatan sebagai Penyelenggara Pemilu belum solid dan belum punya kapasitas. Hal itu antara lain disebabkan karena KPU Nias Selatan periode 2013-2018 baru terbentuk. Komposisi KPU Nias Selatan saat itu masih didominasi oleh individual tertentu sehingga praktik penyimpangan, rekayasa dan manipulasi dokumen menjadi sesuatu yang sulit dibantah.⁽¹⁹⁾ Hal itu dapat terlihat ketika Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) menjatuhkan sanksi berupa putusan pemberhentian tetap terhadap ketua dan 3(tiga) anggota KPU Nias Selatan karena terbukti melanggar kode etik berat sebagai Penyelenggara Pemilu.⁽²⁰⁾

Kompleksitasnya permasalahan Pemilu di Nias Selatan sejak tahun 2004, 2009 dan 2014 dikarenakan integritas Penyelenggara Pemilu yang masih sangat terpengaruh oleh kepentingan-kepentingan kontestan, misalnya partai politik atau calon anggota legislatif. Berbeda halnya ketika penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, terjadinya PSS dan PSL disebabkan KPU Nias Selatan tidak profesional menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara teknis Tahapan Pemilu di Kabupaten Nias Selatan.

"Masalah Pemilu tahun 2019 di Nias Selatan adalah karena profesionalitas, bukan kejahatan menggagalkan Pemilu atau ada unsur kesengajaan", Benget Silitonga.

Dalam pandangan KPU Sumut, KPU Nias Selatan terkonsentrasi untuk memperbaiki integritas Penyelenggara Pemilu yang selama Pemilu menjadi persoalan. Akan tetapi,

¹⁹ Wawancara anggota KPU Provinsi Sumatera Utara periode 2013-2018, 2018-2023, Benget Silitonga.

²⁰ Putusan DKPP Nomor 66/DKPP-PKE-III/2014.

kemudian terkesan menjadi kurang tanggap dan cermat terhadap teknis penyelenggaraan. Hal itu dilihat dari pengelolaan logistik yang akhirnya terlambat didistribusikan ke TPS.

Persoalan profesionalisme tidak semata persoalan individu atau kolektif, akan tetapi ada kemungkinan para individu belum terbebas dari interest dengan pihak pemangku kepentingan.

"sebenarnya kalau kita melihat ada pergeseran problema di Nias Selatan, dari aspek kejahatan Pemilu ke aspek profesionalitas," Benget Silitonga.

Secara internal, KPU Sumatera Utara sudah memeriksa Ketua, Anggota dan Sekretaris KPU Nias Selatan. Akan tetapi tidak ditemukan adanya kesengajaan atau intervensi dari pihak lain untuk menggagalkan Pemilu 2019 melalui keterlambatan distribusi logistik. Hasil pemeriksaan ditemukan bahwa KPU Nias Selatan berupaya untuk bekerja secara profesional.

Pengelolaan logistik Pemilu haruslah sinergi antara anggota KPU dengan sekretariat. Pada saat KPU lengah, pihak sekretariat yang menutupi melalui strategi dan teknis pengadaan, pengelolaan dan pendistribusian logistik. Sedangkan pada Pemilu 2019, ketika komisioner (ketua dan anggota) kurang atau lemah di aspek profesionalisme, mereka tidak mendapatkannya dukungan dari sekretariat.

Kebijakan yang dibuat melalui pleno KPU Nias Selatan wajib dilaksanakan sekretariat. Kelemahannya adalah, KPU Nias Selatan tidak mengawasi pelaksanaan atas kebijakan tersebut, apakah dilaksanakan sesuai dan bagaimana progres pelaksanaannya. Sebagai contoh, KPU Nias Selatan sudah mengusulkan tempat penyimpanan dan pengelolaan logistik yang lebih representatif. Pihak sekretariat tidak menindaklanjuti usulan tersebut, sementara itu KPU Nias Selatan sebagai penyelenggara yang memiliki kewenangan dalam hal menentukan tidak bertindak cepat dan inisiatif. Sehingga akhirnya persoalan gudang logistik yang tidak terpadu di lokasi pengelolaan logistik yang tidak aman dari gangguan cuaca menjadi faktor keterlambatan pendistribusian logistik.

Kedudukan sekretaris yang merupakan pegawai pemerintah daerah yang diperbantukan ke sekretariat KPU Nias

Selatan juga dapat memengaruhi hubungan kerja komisioner dan sekretariat, sehingga kebijakan KPU yang dibuat melalui pleno tidak sepenuhnya dilaksanakan. Sebelum Pemilu, KPU Nias Selatan sudah pernah meminta agar sekretaris ditarik dan digantikan dengan pejabat lain, namun tidak terlaksana karena tidak terpenuhi menurut sistem. Bupati Nias Selatan bersedia namun persyaratan untuk pergantian tidak terpenuhi.

Dalam penelusuran KPU Provinsi Sumatera Utara, tidak ditemukan adanya konflik interest antara sekretaris dengan pihak lain, baik lembaga maupun individual. Akan tetapi atas kelalaian dalam memberi dukungan pengelolaan logistik, KPU Provinsi Sumatera Utara memberi sanksi berupa peringatan dan menonaktifkan dari jabatan sebagai sekretaris KPU Nias Selatan.

9.11 Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari pembahasan yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Problematika kepemiluan di Nias Selatan sejak tahun 2004, 2009, dan 2014 hingga 2019 memiliki persoalan yang berbeda satu sama lain. Pada Pemilu 2004, 2009 dan 2014, carut marutnya kepemiluan di Nias Selatan disebabkan faktor eksternal yang mempengaruhi integritas penyelenggara Pemilu yang rendah selain profesionalisme dan kemandirian.
2. Problematika Pemilu tahun 2019, terutama disebabkan karena faktor internal yang mempengaruhi terlambatnya distribusi logistik Pemilu ke 146 TPS. Faktor internal dimaksud adalah manajemen yang kurang profesional. Manajemen itu meliputi perencanaan, persiapan lokasi, persiapan sumber daya manusia dan perkiraan resiko.
3. Klasifikasi problematika pemilu di Nias Selatan terbagi dalam 2 (dua) persoalan besar yaitu, pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014 problematikanya terletak pada Hasil Pemilu itu sendiri yang dipengaruhi faktor eksternal, sementara problematika Pemilu 2019 terletak pada proses pemilu yang disebabkan oleh faktor internal yaitu Penyelenggara Teknis Pemilu.

Ada pun rekomendasi yang ditawarkan oleh studi ini yaitu perlunya KPU Provinsi Sumatera Utara memberikan perhatian khusus kepada Kabupaten Nias Selatan, mengingat bahwa Kabupaten Nias Selatan merupakan salah satu kabupaten yang terdapat di Kepulauan Nias yang memiliki 101 pulau-pulau kecil di luar pulau utama, maka untuk semakin meningkat kualitas proses dan kualitas hasil Pemilu. Perhatian tersebut khususnya dalam sisi manajerial kelembagaan. Perhatian khusus dalam sisi kelembagaan dimaksud meliputi perencanaan tahapan dan sub tahapan, pengorganisasian (secara kelembagaan, oleh komisioner maupun sekretariat) secara proporsional dan profesional serta unity, aktualisasi (penerapan) di lapangan secara komprehensif, dan mekanisme Pengawasan berjenjang terhadap setiap tahapan Pemilu. Selain itu perlu diberikan sanksi atas tidak profesional nya penyelenggaraan tahapan.



Bab 10

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



PERAN KLINIK PEMILU DALAM MENCEGAH POLITIK UANG DI DESA LOA DURI ILIR PADA PEMILU TAHUN 2019

Galeh Akbar Tanjung

10.1 Pengantar

Klinik Pemilu⁽¹⁾ merupakan lembaga bentukan Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, melalui Klinik pemilu Fakultas Hukum Universitas Mulawarman melakukan kerja-kerja teknis dalam supremasi hukum pemilu, isu-isu masalah hukum dalam pemilu dan pilkada menjadi tantangan Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Melalui Klinik Pemilu Fakultas Hukum Universitas Mulawarman berkontribusi dalam berjalannya demokrasi di Indonesia khususnya di Kalimantan Timur.

Pada tahun 2017 setelah di tetapkan melauai SK yang di keluarkan oleh Fakultas Hukum Unuversitas Mulawarman, Klinik Pemilu menjadi bagian lembaga semi otonom di Fakultas Hukum Unuversitas Mulawarman yang berkonsentrasi di Penegakan Hukum Pemilu, isu politik uang menjadi isu utama Klinik Pemilu dalam setiap momentum Pilkada maupun Pemilu, cita-cita Klinik Pemilu memberangus peredaran politik uang patut di apresiasi dan di dukung oleh Penyelenggara Pemilu dan pihak terkait.⁽²⁾

¹ Pada Pemilu Tahun 2013, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, memiliki program siaga pemilu, program inilah yang menjadi embrio terbentuknya Klinik Pemilu di Universitas Mulawarman.

² Informasi terkait sejarah dan program kerja Klinik Pemilu, hasil dari wawancara yang dilakukan penulis dengan Ibu Warkhatun Najidah, SH, MH, selaku penggagas Klinik Pemilu.

Pada pemilu maupun pilkada sebelumnya, Klinik Pemilu melakukan kegiatan-kegiatan turun kemasyarakat dengan menyasar keramaian seperti pasar dan mall, namun pada Pilkada Tahun 2018 Klinik Pemilu di gandeng Bawaslu Kalimantan Timur untuk kerja bareng melakukan pencegahan terhadap politik uang.

Pilkada 2018 menjadi tantangan Klinik Pemilu untuk menunjukkan eksistensinya, melalui program-program pencegahan yang telah di susun dan di rencanakan, klinik pemilu siap dan bersedia bersama bawaslu menciptakan Pilkada Tahun 2018 Bebas dari politik uang.

Tahapan pilkada 2018 mempererat kemitraan Bawaslu Kalimantan Timur dengan Klinik Pemilu, di mulai dengan agenda audiensi pada tanggal 1 Februari 2018 di kantor Bawaslu Kalimantan Timur, Klinik Pemilu menawarkan program kerja taknis edukasi penolakan politik uang kepada masyarakat, audiensi inilah sebagai cikal bakal pelibatan Klinik Pemilu sebagai stakeholder dalam kegiatan Bawaslu.

Sebagai tindak lanjut hasil audiensi, Bawaslu Kaltim kemudian melakukan kegiatan sosialisasi pada tahapan Pilkada 2018 dan di lanjutkan dengan pelibatan Klinik Pemilu pada kegiatan-kegiatan pencegahan pada Pemilu 2019, sebelum melibatkan Klinik Pemilu secara aktif, Bawaslu Kalimantan Timur terlebih dahulu melakukan pembinaan secara khusus kepada anggota Klinik Pemilu, melalui pertemuan-pertemuan yang membahas isu-isu krusial dalam pemilu, serta memberikan pemahaman dugaan-dugaan pelanggaran yang kerap terjadi dalam pemilu maupun pilkada, menjadi bekal pengetahuan para anggota Klinik Pemilu dalam bersosialisasi dengan masyarakat nantinya.

Bawaslu Kalimantan Timur juga mengajarkan mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran Pemilu dan juga memberikan materi terkait proses penanganan pelanggaran yang di tangani oleh Bawaslu Kalimantan Timur, dalam proses penanganan pelanggaran.

Dari beberapa pertemuan, kemudian muncul ide dan gagasan untuk pembentukan desa Anti Politik Uang di Kalimantan Timur, sebelumnya belum ada desa/kampung yang mem-

pelopori penolakan terhadap politik uang di Kalimantan Timur, ide dan gagasan tersebut terealisasi pada tanggal 28 Maret 2019 di Desa Loa Duri Ilir.

10.2 Kerjasama Bawaslu Dengan Klinik Pemilu

Badan Pengawas Pemilu tingkat provinsi selain memiliki tugas pokok pengawasan dalam setiap tahapan pemilu, melakukan penanganan dugaan pelanggaran terhadap temuan hasil pengawasan serta laporan masyarakat, Bawaslu Provinsi juga memiliki tugas pencegahan, seperti yang termaktub dalam Undang-undang Pemilihan Umum bahwa Bawaslu Provinsi bertugas, melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah provinsi terhadap, pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu.⁽³⁾ Dalam melakukan tugas-tugas pencegahan pelanggaran Pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu, Bawaslu Provinsi di berikan tugas diantaranya yakni meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu di wilayah provinsi.⁽⁴⁾ Partisipasi yang dimaksud adalah keikut sertaan masyarakat dalam mengawasi adanya penyimpangan atau dugaan pelanggaran pemilu, serta terbangunnya kesadaran masyarakat untuk melaporkan dugaan pelanggaran yang di ketahui oleh masyarakat dalam tahapan pemilu.

Dalam mengawasi semua tahapan pemilu tentu tidak bisa dilakukan oleh Bawaslu sendiri, Bawaslu Kalimantan Timur memahami akan kondisi luasnya geografi serta keterbatasan jumlah SDM pengawas di setiap jenjang tingkatan, namun itu bukan menjadi kendala bagi Bawaslu Kalimantan Timur, berbagai macam upaya dilakukan guna menumbuhkan kesadaran masyarakat agar terlibat melakukan pengawasan partisipatif.

Bawaslu Kalimantan Timur juga menjalin kerjasama melalui *Memorandum Of Understanding* (MOU) dengan Beberapa Perguruan Tinggi di Kalimantan Timur, pelibatan para akademisi dalam pengawasan partisipatif di harapkan mampu memberikan pendidikan politik di kalangan kampus dan mas-

³ Lihat Pasal 97 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁴ Lhat ayat (1) Pasal 98 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

yarakat sekitar, sehingga pencegahan menjadi maksimal dan efektif.

Pada pemilu tahun 2019 bawaslu Provinsi Kalimantan Timur melakukan berbagai upaya kegiatan pencegahan diantaranya dengan cara sosialisasi, survei persepsi masyarakat terhadap politik uang di Desa Loa Duri Ilir, serta pencanangan Desa Pelopor Anti Politik Uang di Desa Loa Duri Ilir. Sosialisasi dengan melibatkan stakeholder ini adalah upaya menumbuhkan partisipasi pengawasan serta menumbuhkan kepercayaan publik kepada Bawaslu Kalimantan Timur, stakeholder yang pernah terlibat dalam sosialisasi diantaranya, Akademisi, Mahasiswa, Tokoh Masyarakat, Tokoh Pemuda, Tokoh Adat, Ormas keagamaan, Ormas Kedaerahan, beberapa Perguruan Tinggi di Kalimantan Timur, serta organisasi-organisasi kepemudaan.

Melalui kegiatan sosialisasi yang dikemas dengan diskusi dengan stakeholder, Bawaslu Kalimantan Timur selain memberikan pemahaman serta pendidikan politik terkait larangan, mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran dan sanksi pada pemilu, juga banyak mendapatkan masukan serta saran strategi untuk perbaikan pelaksanaan pengawasan. Kegiatan sosialisasi juga dilakukan dengan cara penyebaran panflet, iklan sosialisasi di media cetak dan elektronik, serta melakukan upaya lain guna mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu, masyarakat dan ASN.

Tulisan ini ingin memfokuskan hasil-hasil kerja pencegahan Bawaslu Kaltim di Kabupaten Kutai Kartanegara, tepatnya di Desa Loa Duri Ilir Kecamatan Loa Janan. Penunjukan Desa Loa Duri Ilir sebagai desa pelopor anti politik uang, melalui beberapa proses komunikasi antara Bawaslu Kaltim, Klinik Pemilu yang di bantu oleh Bawaslu Kabupaten Kutai Kartanegara dengan Pihak Pemerintah Desa Loa Duri Ilir, penilaian kelayakan Desa Loa Duri Ilir sebagai Pelopor Desa Anti Politik Uang di lihat dari berbagai macam prestasi yang di peroleh, baik tingkat lokal dan nasional, penilaian ini menunjukkan bahwa Desa Loa Duri Ilir merupakan desa yang aktif melakukan pembinaan-pembinaan kepada warga.

10.3 Tentang Desa Loa Duri Ilir

Desa Loa Duri Ilir adalah salah satu desa di Kecamatan Loa Duri, Kabupaten Kutai Kartanegara, desa yang terletak di sebelah timur pusat kabupaten ini memiliki luas kurang lebih 12.728 Km², dengan jumlah penduduk 13.288 Jiwa, Desa Loa Duri Ilir sendiri terbagi dalam 6 Dusun dan terdiri 26 Rukun Tetangga, di desa loa duri ini juga tinggal berbagai macam suku dan kelompok masyarakat, diantaranya Suku Dayak, Suku Jawa, Suku Kutai, Suku Banjar, Suku Bugis serta Suku Toraja.

Seperti keterangan yang di sampaikan oleh Sekretaris Desa Bapak Muhammad Husin⁵, bahwa masyarakat di Desa Loa Duri Ilir ini ada yang hidup berkelompok dalam satu suku, seperti halnya Suku Dayak, mereka hidup berkelompok di daerah Putak yang terletak di Dusun 6, Suku Toraja yang bermukim di dusun 4, sedangkan di dusun 5 juga terkumpul suku Jawa, suku Kutai dan Suku Banjar berkelompok di bantaran sungai di Dusun 2, sedangkan dusun yang lain berbaur komunitas Suku Jawa, Bugis, Banjar, Dayak dan Kutai.

Masyarakat di Desa Loa Duri Ilir mayoritas bekerja sebagai petani sawah dan kebun, tambang batu bara serta berdagang, banyaknya pertambangan di sekitar Desa Loa Duri Ilir, menjadikan sektor ini memiliki penghasilan yang lebih besar di bandingkan sektor pekerjaan lainnya.

Desa Loa Duri Ilir ini termasuk Desa yang sangat aktif, terlihat dari deretan piagam penghargaan sebagai prestasi yang di raih oleh Desa ini, mulai dari tingkat Kabupaten, tingkat Provinsi, bahkan Tingkat Nasional, diantaranya juara 1 Perlombaan Desa/Kampung Tingkat Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018, Desa Terbaik dalam Indeks Desa Membangun Tahun 2018 yang di gagas oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, pemenang Lomba Desa Terbaik kategori "Prakarsa dan Inovatif" yang di adakan Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2018, masuk kategori Desa Terbaik Nasional Prakarsa dan Inovasi Desa yang di adakan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan

⁵ Informasi di ambil pada tanggal 16 September 2019, penulis di temani Bawaslu Kutai Kartanegara berkunjung ke Desa Loa Duri Ilir untuk mendapatkan informasi tentang Desa Loa Duri Ilir.

Transmigrasi Republik Indonesia Tahun 2018, Juara 1 Perlombaan Desa dan Kelurahan Tingkat Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2016.

Di Desa Loa Duri Ilir ini juga memiliki Lembaga-lembaga yang aktif melakukan kegiatan sosial kemasyarakatan, lembaga tersebut diantaranya Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), RT, Karang Taruna, Lembaga Adat Dayak dan Posyandu.

10.4 Rumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam studi ini, yaitu:

1. Bagaimana upaya Bawaslu Kalimantan Timur dalam mencegah politik uang di Desa Loa Duri Ilir?
2. Bagaimana penilaian masyarakat Desa Loa Duri terhadap politik uang paska Pemilu 2019?
3. Bagaimanakah gambaran Pemilu di Desa Loa Duri?

10.5 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti memakai metode penelitian deskriptif, penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Penelitian ini berusaha menggambarkan situasi atau kejadian. Data yang dikumpulkan semata-mata bersifat deskriptif sehingga tidak bermaksud mencari penjelasan, menguji hipotesis, membuat prediksi, maupun mempelajari implikasi.⁽⁶⁾

Dalam penelitian ini lebih di fokuskan pada hasil kerja dan upaya Klinik Pemilu dalam menciptakan Desa Loa Duri Ilir sebagai Desa Pelopor Anti Politik Uang, serta mendokumentasikan persepsi masyarakat dalam memahami politik uang, serta melihat gambaran pemilu DPRD tingkat Kabupaten Kota di Desa Loa Duri Ilir.

Pengumpulan data menggunakan proses triangulasi, yaitu memeriksa keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu.

⁶ Saifuddin Azwar, MA, "*Metode Penelitian*", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 7

Triangulasi yang di pakai adalah triangulasi data, menggunakan berbagai sumber data, seperti dokumen, arsip, hasil wawancara, hasil observasi atau juga dengan wawancara lebih dari satu subjek yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda.⁽⁷⁾

10.6 Kerangka Analisis

Dalam peraturan pemilu kita tidak akan menjumpai istilah politik uang. Tengok Pasal 286, ayat (1) dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi "Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih." Namun di masyarakat pemberian yang berdampak pada mempengaruhi pilihan kemudian lebih dikenal dengan politik uang.⁽⁸⁾ Bahwa Politik Uang adalah sebutan lain dari peristiwa pemberian uang atau materi lainnya dalam tahapan pemilu yang bertujuan untuk mempengaruhi pemilih.

Harun al-Rasyid dalam bukunya menjelaskan bahwa Politik uang sebagai sebuah istilah, merujuk pada penggunaan uang untuk mempengaruhi keputusan tertentu, baik dalam suatu pemilihan ataupun dalam hal lain yang berhubungan dengan keputusan-keputusan penting. Dalam pengertian ini, uang merupakan alat untuk memengaruhi seseorang dalam menentukan keputusan. Tentu saja dengan politik uang ini, maka dapat di pastikan bahwa keputusan yang diambil tidak lagi berdasarkan baik tidaknya keputusan tersebut bagi orang lain tetapi dari sejauh mana keuntungan yang di dapat dari keputusan tersebut⁽⁹⁾.

Pemikiran Harun al-Rasyid terkait politik uang sejalan dengan Pasal 286, ayat (1) dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, bahwa peristiwa politik uang ini terjadi ketika uang di jadikan alat untuk mempengaruhi keputusan pemilih, disini jelas bahwa kemurnian hak pilih masyarakat terprovokasi dengan

7 Afifuddin, *"Metodologi Penelitian Kualitatif"*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hlm. 143

8 Artikel ini telah tayang di Bontang Post, <https://bontangpost.id/65443-politik-uang-bukan-berkah-demokrasi/>

9 Harun al-Rasyid, *"Fikih Korupsi, Analisis Politik Uang di Indonesia dalam Perspektif Maqashid al-Syari'ah"*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 2

adanya uang yang di terima sebagai kopensasi keputusan yang di ambil pemilih di bilik suara.

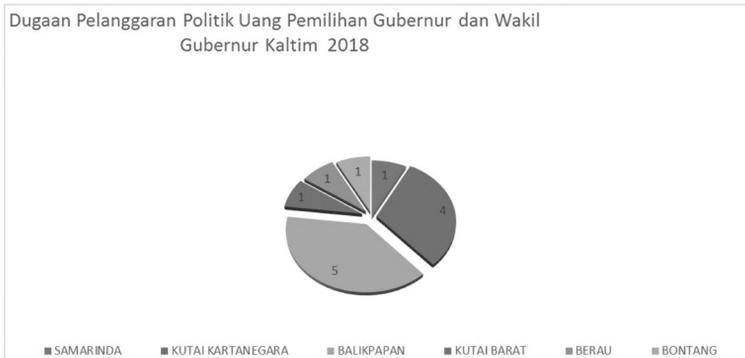
10.7 Eksplorasi Kasus

Pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur Tahun 2018 terdapat 13 dugaan pelanggaran yang di tangani oleh Panwaslu Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur, pada tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur, lembaga pengawas pemilu di tingkat kabupaten/kota masih bersifat *adhoc*, setelah memasuki tahapan Pemilu Tahun 2017 setelah di sahkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, maka lembaga pengawas pemilu di tingkat kabupaten/kota menjadi permanenen.

Dari 13 dugaan pelanggaran tersebut Kota Samarinda menem-pati peringkat pertama dengan 5 kasus, Kabupaten Kutai Kartanegara 4 kasus, sedangkan Kota Balikpapan, Kota Bontang, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Berau masing-masing 1 kasus.

Dugaan pelanggaran yang di tangani keseluruhan berhenti proses penanganan pelanggarannya, di karenakan tidak terpenuhinya unsur, serta kesulitan bawaslu menghadirkan saksi-saksi atau kurangnya alat bukti dalam penanganan pelanggaran, seperti yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara, pada tanggal 28 Maret 2018 terjadi dugaan pelanggaran pemberian uang atau materi lainnya pada kegiatan pelantikan Tim Sukses tingkat Kecamatan Loa Janan dan Loa Kulu yang di rangkai kampanye oleh Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Kalimantan Timur, kegiatan tersebut di hadiri langsung oleh Calon Wakil Gubernur Kalimantan Timur H. Awang Ferdian Hidayat, peristiwa tersebut di laporkan oleh Ahmatang kepada Panwaslu Kabupaten Kutai Kartanegara pada 1 April 2018, pada pembahasan di Sentra Gakkumdu, proses penanganan pelanggaran pidana pemilu tersebut di hentikan, karena tidak cukup alat bukti, beberapa saksi tidak bisa di hadirkan oleh pelapor, bahkan saksi juga tidak di ketahui keberadaannya pada saat proses penanganan pelanggaran sampai limit waktu penanganan pelanggaran usai.

Gambar 1.



Sumber data di dapat dari laporan hasil penanganan pelanggaran Bawaslu Kaltim

Pada tahapan pemilu 2019 terdapat 16 dugaan pelanggaran politik uang yang tersebar di 8 Kabupaten/Kota di Kalimantan Timur, Kabupaten Mahulu dan Kota Balikpapan yang tidak ada penanganan pelanggaran politik uang pada pemilu 2019, penanganan dugaan politik uang terbanyak berada di Kota Samarinda dengan 5 kasus, Kota Bontang 3 kasus, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Kutai Timur 2 kasus, sedangkan kabupaten lainnya 1 kasus. Dari 16 dugaan pelanggaran politik uang yang di tangani, semuanya di hentikan penanganan pelaggarannta karena tidak terpenuhinya unsur sebagai pelanggaran pidana pemilu.

Gambar 2.



Sumber data di dapat dari rekapitulasi hasil penanganan pelanggaran Bawaslu Kaltim

Sejarah politik uang di Kabupaten Kutai Kartanegara dapat di lihat dari beberapa kasus, seperti halnya Kasus Rita Widyasari kepala daerah yang memenangkan Pilkada menggunakan politik uang melakukan balas budi kepada pengusaha, tim sukses atau pihak lain yang telah membantunya. Balas budi itu dilakukan dengan memberikan kemudahan untuk menggarap proyek atau mendapat perizinan.⁽¹⁰⁾ Rita Widyasari merupakan Bupati Kukar petahana (2010-2015) dan terpilih kembali pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kutai Karta Negara di Tahun 2015, Rita maju melalui jalur perseorangan atau independen.⁽¹¹⁾

Juga terjadi Politik uang pada Pemilu 2019, Cerita Arif salah satu Caleg dari Kutai Kartanegara yang menghabiskan Duit sebesar lebih dari Rp 1 miliar terkumpul untuk memodali impiannya⁽¹²⁾ sebagai wakil rakyat, anggaran Rp 1 milyar tersebut untuk belanja alat peraga kampanye (APK) mencapai 60 persen modal yang dikantonginya. Sisanya, ada yang ia siapkan untuk membayar tim sukses, ada pula yang ia belikan sembako untuk dibagikan kepada masyarakat di daerah pemilihannya sebagai sogokan.

10.8 Upaya Bawaslu Kalimantan Timur dalam mencegah politik uang

Dalam melakukan proses pencegahan politik uang di Desa Loa Duri, Bawaslu Kalimantan Timur mengajak Klinik Pemilu. Melalui program sosialisasi dan penanaman Desa Anti Politik uang, Bawaslu Kalimantan Timur bersama Bawaslu Kabupaten Kutai Karta Negara, memilih Desa Loa Duri Ilir sebagai Desa Pelopor Anti Politik Uang.

10.8.1 Menggali Persepsi Masyarakat Tentang Politik Uang

Mengutip hasil survei yang telah di lakukan oleh Klinik Pemilu Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, bahwa survei yang telah di lakukan merupakan survei yang bertujuan ingin mengetahui pemahaman masyarakat atau persepsi masyarakat terhadap peristiwa politik uang.

10 Artikel ini telah tayang di Berita Satu, <https://www.beritasatu.com/nasional/473761/kpk-politik-uang-hasilkan-kepala-daerah-korup>

11 Artikel ini telah tayang di Sindo News, <https://daerah.sindonews.com/read/1026665/174/maju-jalur-independen-rita-widyasari-tetap-didukung-banyak-partai-1438004792>

12 Artikel ini telah tayang di BBC, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48419608>

Bahwa peristiwa politik uang terjadi bukan hanya pada saat masa tenang menjelang hari pemungutan suara, seperti yang banyak di kenal oleh masyarakat sebagai "*serangan fajar*", namun pada saat kampanye sampai masa tenang juga marak terjadi politik uang.

Data hasil survei yang di lakukan oleh Klinik Pemilu bukan hanya melihat persepsi masyarakat terhadap politik uang, namun juga ingin mengetahui antusias masyarakat dalam menyambut Pesta Demokrasi di Tahun 2019, seperti tercermin dalam hasil survei yang menunjukkan, bahwa 99% responden di Desa Loa Duri Ilir menganggap pemilu itu penting, hasil survei ini ingin mengetahui kesadaran terhadap pentingnya pemilu di Indonesia, bahwa termaktub dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, pada pasal 1 ayat (1) yang berunyi "Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", kesadaran masyarakat ini sejalan dengan makna dasar dari Pemilihan Umum, yang mana pemilihan umum merupakan sarana penyampaian kedaulatan rakyat secara langsung, bebas dan rahasia, yang di maksud dalam kedaulatan rakyat adalah, masyarakat memiliki hak untuk memilih Wakil Rakyat serta Presiden dan wakil presiden secara langsung.

Warga di Desa Lua Duri Ilir ini juga memiliki kesadaran yang tinggi untuk menggunakan Hak Pilih dalam Pemilu 2019, terbukti dari hasil survei yang menunjukkan, 92% responden Desa Loa Duri Ilir akan menyalurkan hak pilih pada Pemilihan Umum Tahun 2019 dan menyatakan bahwa menyalurkan hak pilihnya ke TPS atas dorongan kesadaran diri warga.

Survei yang dilakukan menjelang hari pemungutan suara ini, mampu memotret peristiwa politik uang yang terjadi pada saat tahapan kampanye, bahwa pada kegiatan kampanye, peserta pemilu melalui caleg yang berkampanye, hanya boleh memberikan bahan kampanye, konsumsi dan memberikan fasilitas transportasi kepada peserta kampanye.

Dalam kegiatan kampanye yang di lakukan oleh peserta pemilu, maupun tim pemenangan yang telah terdaftar di KPU di semua jenjang tingkatan, harus mematuhi larangan dalam kampanye, jika di lihat hasil survei di Loa Duri Ilir ini, masih di jumpai adanya dugaan

pemberian uang, barang maupun janji dalam kampanye, seperti yang terlihat dalam hasil survei, bahwa 16% responden menjumpai adanya politik uang, sedangkan 66% tidak menjumpai, dan 18% sisanya tidak mengetahui.

Pada masa kampanye di Desa Loa Duri Ilir juga terjadi peristiwa politik uang, seperti yang tercatat dalam data Klinik Pemilu, 42% responden menyampaikan, peristiwa politik uang tersebut pemberian berupa uang, 17% berupa barang dan 42% berupa janji yang disampaikan dalam kampanye.

Bahwa menjadi perhatian berdasar pada pasal 286 ayat (1) "Pasangan Calon, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memengaruhi Penyelenggara. Pemilu dan/atau Pemilih", pasal-pasal yang menjadi larangan terhadap dugaan pemberian uang atau materi lainnya serta janji, menjadi poin penting untuk disosialisasikan kepada masyarakat, di kalangan masyarakat pemberian tersebut lebih dikenal dengan sebutan politik uang, berdasar data hasil penelitian terhadap pemberian uang atau hadiah untuk warga tersebut, 32% responden di Desa Loa Duri Ilir menerima pemberian uang atau hadiah dari orang lain dengan maksud mempengaruhi pilihan pada pemilu, 54% responden di Desa Loa Duri menolak pemberian uang dan hadiah, sedangkan 14% responden akan melaporkan dugaan pelanggaran politik uang tersebut kepada Pengawas Pemilu.

Yang sangat menarik adalah persepsi warga ketika ada yang memberi uang atau hadiah dalam survei ini, 50% responden menganggap pemberian tersebut merupakan rezeki, 28% menganggap itu hal biasa, 13% berpendapat bahwa penerimaan tersebut untuk mencari keuntungan dari kandidat, sedangkan 9% akan memilih kandidat yang akan membayar, dari hasil penelitian ini 50% yang menganggap ini sebagai rezeki karena kekurangan tauhan atas larangan dalam kampanye dan pemilu.

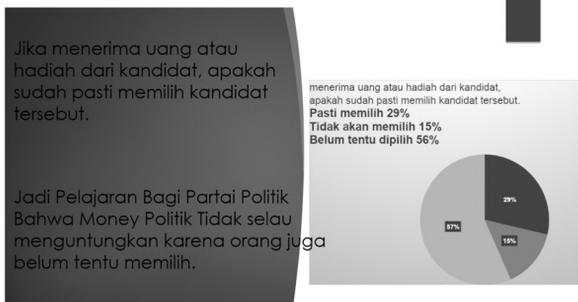
Gambar 3. Alasan Warga Menerima Uang



Sumber: Data hasil survei yang di lakukan oleh Klinik Pemilu

Masyarakat ternyata dalam menerima politik uang belum tentu memilih kandidat yang memberikan uang, hal ini tertuang dalam hasil survei yang menunjukkan angka 56% responden belum tentu memilih kandidat yang memberikan uang atau hadiah, sedangkan 15% tidak akan memilih kandidat yang akan memberikan uang atau hadiah, sedangkan 29% akan memilih kandidat yang akan memberikan uang atau hadiah, dari hasil survei ini, warga lebih cenderung menolak atau tidak akan memilih kandidat yang memberikan uang atau barang, bahwa sikap masyarakat dalam menyalurkan hak pilih belum tentu bisa di pengaruhi dengan pemberian uang atau hadiah.

Gambar 4.



Sumber: data hasil survei yang di lakukan oleh Klinik Pemilu

Klinik Pemilu dalam survenya juga ingin mengetahui pengetahuan masyarakat terkait larangan politik uang dalam pemilu, 87% responden mengetahui terkait larangan politik uang dalam pemilu, sedangkan 13% responden menjawab tidak mengetahui, disini dapat di ketahui persepsi masyarakat dalam larangan pemberian uang atau materi lainnya, bahkan memberikan janji pada saat kampanye, angka 87% ini menjadi modal untuk mengembangkan sosiasiasi di tengah masyarakat untuk peningkatan menolak politik uang.

Warga Desa Loa Duri Ilir dalam Pemilihan Umum serentak Tahun 2019 juga belum mengetahui adanya lembaga yang mengawasi pemilu, sehingga masyarakat kebingungan kemana harus melaporkan dugaan pelanggaran politik uang, hal ini dapat di lihat dari hasil survei yang menunjukkan angka 47% responden menjawab akan melaporkan kepada Ketua RT apabila mengetahui adanya politik uang, kemudian 46% responden akan melaporkan politik uang kepada Bawaslu, sedangkan sebesar 6% responden akan melaporkan dugaan pelanggaran politik uang kepada KPU dan akan malapor ke kantor Polisi sebesar 1%, dari hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa Bawaslu sebagai pengawas pemilu yang memiliki kewenangan untuk menerima laporan dan memproses laporan sesuai dengan penanganan pelanggaran, masih belum populer di masyarakat.

Data hasil survei Klinik Pemilu juga menyimpulkan, bahwa Desa Loa Duri Ilir layak mendapat dukungan sebagai desa anti politik uang, serta cukup sulit saat ini untuk menemukan zero politik uang, sedangkan Desa Loa Duri Ilir ini memiliki potensi menolak politik uang, dan di Desa Loa Duri ini memiliki potensi warganya untuk melaporkan peristiwa politik uang, bahwa dalam upaya membangun kesadaran warga terhadap larangan dalam pemilu perlu dilakukan secara terus-menerus dan bergandengan tangan antara warga, perangkat desa, kampus dan penyelenggara pemilu.

10.8.2 Proses Pencegahan Secara Langsung

Setelah di lakukannya survei terhadap persepsi masyarakat terkait politik uang, Bawaslu Kalimantan Timur, Bawaslu Kutai Karta Negara, Panwascam Loa Duri, Pengawas Pemilu Desa Loa Duri Ilir, Pengawas TPS se-Desa Loa Duri Ilir bursama relawan dari Klinik Pemilu kemudian mendatangi rumah warga untuk di lakukan sosiasiasi secara langsung terkait larangan politik uang dan mengajak warga untuk menolak Politik Uang, warga yang telah di datangi kemudian di tempel sebuah stiker Tolak Politik Uang sebagai bukti komitmen warga dan kesiapan warga menolak politik uang menjelang hari pemung-

utan suara di tanggal 17 April 2019 tersebut.

Totalnya ada 500 rumah yang didatangi. Tiap rumah akan diberi pertanyaan untuk setuju menolak politik uang atau tidak. Jika setuju, maka tiap rumah nanti akan kami beri stiker tanda menolak politik uang⁽¹³⁾, kesediaan masyarakat dalam menolak politik uang serta memberikan informasi terkait mekanisme pelaporan ketika terjadi politik uang menjadi tujuan utama dalam sosialisasi secara langsung ini.

Masyarakat yang menjadi sasaran sosialisasi sangat antusias menerima kedatangan relawan Klinik Pemilu beserta pengawas pemilu yang bertugas melakukan sosialisasi, masyarakat secara langsung.

Dalam proses stikerisasi, Pengawas Pemilu dan Klinik Pemilu menggunakan asas proporsionalitas dengan keterwakilan semua RT dan dusun yang ada di Desa Loa Duri Ilir, 500 stiker tersebut di bagikan kepada setiap relawan dan pengawas di Desa Loa Duri untuk di tempel secara langsung, sebelum pelaksanaan stikerisasi, petugas yang di turun keseluruhan sekitar 50 orang tersebut, di berikan arahan oleh Bawaslu Kalimantan Timur, sehingga mengetahui maksud dan tujuan kegiatan stikerisasi rumah warga di Desa Loa Duri Ilir.

Gambar 5.
Proses stikerisasi rumah warga yang berkomitmen
menolak politik uang



13 Artikel ini telah tayang di tribunkaltim.co dengan judul 500 Rumah di Desa Loa Duri Ilir Bakal Tempel Stiker Tolak Politik Uang di Pemilu 2019, <https://kaltim.tribunnews.com/2019/03/27/500-rumah-di-desa-loa-duri-ilir-bakal-tempel-stiker-tolak-politik-uang-di-pemilu-2019>.

10.8.3 Pencanaan Desa Pelopor Politik Uang

Setelah dilakukannya survei dan gerakan stikerisasi terhadap rumah warga secara langsung di Desa Loa Duri Ilir, pada tanggal 28 Maret 2019 di lakukan Deklarasi Pencanaan Desa Anti Politik Uang. Deklarasi tersebut di lakukan oleh Aparat Desa Loa Duri Ilir Kecamatan Loa Janan, tokoh agama, tokoh pemuda serta masyarakat Desa Loa Duri Ilir, deklarasi tersebut di saksikan langsung Bupati Kutai Kartanegara Edi Damansyah, Komisioner Bawaslu RI Fritz Edward Siregar, Ketua Bawaslu Kaltim, Ketua Bawaslu Kukar, Ketua DPRD Kukar Salehuddin S.Fill, dan Forum Koordinasi Pimpinan daerah.

Deklarasi itu dipimpin oleh Fakhri Arsyad Kades Loa Duri Ilir. Adapun isi deklarasi tersebut adalah "Kami warga Desa Loa Duri Ilir Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara berikrar , *pertama* berperan aktif menyuksekan Pemilihan Umum Tahun 2019 yang adil dan berintegritas demi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua* menolak politik uang , politisasi sara, dan berita hoax ,fitnah yang dapat memicu perselisihan dan perpecahan bangsa. *Ketiga* membudayakan atau menyaring sebelum menyebarkan semua informasi yang diterima. *Kelima* menjaga nama baik dan martabat Desa Loa Duri Ilir sebagai Desa Pelopor tolak politik uang , politisasi sara dan berita hoax.⁽¹⁴⁾

Setelah naskah deklarasi di bacakan, kemudian di lakukan Pencanaan Loa Duri Ilir sebagai Desa Anti Politik Uang, pencanaan ini di lakukan langsung oleh Fritz Edward Siregar selaku Anggota Bawaslu RI, prosesi yang di tandai dengan pelepasan segerombol balon ke udara yang di bawahnya tertulis tolak politik uang, menjadi prosesi puncak kegiatan ini. Pelepasan balon dan tulisan tolak politik uang ini bermakna, bahwa melepaskan dan membebaskan Desa Loa Duri dari Politik Uang pada Pemilu 2019.

Selain kegiatan dekarasi, kegiatan tersebut juga di rangkai dengan penandatanganan *Memorandum Of Understanding* (MOU) antara Bawaslu Kalimantan Timur dengan Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, penandatanganan tersebut di hadiri langsung oleh Dekan Fakultas Dr. Mahendra Putra Kurnia, S.H., M.H, tujuan MOU ini sebagai salah satu bentuk komitmen Fakultas Hukum Mulawarman dalam berpartisipasi pengawasan serta melakukan pencegahan potensi pelanggaran pada Pemilu Tahun 2019.

¹⁴ Artikel ini telah tayang di halaman Web Bawaslu Kutai Karta Negara, <http://kukar.bawaslu.go.id/loa-duri-ilir-sebagai-desa-pelopor-tolak-politik-uang-politik-sara-dan-hoax/>

Gambar 6.
Penandatanganan Deklarasi Desa Loa Duri sebagai Desa Anti
Politik Uang



10.9 Persepsi masyarakat terhadap politik uang pasca Pemilu 2019

Pasca Pemilu 2019 juga di lakukan survei terhadap persepsi masyarakat terkait peristiwa politik pada Pemilu 2019 kegiatan ini dilakukan untuk mengetahui efektifitas kerja pencegahan yang dilakukan oleh Bawaslu Kalimantan Timur dengan Klinik Pemilu, dalam kegiatan ini penulis menemui 10 orang warga yang berada di dusun 2,3,4 dan 5 di desa Loa Duri Iilir, serta terhadap salah satu Tokoh Masyarakat yang di wakili oleh Nathan Lilin yang berasal dari suku Toraja, Tokoh Masyarakat tersebut juga caleg pada pemilu tahun 2019, dari hasil wawancara tersebut penulis ingin mengetahui gambaran umum hasil kerja pencegahan yang di lakukan oleh Klinik Pemilu dan Pengawas Pemilu.

Pada wawancara yang dilakukan terhadap Nathan Lilin pada tanggal 13 Oktober 2019. Bahwa Nathan Lilin yang merupakan caleg dari Gerindra dengan nomor urut 5, pada pemilu 2019 mengambil konsentrasi kampanye di Dusun Marandai, Kampung Jawa, Putak, Purwajaya dan Batuah, tempat-tempat tersebut di jadikan basis suara oleh Nathan Lilin, dalam kegiatan kampanye Nathan Lilin hanya menyediakan konsumsi bagi peserta yang hadir.

Larangan pemberian uang atau materi lainnya dalam kegiatan kampanye atau menjelang hari pemungutan suara juga di ketahui oleh Nathan Lilin, sehingga Nathan Lilin tidak melakukan itu, namun

ada juga caleg dari partai lain yang masih menggunakan uang untuk mempengaruhi pemilih, informasi tersebut di dapatkan Nathan Lilin dari warga sekitar.

Nathan Lilin juga mengetahui bahwa Desa Loa Duri Ilir di tetapkan sebagai desa yang menolak Politik Uang pada pemilu 2019, selaku Tokoh Masyarakat yang sekaligus caleg, Nathan Lilin sangat mengapresiasi kerja-kerja pencegahan terhadap politik uang, karena politik uang akan menciptakan koruptor pada saat DPRD terpilih nantinya.

Sunarno yang berdomisili di dusun 2 juga mengungkapkan bahwa dia juga mendapat informasi dari tetangga-tetangganya bahwa di daerah sekitar Sunarno berdomisili juga ada caleg yang membagikan uang menjelang hari pemungutan suara, namun Sunarno tidak tahu persis berapa uang yang di bagikan dan siapa pembaginya, berdasarkan keterangan Sunarno, pembagian uang tersebut di lakukan secara sembunyi-sembunyi sehingga sulit untuk di ketahui, sedangkan Sunarno sendiri tidak ada caleg yang mendatangi untuk menawarkan dan memberikan uang kepada dia. Menanggapi kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Klinik Pemilu beserta Pengawas Pemilu di Desa Loa Duri Ilir, Sunarno menilai kegiatan ini sangat efektif, sehingga masyarakat mengetahui bahwa politik uang itu di larang, Sunarno juga berharap kegiatan tersebut bisa di lanjutkan.

Di Dusun 5 penulis menjumpai Hendrik untuk dilakukan wawancara, Hendrik yang kesehariannya bekerja sebagai karyawan swasta ini mengungkapkan, bahwa warga sekitar rumah Hendrik juga mendapat sembako dari salah satu caleg yang bertarung di pemilu 2019, namun secara detail caleg yang memberikan, Hendrik tidak mau menyebutkan namanya, kegiatan pembagian sembako dan uang ini sangat marak, tapi sangat sulit untuk di buktikan unangkap Hendrik, kegiatan sosialisasi yang di lakukan di Desa Loa Duri di nilai belum berhasil oleh Hendrik, terbukti masih adanya warga yang masih mau menerima politik uang pada pemilu tahun 2019.

Penilaian warga di dusun 3 dan 4 yang di lakukan wawancara juga memiliki penilaian serupa, bahwa politik uang juga masih marak di Desa Loa Duri Ilir, warga juga memiliki harapan yang sama dalam memaksimalkan proses pencegahan melalui sosialisasi secara langsung, ada asumsi bahwa warga yang menerima uang tersebut belum mengetahui aturan dalam pemilu terkait larangan politik uang.⁽¹⁵⁾

¹⁵ Wawancara dilakukan pada 14 Oktober 2019 kepada warga di 4 dusun, yaitu dusun 2 (Sunarno, Erni dan Lasman), Dusun 3 (Rusdiono dan Adi Rahmat), Dusun 4 (Siti dan Jukidan), Dusun 5 (Hendrik, Sunarno dan Erni).

10.10 Gambaran Pemilu Di Desa Loa Duri Ilir

Pada pemilu tahun 2019, di Kabupaten Kutai Kartanegara untuk pemilu DPRD tingkat Kabupaten/kota terbagi menjadi 6 Daerah Pemilihan (dapil) yang terdiri dari: dapil Kukar (I) Kecamatan Tenggarong, dapil Kukar (II) terdiri dari Kecamatan Tenggarong Seberang, Sebulu, dan Muara Kaman, dapil Kukar (III) terdiri dari Kecamatan Anggana, Muara Badak dan Marangkayu, dapil Kukar (IV) terdiri dari Kecamatan Muara Jawa, Samboja dan Sangasanga, dapil Kukar (V) terdiri Kecamatan Loa Kulu dan Loa Janan Jawa, dan dapil Kukar (VI) terdiri dari Kecamatan Muara Wis, Kenohan, Kembang Janggut, Kota Bangun, Tabang dan Muara Muntai.

Desa Loa Duri Ilir adalah desa yang masuk dalam Wilayah Kecamatan Kecamatan Loa Janan, sedangkan Kecamatan Loa Janan termasuk dalam Derah Pemilihan V pada pemilu DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara. Desa Loa Duri Ilir yang masuk dalam bagian dapil Kukar V ini memiliki 9.068 Pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), dengan rincian pemilih laki-laki sebanyak 4.577 pemilih, sedangkan pemilih perempuan 4.391 pemilih, dengan jumlah total pemilih sebanyak 9,068 Pemilih⁽¹⁶⁾, pemilih tersebut tersebar di 44 TPS.

Dalam dapil Kukar V ini terdiri dari 91 caleg yang bertarung yang mewakili 14 partai politik (PKB, Geindra, PDIP, Golkar, Nasdem, Berkarya, PKS, PSI, PAN, Hanura, PPP, Demokrat, Garuda dan PBB) untuk Pemilu DPRD tingkat Kabupaten Kutai Kartanegara.

Pada Pemilu DPRD Kabupaten di Kutai Kartanegara Tahun 2019 di dapil V, ada warga Desa Loa Duri Ilir turut bertarung dengan 91 caleg lainnya di dapil tersebut, mereka adalah : Hamdiah dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Nathan Lilin dari Partai Gerindra, Ari Yanuar dari PAN dan Sudarto dari PDIP. Sangat menarik ketika di lihat dari latar belakang empat caleg tersebut, mereka semua mewakili suku atau komunitas yang ada di desa Loa Duri, tengok Hamdiah, yang berlatar belakang perpaduan suku Banjar dan Bugis, Ari Yanuar dengan latar belakang Suku Kutai dan Banjar, Sudarto yang berasal dari Suku Jawa, terakhir Nathan Lilin yang bersuku Toraja, dari keempat Caleg tersebut mendominasi perolehan suara di Desa Loa Duri Ilir.

Mengacu pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 7 tahun 2019, maka Tahapan Pemilu di semua wilayah dan tingkatan di Indonesia memiliki tahapan, waktu dan perlakuan yang sama, seperti tahapan pemutakhiran data pemilih, tahapan kampanye, masa tenang, tahapan pemungutan serta penghitungan suara,

¹⁶ Sumber data dari formulir Model DAA1-DPRD kab/Kota, Desa Loa Duri Ilir, Kecamatan Loa Janan, Kabupaten Kutai Kartanegara

begitu juga pelaksanaan rekapitulasi di tingkat kecamatan, untuk rekapitulasi yang dilakukan oleh PPS Loa Duri Ilir, pelaksanaan rekapitulasi di Mulai pada tanggal 19 April 2019 dan selesai pada tanggal 30 April 2019.

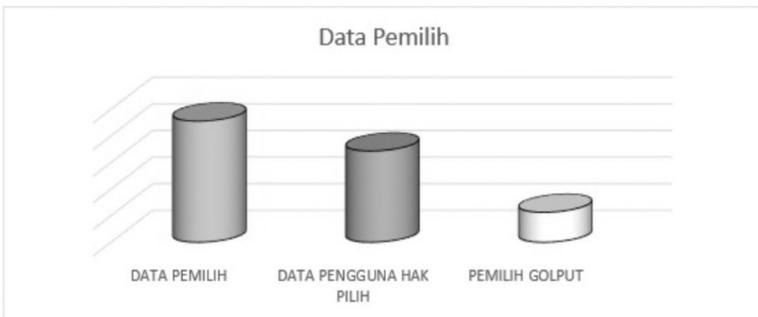
Tertuang dalam Berita Acara Formulir Model DAA1-DPRD Kab/ Kota di Desa Loa Duri Ilir bahwa pada tanggal 30 April 2019 pada saat akhir rekapitulasi dan penetapan berita acara yang dilaksanakan oleh PPS Loa Duri Ilir, kegiatan rekap tersebut di hadir, di saksi dan di tandatangi oleh dua saksi Partai, yaitu Partai Golkar dan PKS.

Setelah pelaksanaan rekapitulasi yang dilakukan oleh PPS Desa Loa Duri Ilir di tingkat kecamatan, maka dapat diketahui jumlah partisipasi warga dalam pemilu tahun 2019 sebesar 6.854 warga yang menggunakan hak pilihnya, di bandingkan dengan jumlah data pemilih di Desa Loa Duri Ilir sebesar 9.103 pemilih, maka sebanyak 2.249 warga yang tidak menggunakan hak pilih atau Golput.

Grafik 1.

**PROSENTASE SUARA PADA PEMILIHAN CALON ANGGOTA DPRD KAB / KOTA
DESA LOA DURI ILIR KECAMATAN LOA JANAN KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA**

	DATA PEMILIH	DATA PENGGUNA HAK PILIH	PEMILIH GOLPUT
JML	9103	6854	2249
%	100%	75,29%	24,71%



10.11 Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam tahapan pemilu ada banyak dugaan pelanggaran yang harus di lakukan proses pencegahan dan pengawasan, mulai dari dugaan pelanggaran administrasi, dugaan pelanggaran pidana, dugaan pelanggaran kode etik dan dugaan pelanggaran netralitas ASN, dalam mengawasi semua dugaan pelanggaran yang muncul, Pengawas Pemilu harus menggandeng Stekeholders dan masyarakat yang telah memiliki hak pilih, peran partisipasi masyarakat dalam proses pencegahan ini sangat efektif, karena masyarakat mampu menilai langsung peristiwa dugaan pelanggaran yang ada di lapangan, memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap jenis-jenis pelanggaran, serta mendorong masyarakat untuk bisa melaporkan peristiwa dugaan pelanggaran menjadi tugas besar Pengawas Pemilu.

Melihat maraknya politik uang pada perhelatan pemilu tahun 2019, tidak semua kesalahan tertumpu kepada masyarakat yang menjadi obyek, masyarakat sebagai pemegang suara tentu menjadi buruan para caleg untuk mendapatkan pundi-pundi suara, memaksimalkan kegiatan sosialisasi secara langsung dari rumah ke rumah perlu menjadi program khusus dalam proses pencegahan.

Upaya Klinik Pemilu bersama Bawaslu Kalimantan Timur di Desa Loa Duri Ilir merupakan bentuk kongkrit pencegahan yang di lakukan, melalui metode dan pendekatan ini, masyarakat merasa di perhatikan dan lebih mudah memahamkan masyarakat terhadap dugaan-dugaan pelanggaran pemilu khususnya politik uang.

Dari hasil pemilu di Desa Loa Duri Ilir, sangat memungkinkan bahwa politik uang bisa di tekan sekecil mungkin, pentingnya mendorong partisipasi masyarakat menjadi kunci utama pencegahan.

Masyarakat di Desa Loa Duri menilai pemilu 2019 masih ada celah pelanggaran politik uang, politik uang ini terjadi karena para caleg ingin secara instan mendapatkan dukungan dari masyarakat, sebagai pencegahan, maka peningkatan pemahaman masyarakat terkait peraturan pelanggaran kepiluan perlu di tingkatkan, sosialisasi yang telah di lakukan sangat efektif untuk mendorong partisipasi masyarakat menolak politik uang.

Ada pun, rekomendasi yang diusulkan dari studi ini, yaitu:

1. Melihat permasalahan politik uang di atas, maka perlu adanya regulasi yang mengikat kepada peserta pemilu yaitu partai politik, untuk bisa melakukan pembinaan secara intensif kepada para caleg dalam pemilu, partai politik sebagai peserta pemilu bukan hanya memberikan pendidikan dan strategi pemenangan, namun juga memberikan pemahaman secara

- utuh terkait larangan-larangan dalam setiap tahapan pemilu.
2. Sosialisasi sebagai sarana pencegahan yang di lakukan kepada masyarakat selama ini sudah sangat efektif, sehingga perlu strategi lanjutan dalam melakukan sosialisasi terhadap peserta pemilu. Peserta pemilu yang di dalamnya juga ada unsur caleg yang jumlahnya sangat banyak, agak menyulitkan bagi Bawaslu untuk melakukan sosialisasi terhadap para caleg, namun dengan cara bermitra dengan partai politik, dalam setiap pertemuan partai politik untuk di sisipkan materi terkait larangan-larangan dalam pemilu serta sanksi terhadap larangan tersebut menjadi pintu utama menekan terjadinya pelanggaran dalam pemilu.
 3. Peningkatan peran stakeholder perlu juga menjadi perhatian khusus, membangun pengawasan melalui pihak ketiga ini menjadi salah satu cara kontrol terhadap potensi pelanggaran-pelanggaran yang kemungkinan terjadi, kritik dan saran terhadap perilaku peserta pemilu juga menjadi salah satu modal mengontrol peserta pemilu dan penyelenggara pemilu untuk tetap pada jalur yang telah di tetapkan dalam peraturan kepiluan.



Bab 11

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



DILEMA PRAKTEK SISTEM NOKEN PADA PEMILIHAN UMUM DI TANAH PAPUA

Jamaludin Lado Rua

11.1 Pengantar

Pemilu sebagaimana dimaksud dalam konstitusi adalah pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali⁽¹⁾. Asas-asas pemilu sebagaimana disebutkan dalam (BAB VIIB Pasal 22E tentang Pemilihan Umum) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak semuanya dilaksanakan oleh masyarakat di seluruh Indonesia. Misalnya pemilihan umum di sebagian wilayah pegunungan tengah di Provinsi Papua masih dilaksanakan secara tradisional atau sering dikenal dengan sistem noken/ikat.

Pemilu dengan menggunakan sistem noken/ikat di sebagian wilayah pegunungan Provinsi Papua mendapat legitimasi oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan, bahwa:

Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem 'kesepakatan warga' atau aklamasi. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif (kesepakatan warga atau aklamasi) yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut karena jika

¹Sekretariat Jenderal MPR RI, 2013, *Panduan Pemasyarakatan UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 145.

dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat⁽²⁾.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut berdasarkan Pasal 18B UUDNRI Tahun 1945 tentang pengakuan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009 sebagai yurisprudensi Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan berbagai sengketa hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD, serta sengketa pemilihan kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PHPU.D-II/2013 menyatakan 14 kabupaten di daerah pegunungan tengah yang termasuk dalam 2 (dua) wilayah suku besar yaitu Mee Pago dan suku La Pago. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PHPU.D-II/2013 menyatakan,

“Bahwa sistem pemilihan dengan menggunakan noken yang telah dikukuhkan keabsahannya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 tersebut di atas, memang sesuai dengan kebudayaan masyarakat orang asli Papua, terutama masyarakat orang asli Papua yang mendiami daerah Pegunungan Tengah, yakni wilayah kebudayaan Mee Pago dan La Pago. Mengenai wilayah kebudayaan Mee Pago dan La Pago ini adalah dua wilayah kebudayaan dan tujuh wilayah kebudayaan di 167 di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, yang telah mendapatkan pengukuhan secara yuridis formal berdasarkan Perdasus Nomor 4 Tahun 2005 dan Perdasus Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pemilihan Anggota Majelis Rakyat Papua. Wilayah Kebudayaan Mee Pago meliputi wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten Nabire (sebagian wilayah), Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Deiyai, Kabupaten Paniai, Kabupaten Intan Jaya, dan Kabupaten Mimika. Sedangkan wilayah

²Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 47-81/PHPU-A-VII/2009*.

kebudayaan La Pago meliputi wilayah administrasi pemerintahan Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Puncak, Kabupaten Nduga, Kabupaten Jayawijaya, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Pegunungan Bintang, dan Kabupaten Yahukimo. Bahwa dalam sistem kebudayaan masyarakat orang asli Papua yang mendiami dua wilayah kebudayaan tersebut di atas, dalam hal sistem berdemokrasi sejak zaman dulu sampai sekarang, pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dilakukan melalui sistem noken dan/atau sistem ikat. Dalam sistem noken dan/atau ikat ini dalam tradisi masyarakat orang asli Papua pada dua wilayah kebudayaan tersebut di atas, untuk mengambil keputusan biasanya dilakukan dalam rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu saja sebagai perwakilan, tetapi dalam hal-hal tertentu keputusan dapat diambil oleh kepala suku berdasarkan otoritas yang ada padanya untuk mewakili seluruh masyarakatnya. Sebagaimana diketahui dalam sistem politik tradisional orang asli Papua dikenal adanya kepemimpinan "Pria Berwibawa" atau "The Big Man" yang memang berada dalam dua wilayah kebudayaan tersebut di atas. Oleh karena itu, maka dalam hal pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama dapat dilakukan melalui musyawarah tetapi juga melalui keputusan berdasarkan otoritas kepala suku yang bersangkutan, yang sekaligus merupakan representasi politik dan masyarakatnya"⁽³⁾.

Dalam perjalanan penggunaan sistem noken, ternyata sistem pemilihan yang dilakukan di tengah masyarakat terdapat varian yang berbeda-beda, dan tidak hanya dilaksanakan di kedua suku besar tersebut tetapi sistem ini telah dilaksanakan di beberapa suku besar lainnya di Provinsi Papua. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak diikuti dengan perubahan undang-undang tentang pemilihan umum dan atau pemili-

³Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 14/PHPU.D-11/2013.

han kepala daerah. Provinsi Papua sebagai salah satu daerah desentralisasi asimetris melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua nampaknya tidak melihat ini sebagai sesuatu yang urgen untuk diatur dalam PERDASI maupun PERDASUS.

Selama 12 (dua belas) kali pemilihan umum dilaksanakan di Republik Indonesia, tidak ada satu pasalpun dalam undang-undang pemilihan umum yang mengatur tentang hal-hal khusus yang seharusnya diberlakukan secara khusus di daerah khusus dan dengan aturan khusus sebagai penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang hingga saat ini masih hidup ditengah-tengah masyarakat di Provinsi Papua.

Berdasarkan uraian diatas maka sistem noken menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan pemilu dan atau pemilihan karena banyaknya varian sistem noken, karut marut pengaturan sistem noken dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun implikasi dari penggunaan sistem noken tersebut.

11.2 Deskripsi Noken

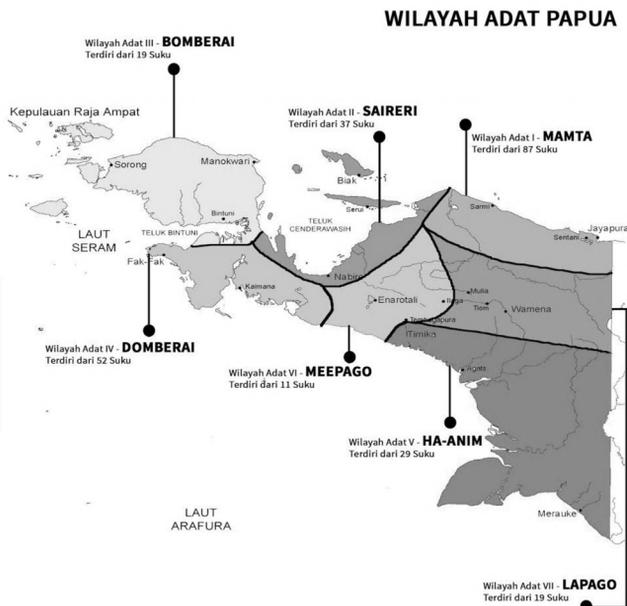
Provinsi Papua terdiri dari 29 kabupaten kota. Ada 255 suku bangsa yang tersebar di Provinsi Papua. Dari 29 kabupaten kota dimaksud, pemerintah Provinsi Papua membaginya ke dalam enam suku besar, diantaranya sebagai berikut:

1. Suku Mamta yang terdiri dari Kabupaten Jayapura, Kota Jayapura, Kabupaten Keerom, Kabupaten Mamberamo Raya, dan Kabupaten Sarmi.
2. Suku Seirei yang terdiri dari Kabupaten Supiori, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kepulauan Yapen, dan Kabupaten Biak Numfor.
3. Suku Anim Ha yang terdiri dari Kabupaten Merauke, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, dan Kabupaten Boven Digoel, di beberapa sumber lain, termasuk di dalamnya adalah Kabupaten Mimika.
4. Suku La Pago yang terdiri dari Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Puncak,

- Kabupaten Jayawijaya, dan Kabupaten Nduga.
5. Suku Mee Pago terdiri yang dari: Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Nabire, Kabupaten Paniai, Kabupaten Intan Jaya, dan Kabupaten Deiyai dibeberapa sumber lain, Suku Mee Pago juga termasuk Kabupaten Mimika didalamnya.
 6. Suku Bomberai yang ada di Kabupaten Mimika. Di beberapa sumber lain suku Bomberarai lebih banyak mendiami daerah Kabupaten Manokwari dan sekitarnya.

Dari keenam kelompok suku besar ini masing-masing suku mempunyai kemiripan dari sisi budaya dan karakteristiknya. Setiap suku mempunyai bahasa yang berbeda-beda dan untuk menyatukan hubungan kemasyarakatan antar kampung dan atau antar distrik menggunakan bahasa Indonesia. Di samping karakteristik budaya yang berbeda, terdapat juga perbedaan dalam sistem demokrasi di setiap suku-suku besar tersebut.

Gambar 1.
6 (enam) Suku besar yang mendiami wilayah
Provinsi Papua.



Sistem noken pertama kali digunakan di Provinsi Papua pada Tahun 1971 sejak dilaksanakannya Pemilu pertama di Provinsi Papua sebagaimana disebutkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU.A-VI/2009. Ada 14 (empat belas) kabupaten yang mendiami wilayah adat Laa Pago dan Mee Pago.

Gambar 2.
Kabupaten pengguna sistem noken pada sengketa
PHPU Tahun 2009.



Pada pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua dan pemilihan Bupati dan Wakil Bupati secara serentak di seluruh Indonesia pada tahun 2017, Kabupaten Pegunungan Bintang dan Kabupaten Yalimo mengklaim bahwa sudah tidak menggunakan sistem noken. Artinya dari 14 Kabupaten yang direkomendasikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya di tahun 2009 telah berkurang 2 (dua) kabupaten.

direkomendasikan bahwa semua TPS yang ada di Kabupaten Puncak menggunakan sistem noken.

Selain kabupaten Puncak dan Kabupaten Puncak Jaya di atas, sama halnya dengan Kabupaten Nduga pada pemilu 2014, TPS di ibu kota tidak menggunakan sistem noken, tetapi sesuai Juknis KPU 810 pada pemilu 2019, semua TPS menggunakan sistem noken. Bahkan lebih mengecewakan lagi, pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua tahun 2017, semua TPS menggunakan sistem noken dan pelaksanaannya hanya dipusatkan di satu titik yaitu di ibukota kabupaten.

Putusan MK terkait penggunaan sistem noken yang awalnya sebagai bentuk penghargaan terhadap masyarakat adat sesuai pasal 18B UUDNRI dan sebagai bentuk pemakluman terhadap sebagian daerah di Provinsi Papua, ternyata dalam pelaksanaannya tidak terkontrol secara baik. Dalam pelaksanaan sistem nokenpun ditemui berbagai varian.

a. Sebelum pemilu/pilkada, masyarakat bersama kepala suku selalu mengawalinya dengan upacara bakar batu, potong babi, dan pembacaan doa untuk menentukan pilihan mereka terhadap partai, calon, atau pasangan calon. Cara ini biasanya dikenal dengan kesepakatan atau ikat. Di kedua suku besar di Provinsi Papua yang menyelenggarakan pemilihan umum adalah dengan sistem kesepakatan atau aklamasi atau biasa juga disebut dengan sistem ikat. Sistem ikat yang dimaksud dapat dijelaskan bahwa semua warga masyarakat yang berada dalam kelompok-kelompok tersebut bersepakat untuk memilih calon tertentu yang menjadi pilihan kelompok masyarakat tersebut. Pada proses inipun terjadi musyawarah antar warga masyarakat. Biasanya masyarakat melihat siapa calon yang lebih dekat secara emosional, kedekatan suku adatnya, kedekatan geografis seperti satu distrik, satu kabupaten dan atau satu provinsi. Perbedaan pandangan dalam menentukan pilihan dapat diselesaikan dengan damai, walaupun dibeberapa kasus penggunaan sistem noken berujung anarkis antar warga masyarakat, bahkan tidak sedikit persoalan kesepakatan tersebut menjadi bagian penting dalam sidang sengketa PPHU di Mahkamah Konstitusi. Sistem noken dengan menggunakan kesepakatan/

aklamasi tersebut dilaksanakan di hampir sebagian wilayah pegunungan tengah Provinsi Papua. Varian berupa aklamasi ini lebih menonjol dari varian-varian lainnya. Mekanisme dari varian ini adalah semua orang yang berada di suatu wilayah tersebut berkumpul di sebuah lapangan luas yang dihadiri oleh masyarakat dan membentuk lingkaran serta berputar mengikuti arah jarum jam. Masing-masing tokoh di wilayah tersebut seperti kepala suku, aparat pemerintah seperti kepala distrik jika kesepakatan itu dilakukan di tingkat distrik, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh perempuan, bahkan para pendidik seperti guru-guru ikut dilibatkan dalam memberikan usul saran dalam menentukan pilihan mereka. Masing-masing tokoh masuk ke tengah-tengah lingkaran tersebut secara bergantian menyampaikan aspirasinya untuk mewakili masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Jika terjadi perbedaan pendapat diantara mereka, lebih diupayakan untuk saling menghargai satu sama lain dan diutamakan musyawarah mufakat. Dalam kondisi tertentu jika diantara mereka tidak menemukan kesepakatan, masing-masing pihak bertahan dengan pendiriannya. Pendirian dari masing-masing tokoh ini berdampak pada adanya pembagian suara. Contoh, dari kelompok masyarakat tersebut terdiri dari 5 (lima) orang tokoh yang menyampaikan aspirasinya, tetapi dari mereka tidak ada yang saling mengalah, maka perolehan suara akan dibagi 5 (lima) bagian. Masing-masing mendapat bagian yang sama, dan atau jika terjadi koalisi antar tokoh tersebut, maka perolehan suara tidak merata sesuai strata sosial atau tingkat pengaruh tokoh yang bersangkutan. Jika tidak ada yang saling mengalah dalam pemberian suara dimaksud, maka dari masing-masing pihak saling mengancam dan bahkan bisa terjadi perang diantara mereka. Varian ini banyak ditemui di daerah La Pago dan Mee Pago. Di daerah Mee Pago proses ini biasanya dikenal dengan sebutan *waita*.

- b. Sistem noken yang lain seperti pemilih memberikan suaranya secara mandiri. Metode pemberian suara ini dapat dilakukan dengan mencoblos. Pemilih berbaris pada noken pilihannya, kemudian dihitung oleh KPPS atau kepala suku

meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk partai/calon/pasangan calon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya. Surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken partai, calon, dan pasangan calon tertentu belum dicoblos oleh pemilih tetapi akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya. Pemilih yang mendapat kartu pemilih datang ke TPS. Di depan bilik suara disiapkan noken kosong yang digantung dan jumlahnya disesuaikan dengan jumlah calon. Setelah dipastikan semua pemilih dari kampung yang bersangkutan hadir di TPS, selanjutnya KPPS mengumumkan kepada pemilih (warga), bahwa bagi pemilih yang mau memilih kandidat diharuskan baris di depan noken kandidat tersebut.

- c. Sistem noken lain yang dijumpai adalah sistem pemilihan yang dapat mewakili masyarakat tertentu meskipun dia bukan kepala suku. Sebelum waktu pemungutan suara, pemilih dapat membuat suatu pernyataan dukungan terhadap pilihannya. Selanjutnya pada saat pemungutan suara, pencoblosannya diwakilkan kepada saksi pasangan calon. Hal ini menunjukkan bahwa pemimpin yang ada dimasyarakat tersebut tidak hanya kepala suku, tetapi bisa kepala kampung, kepala distrik, bahkan tokoh pemuda, tokoh gereja sampai ke tenaga pendidik yang ada di daerah tersebut.
- d. Adanya pelaksanaan sistem aklamasi yang dikoordinasi oleh pengamanan dan perwakilan dari kepala kampung. Sistem ini dilakukan karena pemungutan suara dilaksanakan terpusat di kantor distrik. Tidak ada pelaksanaan pemungutan suara di TPS-TPS, tidak ada pleno rekapitulasi di tingkat distrik, dan seluruh kotak suara dipusatkan di lapangan yang luas seperti lapangan sepak bola. Setiap kepala kampung atau orang yang mewakili kepala kampung mewakili suara di kampungnya masing-masing. Cara yang dilakukan adalah dengan hanya mengangkat tangan dan mengatakan suara kampung A ...untuk pasangan calon B, ... dst.,. Pemungutan suara dilakukan di halaman kantor distrik. Varian yang mirip seperti diatas, juga ditemui di Kabupaten Puncak Jaya dimana mekanisme penggunaan sistem noken dikenal dengan istilah *Angkat Pura* atau *Lempar Suara*. Hal yang berbeda

- dari varian diatas, adalah masing-masing perwakilan cukup menyampaikan aspirasinya dengan menyampaikan bahwa suku tersebut, atau kelompok tersebut dengan jumlah DPT nya sekian diserahkan kepada calon A, B dan seterusnya.
- e. Sistem noken di daerah Suku Anim Ha di Kabupaten Asmat. Pada pemilihan umum tahun 2019, di Kampung Fakan dan Kampung Manep di Distrik Akat Kabupaten Asmat ternyata pemungutan suara juga masih dilakukan dengan sistem noken dalam bentuk kesepakatan atau aklamasi. Sistem ini di Distrik Akat dikenal dengan istilah *Hura* atau *Omen* yang artinya kesepakatan satu suara. Pelaksanaan sistem noken ini dilaksanakan di suatu tempat yang dikenal dengan Rumah Bujang atau Rumah *Jew* atau rumah adat di Kabupaten Asmat. Rumah *Jew* ini adalah rumah adat yang berbentuk seperti kos kosan, yang lazimnya seperti bangunan persegi empat memanjang yang terdiri dari beberapa pintu. Biasanya *Rumah Jew* ini dibangun dengan jumlah pintunya ganjil, namun ditemui ada juga yang jumlah pintunya genap. Pada saat pelaksanaan kesepakatan pemungutan suara, dilakukan di *Tungku Utama* yaitu tempat dimana terletak bagian tengah dari rumah adat tersebut. Jika ada 7 (tujuh) pintu, maka upacara kesepakatan tersebut dilakukan di pintu ke empat yang merupakan bagian tengah dari rumah adat tersebut.
 - f. Sistem noken juga ditemui dengan sistem pemungutan suara bisa dilakukan dengan cara kesepakatan dan dilaksanakan di gereja, serta penandatanganan berita acara di rumah pastoral. Penggunaan sistem noken bukan hanya terletak pada kekuatan seorang kepala suku, tetapi pihak agama juga ternyata mempunyai kekuatan tersendiri dalam penggunaan sistem noken.
 - g. Massa menyerahkan sebuah noken berisi *sali* dan karton yang bertuliskan dukungan kepada pasangan calon tertentu. Di Kabupaten Yalimo, masing-masing perwakilan menyampaikan kepada KPPS/PPD bahwa dari suku A surat suara sekian diserahkan kepada calon A dan seterusnya. Varian ini dilakukan dengan cara perwakilan memasukan hasil kesepakatannya kedalam *Sali* dan diserahkan kepada penyeleng-

- gara. *Sali* adalah nama lain dari noken. Kabupaten ini tidak termasuk dalam kabupaten yang menggunakan sistem noken sesuai Juknis KPU RI Nomor 810, namun dalam prakteknya secara diam-diam masih menggunakan sistem noken.
- h. Dukungan dalam pemilihan dengan sistem noken lebih memprioritaskan anak adat di daerah tersebut.
 - i. Pemungutan suara dilaksanakan dengan istilah "*buka tutup*", yaitu telah dilakukannya pencoblosan sebelum hari pelaksanaan pemilihan di TPS-TPS. Pada saat hari pemilihan, pencoblosan dilakukan secara simbolis dengan melakukan pencoblosan menggunakan satu surat suara, kemudian TPS ditutup kembali. Adanya kesepakatan sebelum hari pemungutan suara dan dukungan hasil kesepakatan dapat dialihkan kepada partai/calon/pasangan calon lain.
 - j. Sistem noken yang dilakukan di Kabupaten Mamberamo Raya yang sangat menonjol adalah pada saat pemungutan suara, TPS dibuat secara tertutup sesuai dengan budaya masyarakat setempat, pemungutan suara dilakukan secara tertutup di dalam TPS. Posisi duduk pengawas TPS dan saksi berada kurang lebih 10 meter dari TPS yang tertutup. Walaupun Kabupaten Mamberamo Raya bukan termasuk dua wilayah adat La Pago dan Mee Pago, tetapi kabupaten ini pun menggunakan sistem noken.

Berdasarkan varian dan fenomena diatas sejak putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2009, Komsis Pemilihan Umum Provinsi Papua baru menetapkan Surat Keputusan tentang peraturan teknis penggunaan sistem noken yang ditetapkan pada tanggal 12 Januari 2013. SK ini keluar 30 hari menjelang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua yang digelar pada 13 Februari 2013. Pada SK KPU Provinsi Papua tersebut memberikan pemaknaan terkait sistem noken. Defenisi sistim pemilihan noken sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 Pasal 1 angka 13 menyatakan bahwa Noken adalah sejenis kantong/tas yang dibuat dari anyaman kulit anggrek atau pintalan kulit kayu maupun pintalan benang yang digunakan sebagian masyarakat di Papua sebagai

: (a) Tempat untuk membawa hasil pertanian/perkebunan. (b) Tempat ayunan dan/atau gendongan untuk balita pada sebagian etnis anggota masyarakat di pedalaman Papua. (c) Tempat untuk mengisi surat-surat penting dan /atau (d) Tempat untuk keperluan lain sesuai dengan kebiasaan anggota masyarakat tertentu di sebagian masyarakat pedalaman yang dapat dijadikan sebagai pemberian berupa tali asih, kenang-kenangan dan lambang persaudaraan/kekerabatan. (e) Pada Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pemilu Kepala Daerah, Noken juga digunakan sebagai Pengganti Kotak Suara untuk memilih Calon Kepala Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta wakil-wakil dalam anggota legislatif ditingkat daerah maupun pusat. Pemilihan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama sekelompok orang yang dipimpin oleh tokoh masyarakat setempat dengan meminta surat suara sesuai dengan jumlah orang yang ada untuk dimasukkan didalam noken kepada pasangan calon siapa suara diberikan. (f) Kepala suku adalah orang yang jadi pemimpin disatu suku⁽⁶⁾.

Tata cara penggunaan sistem noken yang diatur dalam Pasal 3 tersebut diatas mengatur bahwa Pasal 3 ayat (1) Kelompok dan atau anggota masyarakat Pemilih yang menggunakan Noken dapat menyediakan sebatang kayu yang ditancapkan/ditanam dalam area TPS dengan petunjuk ketua KPPS yang berfungsi untuk mengikatkan noken pada tiang tersebut selama berlangsung Pemungutan Suara atau dengan cara lain menurut kebiasaan masyarakat setempat seperti menggantung noken pada leher. Ayat (2) Pemilih yang berkehendak menggunakan Noken, dapat memasukkan Surat Suara kedalam Noken untuk pasangan Calon yang dikehendaki atau dapat diwakilkan dan/atau kepada Kepala Suku sesuai kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat selama ini. Ayat (3) Selama berlangsung Pemungutan Suara, noken yang telah berisi Surat Suara tidak dibenarkan untuk dibuka, dihitung, dan dibawa oleh tokoh masyarakat/kepala suku yang mewakilinya. Isi noken hanya dapat dibuka dan dihitung oleh petugas KPPS. Ayat (4). Selama berlangsung Pemungutan Suara, Noken tetap be-

⁶Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013, Pasal 13

rada pada tiang atau pada leher orang tertentu dengan tidak berpindah tempat sesuai petunjuk ketua KPPS.

Pada Pasal 4 SK KPU Provinsi tersebut mengatur tentang Penghitungan Suara dengan menggunakan sistem noken. Ayat (1) Penghitungan Suara dimulai dengan menghitung jumlah Surat Suara yang ada dalam Noken. Ayat (2) Setelah dihitung jumlah Surat Suara untuk calon yang dikehendaki, maka petugas KPPS yang ditunjuk harus mencoblos satu persatu Surat Suara yang sudah dihitung dalam noken tersebut sesuai pilihan masyarakat kepada Pasangan Calon siapa suara mereka diberikan dengan disaksikan oleh saksi Pasangan Calon, Panwas Lapangan dan Tokoh Masyarakat, Kepala Suku yang mewakili kelompok tertentu. Ayat (3) Jumlah Suara yang ada dalam noken, ditambahkan dengan hasil pilihan masyarakat/pemilih yang ada dalam Kotak Suara untuk Pasangan Calon tertentu dan ditetapkan didalam Berita Acara Model C. Model C1-KWK KPU, Lamp Model C1 KWK KPU dan Model C2-KWK KPU ukuran besar.

Mekanisme penggunaan sistem noken kembali diatur lagi pada tahun 2017 melalui Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 16/Kpts/KPU Prov. 030/2017 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pemungutan Suara Menggunakan Sistem Noken/Ikat pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Lanny Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Intan Jaya, dan Kabupaten Dogiyai.

Pada Bab II Juknis KPU Provinsi Papua tersebut menjelaskan pada angka (1) KPPS menyediakan seluruh perlengkapan pemungutan suara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan terkecuali noken atau atribut lainnya. (2) Bila ada kelompok masyarakat pemilih yang menggunakan noken, maka penyelenggara membolehkan kelompok masyarakat membawa dan/atau menyediakan noken sejalan dengan kebiasaan yang masih ada dan berkembang di daerah tersebut. Terkait tata cara penggunaan sistem noken pada keputusan KPU Nomor 16 di atas tidak mengatur hal-hal yang istimewa dan menonjol. Keputusan tersebut pada prinsipnya adalah Noken sebagai pengganti kotak suara. Terkait kehadiran, surat suara, proses pemungutan dan perhitungan semuanya ber-

dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk mekanisme menyampaikan keberatan pada saat pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara dimaksud.

11.3 Kerangka Analisis

Metode penulisan ini menggunakan hukum normatif yang dilengkapi dengan data empiris.

A. Gambaran Kasus:

Gambar 4.

Perbandingan Surat Suara Sah dan Tidak Sah untuk daerah pengguna sistem noken untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.



Kab/ Kota	Suara Sah	Suara Tidak Sah	%
Yahukimo	293.285	0	100
Jayawijaya	272.226	1	99,9
Niduga	94.214	2	99,9
Mamberamo Tengah	37.592	0	100
Lanny Jaya	188.305	0	100
Tolikara	230.765	0	100
Puncak Jaya	183.880	0	100
Puncak	158.330	0	100
Paniai	102.024	0	100
Intan Jaya	85.338	2	99,9
Deyai	59.165	1.773	97,1
Dogiyai	91.773	0	100

Sistem Noken

Kab/ Kota	Suara Sah	Suara Tidak Sah	%
Waropen	34.182	1.648	95,4
Boven Digoel	31.697	848	97,3
Mappi	60.201	2.567	96
Asmat	76.599	3.168	96
Supiori	12.998	184	98,6
Mamberamo Raya	24.695	230	99
Kota Jayapura	258.657	14.005	94,1
Yalimo	89.438	0	100
Merauke	111.674	2.012	98,2
Jayapura	91.181	3.417	96,3
Nabine	184.639	5.244	97,2
Kep. Yapen	99.677	693	99,3
Bika Numfor	72.770	426	99,4
Mimika	217.926	14.634	93
Sarmi	22.558	2.371	90,4
Keerom	43.910	1.580	96,5
Pegubini	103.366	17	99,9

Suara Sah Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Se-Provinsi Papua tahun 2019

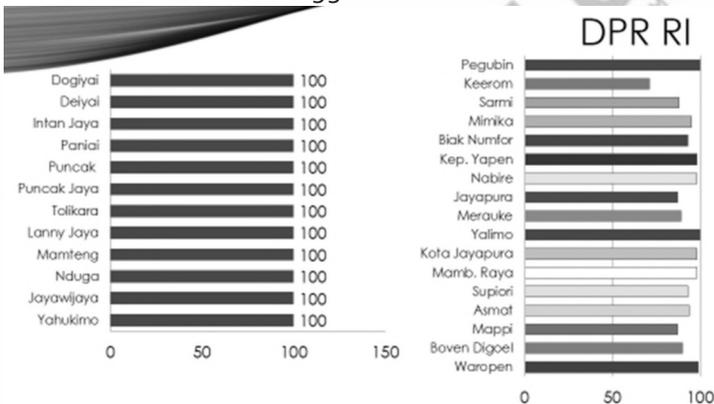
Gambar 4 di atas, menunjukkan bahwa partisipasi pemilih untuk pemilihan presiden dan wakil presiden dengan penggunaan sistem noken lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang tidak menggunakan sistem noken. Suara sah pengguna sistem noken adalah sejumlah DPT yang ada. Contohnya, jika dalam satu distrik jumlah DPT sebanyak 5.000 pemilih, maka surat suara sah adalah 5.000, walaupun kesepakatan dilaksanakan hanya dihadiri oleh 50 orang, namun keputusan yang diambil dianggap mewakili pengguna hak pilih lainnya. Ketidakhadiran pemilih bisa disebabkan karena apatisnya pemilih, jarak tempat pelaksanaan noken yang cukup jauh, dan bahkan beberapa kasus dijumpai adanya DPT fiktif. Jumlah DPT tidak sesuai dengan jumlah pemilih yang ada. Persoalan inipun sudah sering disampaikan kepada KPU Provinsi dan kabupaten, namun hal ini sulit untuk diselesaikan, karena sangat bersifat politis. Jumlah DPT yang sudah terlanjur besar, sangat sulit dikurangi karena penduduk di kabupaten yang bersangkutan sengaja dibesarkan untuk keterpenuhan syarat pada saat pemekaran kabupaten yang bersangkutan.

Untuk Kabupaten Yalimo partisipasi pemilih diangka 100%. Walaupun Kabupaten Yalimo dianggap sudah tidak menggunakan sistem noken, tetapi ada temuan panwas Distrik Abenaho pada tanggal 19 April 2019, bahwa petugas KPPS dan Saksi Parpol di salah satu TPS di distrik Abenaho membagi surat suara sisa kepada peserta pemilu melalui sistem kesepakatan. Persoalan ini mengakibatkan Panwas Distrik Abenaho mengeluarkan Surat Rekomendasi diskualifikasi pembagian surat suara sisa di TPS tersebut. Diskualifikasi perolehan suara hanya dilakukan untuk jenis pemilihan DPRP dan DPRD di Dapil yang bersangkutan, sementara untuk jenis pemilihan PPWP, DPR dan DPD tidak didiskualifikasi oleh KPU Kabupaten Yalimo karena jenis surat suara PPWP, DPR, DPD sudah terlanjur disahkan. Artinya konsentrasi pemilihan biasanya hanya fokus pada calon yang bersentuhan langsung seperti DPRD kabupaten dan DPRP Papua. Pembagian surat suara sisa tersebut tidak dilakukan secara merata kepada peserta pemilu, yang mengakibatkan aksi protes bagi yang tidak puas baik dalam rapat pleno di tingkat distrik, tingkat kabupaten, tingkat provinsi, bah-

kan sampai ke PHPU di Mahkamah Konstitusi.

Partisipasi pemilih untuk Kabupaten Pegunungan Bintang diangka 99,9% selisih suara sah dengan DPT hanya 17 suara. Walaupun Kabupaten Yalimo dan Kabupaten Pegunungan Bintang telah mengklaim tidak menggunakan sistem noken pada pemilu 2019 dan tidak disebutkan pada Juknis KPU RI Nomor 810, tetapi secara de facto, kedua kabupaten ini masih menggunakan sistem noken.

Gambar 5.
Perbandingan Surat Suara Sah dan Tidak Sah untuk daerah pengguna sistem noken dan tidak untuk Pemilihan Anggota DPR RI.



Data yang disajikan pada gambar 5 menunjukkan bahwa partisipasi pemilih untuk semua kabupaten pengguna sistem noken untuk pemilihan Anggota DPR RI semuanya 100% termasuk Kabupaten Yalimo dan Kabupaten Pegunungan Bintang. Hal yang menonjol pada pemilihan Anggota DPR RI bagi pengguna sistem noken adalah perolehan suara Calon Anggota DPR RI yang bukan orang asli Papua dapat memperoleh suara yang signifikan di beberapa kabupaten yang menggunakan sistem noken.

Berikut contoh Perolehan Suara Calon Anggota DPR RI Dapil Papua

1. Partai Kebangkitan Bangsa nama calon Amir M. Madubun

Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Tolikara	19.783
Kabupaten Lani Jaya	1.747
Kabupaten Pegunungan Bintang	7

2. Partai Gerakan Indonesia Raya

Nama Calon	Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Steven Abraham	Kabupaten Yahukimo	10.237
Steven Abraham	Kabupaten Pegunungan Bintang	4.277
Oktasari Sabil	Kabupaten Tolikara	12.085
Steven Abraham	Kabupaten Lani Jaya	23.257
Nurul Anwar	Kabupaten Yalimo	172
Steven Abraham	Kabupaten Nduga	6.464

3. Partai PDIP

Nama Calon	Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Komarudin Watabun	Kabupaten Mamberamo Tengah	1.484
Komarudin Watabun	Kabupaten Pegunungan Bintang	6.289
Toni Wardoyo		20
	Kabupaten Lani Jaya	2.000
	Kabupaten Yalimo	367
Komarudin Watabun	Kabupaten Puncak	98.271
Toni Wardoyo		34.360

4. Partai Nasdem nama calon H. Sulaiman L. Hamzah

Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Puncak Jaya	32.563
Kabupaten Yahukimo	14.178
Kabupaten Mamberamo Tengah	6.285
Kabupaten Pegunungan Bintang	18.096
Kabupaten Tolikara	16.699
Kabupaten Lani Jaya	42.891
Kabupaten Yalimo	102

5. Partai Keadilan Sejahtera

Nama Calon	Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
H. Maddu Mallu	Kabupaten Pegunungan Bintang	2
H. Maddu Mallu	Kabupaten Lani Jaya	6.238
Hj.Kartini Uba	Kabupaten Dogiay	5.719

6. Partai Demokrat

Nama Calon	Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Carolus Kia Belen	Kabupaten Pegunungan Bintang	20.026
Moh. Rifai Darus	Kabupaten Tolikara	3.370
Moh. Rifai Darus	Kabupaten Lani Jaya	6.900
Carolus Kia Belen	Kabupaten Dogiay	671
Carolus Kia Belen	Kabupaten Intan Jaya	55.000

7. Partai Persatuan Pembangunan

Nama Calon	Kabupaten	Perolehan Suara NOAP
H. Bachtiar	Kabupaten Pegunungan Bintang	2
Husni Ingratubun		2
	Kabupaten Dogiay	1.395

8. Partai Bulan Bintang

Nama Calon	Kabupaten	Perolehan Suara NOAP
Samiun Damura	Kabupaten Pegunungan Bintang	309
Samsudin Boleng	Kabupaten Dogiay	1.395
Samiun Damura		1.298

Berdasarkan hasil rekapitulasi perolehan kursi untuk pengisian Calon Anggota DPR RI, ternyata dari 10 kursi yang diperebutkan untuk dipil Papua calon yang bukan orang asli Papua berjumlah 3 orang. 3 (tiga) orang tersebut memperoleh suara yang cukup signifikan di daerah pengguna sistem noken.

Partai Politik	Nama Calon Anggota DPR RI
Nasional Demokrat	H. Sulaiman L. Hamzah
Gerakan Indonesia Raya	Steven Abraham (yang kemudian diganti dengan Yan Mandenas oleh DPP Gerindra di H-2 Pelantikan DPR RI)
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Komarudin Watubun

Penggunaan sistem noken yang konsepnya adalah mengutamakan calon dari daerah setempat atau setidaknya tidaknya calon yang berasal dari kabupaten yang bersangkutan, atau calon dari orang asli Papua, di beberapa daerah tertentu tidak lagi relevan untuk dipertahankan. Hal ini diperkuat dengan kondisi lemahnya integritas penyelenggara pemilu baik KPU Kabupaten, Bawaslu Kabupaten, penyelenggara di tingkat yaitu PPD dan Pandis bekerjasama dengan penguasa setempat untuk membagi suara sesuai keinginan mereka dengan dalih menggunakan sistem noken. Bahkan tidak sedikit dijumpai adanya praktek jual beli suara dari calon kepada pemegang kekuasaan seperti kepala suku, kepala distrik, penyelenggara pemilu bahkan penguasa daerah setempat. Hal menonjol seperti adanya upacara bakar batu dan atau sejenisnya dalam rangka meraup suara para calon dengan menghabiskan banyak anggaran yang bersumber dari para calon. Persoalan inipun banyak terungkap dalam pemeriksaan laporan dugaan pelanggaran administrasi, dugaan pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran kode etik yang ditangani oleh Bawaslu Provinsi Papua dan DKPP seperti Kabupaten Puncak, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Mamberamo Tengah, Kabupaten Yalimo, Kabupaten Dogiyai, Kabupaten Deiyai, dan masih banyak lagi yang masih dalam proses terkait pelanggaran kode etik penyelenggara di tingkat kabupaten yang sedang menunggu jadwal persidangan.

Selain perolehan suara untuk DPR diatas, juga ditemukan hal yang sama untuk jenis pemilihan Calon Anggota DPD dari Dapil Papua yang calonnya bukan orang asli Papua. Contoh misalnya:

1. Perolehan suara utuk Calon Anggota DPD atas nama Dayana

Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Lani Jaya	4.177
Kabupaten Jaya Wijaya	226
Kabupaten Pagunungan Bintang	122
Kabupaten Yahukimo	5.660

2. Perolehan suara utuk Calon Anggota DPD atas nama Hasbi Suaib, S.T.

Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Tolikara	4.964
Kabupaten Mamberam Tengah	1.660
Kabupaten Yahukimo	12.693
Kabupaten Lanny Jaya	15.386
Kabupaten Jayawijaya	127
Kabupaten Puncak Jaya	8.437
Kabupaten Pegunungan Bintang	87
Kabupaten Yahukimo	2.000

3. Perolehan suara utuk Calon Anggota DPD atas nama Lalita

Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Yahukimo	4.794
Kabupaten Lani Jaya	18.472
Kabupaten Puncak	545
Kabupaten Jaya Wijaya	89
Kabupaten Pegunungan Bintang	52

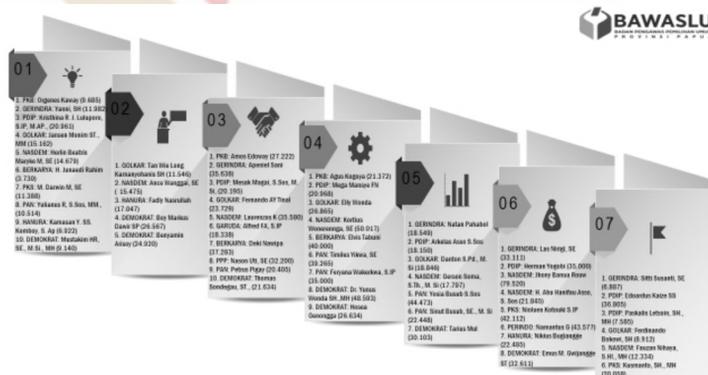
4. Perolehan suara untuk Calon Anggota DPRD atas nama Paulus Sumino

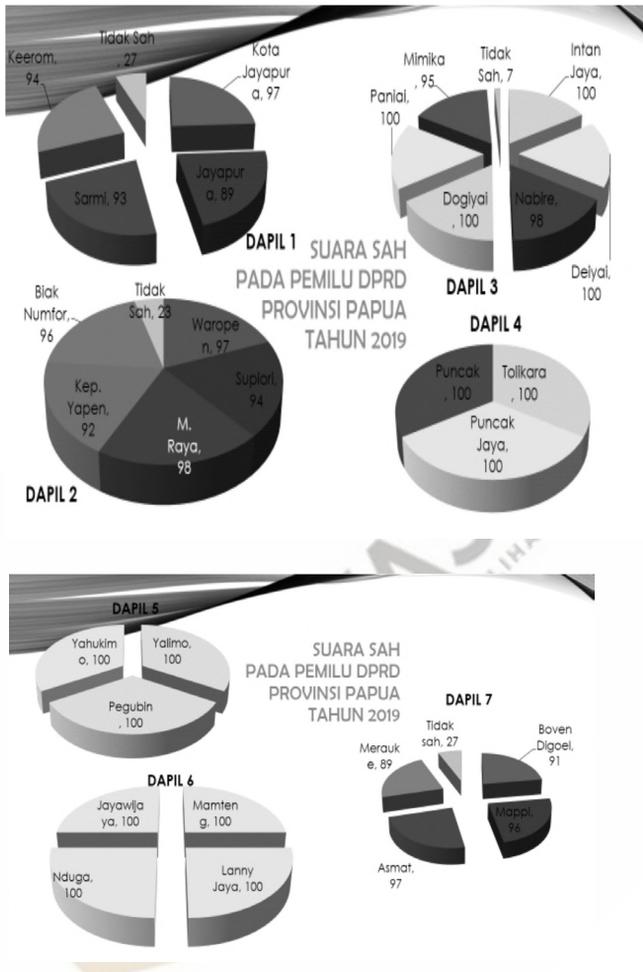
Kabupaten/Kota	Perolehan Suara NOAP
Kabupaten Tolikara	27.191
Kabupaten Yalimo	1.255
Kabupaten Lanny Jaya	3.078
Kabupaten Nduga	3.997
Kabupaten Pegunungan Bintang	58.170
Kabupaten Yahukimo	52.739

Untuk perolehan suara Calon Anggota DPR, DPD ternyata berbeda dengan perolehan suara untuk pengisian calon Anggota DPRD. Penyebaran Kabupaten pengguna sistem noken yang ada di 4 (empat) dapil dari 7 (tujuh) dapil di Provinsi Papua. Dari 4 (empat) dapil yang menggunakan sistem noken tersebut jumlah surat suara sah disetiap dapil yang kabupatennya menggunakan sistem noken rata-rata diangka 100 %. Perolehan kursi semuanya diisi oleh orang asli Papua sebagaimana data dibawah ini.

Gambar 6.

Perolehan kursi masing-masing partai politik di setiap Dapil untuk Pengisian Anggota DPRD 2019-2024.





11.4 Problematika Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penggunaan Sistem Noken

Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi yang memperbolehkannya penggunaan sistem noken sejak

tahun 2004, tidak diikuti dengan perubahan undang-undang pemilihan. Tidak ada satu pasalpun yang mengatur hal tersebut di dalam undang-undang.

Terkait penggunaan sistem noken yang tidak diatur didalam undang-undang, pun telah dilakukan judicial review oleh pemohon saudara Islamil Asso di Mahkamah Konstitusi tetapi Mahkamah Konstitusi menolak Permohonan pemohon yang memohon menggunakan frasa "mencoblos" pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD diganti dengan "Sistem Noken" disebagian wilayah pegunungan Provinsi Papua tidak dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.⁽⁷⁾

Beberapa fenomena sistem noken yang dapat ditemui dalam Putusan Mahkamah Konstitusi seperti Putusan Nomor 3/PHPU.D-X/2012 Kabupaten Dogiyai tanggal 17 Februari 2012, dalam sengketa KPU Kabupaten Dogiyai menyatakan semua rekapitulasi suara di Distrik Piyaiye tidak sah karena tidak terjadi pencoblosan, karena hasil rekapitulasi suara didasarkan pada "kesepakatan warga". Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa KPU Kabupaten Dogiyai tidak dapat menghapus, menghilangkan, dan meniadakan hak pilih masyarakat, karena hak konstitusional masyarakat sebagai yang berdaulat dijamin di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945⁽⁸⁾.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PHPU.D-X/2012 Kabupaten Puncak Jaya tanggal 6 Juli 2012, dalam putusan Mahkamah Konstitusi memerintahkan pemungutan suara ulang karena penyelenggara pemilu tidak mengakui "sistem noken".⁽⁹⁾

Mahkamah Konstitusi pada pertimbangan hukumnya dalam putusan Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 tanggal 9 Juni 2009 itu menyatakan bahwa mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup dikalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 31/PUU-XII/2014*.

⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 3/PHPU.D-X/2012*, Pilkada Kabupaten Dogiyai.

⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 39/PHPU.D-X/2012 Pilkada Kabupaten Puncak Jaya*.

dengan cara atau sistem “kesepakatan warga” atau “aklamasi”⁽¹⁰⁾

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PHPU.D.IX/2011 Kabupaten Lany Jaya tanggal 23 Agustus 2011, Mahkamah Konstitusi membenarkan praktik pemungutan suara yang dilakukan dengan “sistem noken”⁽¹¹⁾

Diantara putusan Mahkamah Konstitusi yang dianggap tidak konsisten diatas, sistem nokenpun tidak diatara dalam undang-undang pemilu tahun 2014. Parahnya lagi dalam pelaksanaan pemilu di tahun 2019, pelaksanaan pemilu di sebagian wilayah pegunungan tengah Papua hanya berdasarkan pada Pasal 230 PKPU Nomor 3 Tahun Tahun 2019 yang dalam ayat (1) menyatakan bahwa Pemungutan Suara dengan sistem noken/ikat hanya diselenggarakan di Provinsi Papua pada kabupaten yang masih menggunakan noken. Ayat (2) Daerah yang sudah tidak menggunakan sistem noken/ikat, wajib menyelenggarakan Pemungutan Suara yang diatur dalam Peraturan Komisi ini. Ayat (3) Penyelenggara Pemilu di tingkat TPS, PPS, dan PPD mengadministrasikan pelaksanaan Pemungutan Suara dan hasil Penghitungan Suara sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Komisi ini. Ayat (4) KPU menetapkan pedoman pelaksanaan Pemungutan Suara dengan sistem noken/ikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Keputusan KPU.⁽¹²⁾ Berdasarkan Pasal 230 ayat (4) diatas yang kemudian diikuti dengan petunjuk teknis (juknis) KPU RI Nomor 810 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara dengan Sistem Noken/Ikat Di Provinsi Papua dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Bahwa dalam klausula mengingat pada pada juknis tersebut.

Pertama, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, padahal kita faham bersama, bahwa hal-hal khusus yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut hanya memberikan kewenan-

10 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 *Pilkada Kabupaten Yahukimo*.

11 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 86/PHPU.D.IX/2011 *Pilkada Kabupaten Lany Jaya*.

12 Peraaturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

gan bagi MRP untuk memproteksi calon gubernur dan wakil gubernur Provinsi Papua tentang keaslian orang Papua. Hal-hal teknis terkait Pemilu dan atau Pemilihan Gubernur wakil gubernur, bupati wakil bupati, walikota dan wakil walikota semuanya menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku contoh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, dan peraturan dibawahnya. bahkan untuk tingkat bupati wakil bupati, walikota, wakil walikota, teknis pelaksanaannya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. dan tidak ada kewenangan MRP dalam memproteksi keaslian orang Papua. Di Kota Jayapura misalnya, wakil Bupati bukan orang asli Papua, begitupun dengan Kabupaten Mappi, Kabupaten Merauke, Kabupaten Jayapura, bahkan Bupati Kabupaten Keerom adalah suku Jawa yang belia adalah bukan orang asli Papua. Dengan demikian, maka jika penggunaan sistem noken yang berlandaskan Undng-Undang Nomor 21 Tahun 2001 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Kedua Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebgaimana sudah disampaikan diatas, bahwa tidak ada satu pasalpaun yang mengatur tentang penggunaan sistem noken untuk pemilihan umum di Provinsi Papua. Sejak adanya putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2004 tentang diakomodirnya penggunaan sistem noken, tidak ditemukan adanya Pasal dalam undang-undang yang mengatur terkait hal tersebut baik untuk pemilu tahun 2009, pemilu tahun 2014 dan juga pemilu serentak tahun 2019 sehingga tidak relevan jika penggunaan sistem noken yang berlandaskan pada undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Dengan pembatasan hak konstitusi bagi warga di masyarakat yang ingin menggunakan hak politiknya, ternyata dipasung oleh pemegang kekuasaan masyarakat adatnya, padahal kita tahu bersama bahwa untuk membatasi hak asasi seseorang hanya bisa melalui undang-undang dan atau putusan pengadilan.

Substansi Juknis Noken 810 mengaskan kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 06-32/PHPU.DPD/2014, bahwa sistem noken/ikat hanya diselenggarakan di kabupaten yang selama ini menggunakan sistem noken/ikat secara terus menerus. Meskipun sistem noken/ikat menggunakan cara kesepa-

katan atau aklamasi, tetapi hasil pemungutan dan penghitungan suara harus diadministrasikan sesuai dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Juknis yang dikeluarkan oleh KPU inipun menegaskan tentang tata cara pemungutan suara dimana KPPS mencatat pemilih yang hadir ke dalam daftar hadir, dan mencocokkan identitas pemilih dengan daftar pemilih, KPPS mencatat dalam formulir Model C2-KPU berupa identitas Kepala Suku, peran Kepala Suku, jumlah kelompok masyarakat yang bersedia diwakilinya. Dalam hal terdapat kelompok Pemilih yang bersepakat untuk menyalurkan suaranya maka KPPS menyerahkan Surat Suara kepada Pemilih dan/atau Kepala Suku untuk dilakukan pencoblosan sesuai dengan tata cara kearifan lokal di TPS dan mencatat ke dalam formulir sebagaimana diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019. KPPS dilarang melakukan atau mewakili Pemilih untuk mencoblos, Surat Suara yang tidak digunakan wajib diberi tanda silang, Apabila terdapat kejadian khusus dan/atau keberatan saksi, KPPS mencatat dalam formulir Model C2-KPU. Kotak suara atau noken yang digunakan untuk menempatkan surat suara yang telah dicoblos dilarang dibuka selama pelaksanaan pemungutan suara.

Secara substansi, Pengaturan penggunaan sistem noken menitikberatkan pada pengadministrasian, tidak menyinggung bagaimana varian sistem noken yang berbeda-beda dan tidak adanya sanksi hukum bagi yang melanggar juknis tersebut. Di sisi lain, karena PKPU dibuat oleh KPU beserta juknisnya, maka kewenangan Bawaslu tidak ada dalam norma pengaturan tersebut. Bagaimana penanganan pelanggaran administrasinya berikut pidana dan juga etik bagi penyelenggara pemilu.

Juknis noken 810 dikeluarkan pada tanggal 5 April 2019. 14 hari sebelum waktu pungut hitung tanggal 19 April 2019, dan baru diketahui oleh Bawaslu 7 hari sebelum hari pemungutan suara. Dari sisi efektifitas juknis tersebut juga tidak cukup untuk dilakukan sosialisasi kepada KPU kabupaten, karena memang waktu-waktu tersebut KPU disibukkan dengan distribusi logistik. Jangankan sosialisasi kepada khalayak ramai terkait juknis noken, di beberapa kabupaten ditemui tidak adanya sosialisasi

bagi penyelenggara di tingkat distrik, Kampung bahkan ditingkat KPPS, diperparah lagi dengan kondisi geografis yang sulit dijangkau, padahal, barisan terdepan dalam penggunaan sistem noken adalah petugas KPPS di masing-masing TPS. Ini adalah beberapa catatan terkait karut marutnya pengaturan terkait penggunaan sistem noken di Provinsi Papua.

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah merinci secara jelas hirarki peraturan perundang-undangan yaitu UUD, TAP MPR, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dasar hukum penggunaan sistem noken berdasarkan pada PKPU dan Juknis menunjukkan negara belum serius mengatur hal dimaksud. Kita pahami bersama peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal yang kita temui adalah jangankan peraturan dibawah bertentangan dengan yang lebih tinggi, tetapi untuk peraturan dibawahnya saja tidak punya kekuatan mengingat terhadap peraturan diatasnya. PKPU tidak punya kekuatan mengikat terhadap undang-undang. Jika Mahkamah Konstitusi menjadikan Pasal 18B sebagai dasar dilaksanakannya penggunaan sistem noken, ini juga tidak sejalan dengan maksud dari perumus amandemen UUDNRI. Karena jika kita lihat alasan pembentukan Pasal 18B, bukan pada proses pemilihan pemimpin secara tradisional seperti penggunaan sistem noken di Provinsi Papua tetapi yang dimaksudkan adalah wujud masyarakat adat berdasarkan hukum adat seperti desa, marga, geneologi yang terjadi di Minangkabau dan Aceh. Masyarakat yang diakui keberadaan hukum adat dimaksud juga harus berdasarkan undang-undang. Hal ini disampaikan oleh unsur pakar an. Bagir Manan dalam acara Pembahasan Amandemen UUDNRI Tahun 1945 Hari Minggu tanggal 13 Agustus 2000 di Ruang Samithi.

Sampai dengan pemilihan umum tahun 2019 tidak ada satu regulasipun terkait penggunaan sistem noken yang diatur dalam undang-undang kepemiluan. Yang ada hanya dapat ditemukan dalam UUD, Putusan Mahkamah Konstitusi serta peraturan dibawah undang-undang seperti :

- a. Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 47-81/PHPU.A VII/2009, Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Anggota DPD Provinsi Papua Dengan Pemohon Elion Numberi dan Hasby Suaib.
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 06-32/PHPU. DPD/2014, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa sistem noken/ikat hanya diselenggarakan di kabupaten yang selama ini menggunakan sistem noken/ikat secara terus menerus.
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Aceh, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Atau Walikota Dan Wakil Walikota Di Wilayah Aceh, Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Papua Dan Papua Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor1374)
- e. Pasal 230 ayat (4) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum
- f. Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Pemungutan Suara dengan Menggunakan Noken sebagai Pengganti Kotak Suara.
- g. Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 16/Kpts/KPU Prov. 030/2017 tentang pedoman teknis tata cara pemungutan suara menggunakan sistem noken/ikat pada pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Lanny Jaya, Tolikara, Nduga, Puncak Jaya, Intan Jaya, dan Dogyai tahun 2017.
- h. Surat Rekomendasi KPU Provinsi Papua Nomor 62/F23/KPU PROV.030/II/2016, tertanggal 08 Februari 2017 tentang Rekomendasi (1) pelaksanaan pemilihan bupati dan wakil bupati tahun 2017 pada Kabupaten Lani Jaya, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Nduga, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kabupaten Intan Jaya, (2) kabupaten tersebut menetapkan lokasi distrik, kampung atau TPS yang menggunakan

sistem noken dalam surat keputusan KPU Kabupaten.

- i. Surat KPU Provinsi Papua Nomor 64/F13/KPU-Prov.030/II/2017 tentang tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi dan pedoman teknis pemilihan dengan sistem noken.
- j. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 810/Pl.02.6-Kpt/06/Kpu/IV/2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan Suara dengan Sistem Noken/Ikat di Provinsi Papua dalam Pemilihan Umum Tahun 2019.

Dengan dikabulkannya permohonan dalam penggunaan sistem noken pada pemilihan umum di Provinsi Papua oleh Mahkamah Konstitusi ternyata tidak sejalan dengan beberapa pasal lainnya dalam UUDNRI Tahun 1945, seperti:

1. Pasal 1 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 yang menegaskan, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 ayat (3) kembali menegaskan, bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.
2. Pasal 22E ayat (1). Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
3. Pasal 27 ayat (1). Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
4. Pasal 28D ayat (1). Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
5. Pasal 28I ayat (1). Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Pasal 28D ayat (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Pasal 28D ayat (3) Identitas budaya

dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Menurut menurut Ni'matul Huda ciri Negara hukum adalah diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat⁽¹³⁾. Secara teoritis suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum jika di dalam negara tersebut memuat hal-hal sebagai berikut.

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- a. Pendidikan *civic* (kewarganegaraan)⁽¹⁴⁾.

Negara hukum di Indonesia pada mulanya menganut *Rechtsstaat*. Di dalam *Rechtsstaat* mengandung asas legalitas dimana semua tindakan hukum yang dilakukan dianggap benar apabila berdasar pada undang-undang atau hukum yang tertulis. Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka pemilu bertujuan (1) memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, (2) untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan (3) dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga negara⁽¹⁵⁾.

11.5 Implikasi Penggunaan sistem noken di Provinsi Papua

a. Adanya Diskriminasi antar suku di Provinsi Papua

Dari 255 suku bangsa yang ada di Provinsi Papua yang dibagi ke dalam enam suku besar, ternyata mayoritas penduduk Suku Mee Pago dan Suku La Pago adalah suku terbesar yang mendiami wilayah Provinsi Papua. Kedua suku besar ini memiliki jumlah penduduk terbesar

¹³Yohanes Anton Raharusun, 2009, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI, Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 27.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.* hlm. 333.

dan memiliki Daftar Pemilih Tetap (DPT) terbesar yaitu **2.179.619** dari total jumlah DPT Provinsi Papua sebanyak **3.542.544** suara.

Tabel 1.
Jumlah DPT Provinsi Papua pada Pemilu Tahun 2019.

No-mor	Nama Suku	Kabupaten/Kota	Jumlah DPT	Jumlah
	Suku Mamta	Kota Jayapura	300.752	
		Kabupaten Jayapura	126.426	
		Kabupaten Sarmi	26.996	
		Kabupaten Keerom	54.768	
		Kabupaten Mamberamo Raya	25.525	
				534.467
2.	Suku Sierei	Kabupaten Supiori	15.875	
		Kabupaten Waropen	36.877	
		Kabupaten Kepulauan Yapen	99.978	
		Kabupaten Biak Numfor	96.202	
				248.932
3.	Suku Anim Ha	Kabupaten Merauke	148.526	
		Kabupaten Mappi	75.961	
		Kabupaten Asmat	78.795	
		Kabupaten Bovendigul	44.981	
				348.263
4.	Suku La Pago	Kabupaten Puncak Jaya	183.880	
		Kabupaten Yahukimo	293.288	

		Kabupaten Mamberamo Tengah	37.592	
		Kabupaten Pegunungan Bintang	103.391	
		Kabupaten Tolikara	230.771	
		Kabupaten Lani Jaya	188.305	
		Kabupaten Yalimo	89.438	
		Kabupaten Puncak	158.330	
		Kabupaten Jayawijaya	272.252	
		Kabupaten Nduga	94.216	
				1.651.463
5.	Suku Mee Pago	Kabupaten Dogiay	91.773	
		Kabupaten Nabire	188.081	
		Kabupaten Paniai	102.024	
		Kabupaten Intan Jaya	85.340	
		Kabupaten Deiyai	60.938	
				528.156
6.	Suku Bomborai	Kabupaten Mimika	231.265	231.265
		Jumlah DPT Provinsi Papua		3.542.544

Jumlah suara sah bagi pengguna sistem noken adalah semua yang terdaftar dalam DPT. Bagi pengguna sistem noken, ternyata semua surat suara terpakai, tidak ada surat suara yang salah coblos, tidak ada surat suara yang rusak, bahkan di beberapa kasus ditemukan jumlah suara sah lebih besar dari DPT, sebagaimana DB 1 Kabupaten Puncak yang ditetapkan pada tanggal 17 Mei 2019 pada Pemilu 2019 untuk penetapan perolehan suara dalam pengisian Calon Anggota DPRD Kabupaten Puncak. Untuk daerah Mee Pago untuk Kabupaten Paniai misalnya, semua suara sah yang ada di DPT yang berjumlah 102.024 Hanya diserahkan kepada 1 orang dari Partai PKB yai-

tu Yehuda Gobai Caleg Nomor 7 Dapil Papua untuk pengisian Calon Anggota DPR RI padahal di Kabupaten Paniai ada 16 partai politik. Protes dari saksi mandat peserta pemilu pada pleno penetapan perolehan suara di Hotel Grand Abe pada tanggal 28 April sampai 19 Mei 2019 yang juga dilanjutkan pada sidang PHPU di Mahkamah Konstitusi, namun hal tersebut tidak dapat menunjukkan keadilan pemilu yang positif atau kearah yang lebih baik. Diskriminasi lainnya dapat dirasakan secara nyata berupa:

- a. Pemilih di daerah keempat suku besar lainnya menggunakan sistem pemilihan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya dukungan diberikan kepada partai, calon, pasangan calon lebih sedikit dukungannya karena bagi pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya, surat suara rusak, tidak dihitung sebagai suara sah, sementara bagi daerah yang menggunakan sistem noken semua suara sah adalah semua pemilih yang terdaftar dalam DPT.

Tabel 2.

Contoh perbandingan Pengguna hak pilih pada perolehan suara di DC1 Provinsi Papua untuk PPWP.

No.	Nama Suku	Kabupaten/Kota	Jumlah DPT	Pengguna Hak Pilih
1.	Suku Mamta	Kota Jayapura	300.752	274.662
		Kabupaten Jayapura	126.426	94.598
		Kabupaten Sarmi	26.996	24.929
		Kabupaten Keerom	54.768	45.490
		Kabupaten Mamberamo Raya	25.525	24925
2.	Suku Sierei	Kabupaten Supiori	15.875	13.182
		Kabupaten Waropen	36.877	35.830
		Kabupaten Kepulauan Yapen	99.978	100.103

		Kabupaten Biak Numfor	96.202	73.463
3.	Suku Anim Ha	Kabupaten Merauke	148.526	113.686
		Kabupate Mappi	75.961	62.768
		Kabupaten Asmat	78.795	79.767
		Kabupaten Bovendigul	44.981	32.545
4.	Suku La Pago	Kabupaten Puncak Jaya	183.880	183.880
		Kabupaten Yahukimo	293.288	293.285
		Kabupaten Mamberamo Tengah	37.592	37.592
		Kabupaten Pegunungan Bintang	103.391	103.383
		Kabupaten Tolikara	230.771	230.765
		Kabupaten Lani Jaya	188.305	188.305
		Kabupaten Yalimo	89.438	89.438.
		Kabupaten Puncak	158.330	158.330
		Kabupaten Jayawijaya	272.252	272.227
		Kabupaten Nduga	94.216	94.216.
5.	Suku Mee Pago	Kabupaten Dogiay	91.773	91.773
		Kabupaten Nabire	188.081	189.883
		Kabupate Paniai	102.024	102.024
		Kabupaten Intan Jaya	85.340	85.340
		Kabupaten Deiyai	60.938	60.938
6.	Suku Bomborai	Kabupaten Mimika	231.265	234.560
Jumlah Penggina Hak Pilih				

- b. Jabatan gubernur Provinsi Papua melalui sistem pemilihan yang menggunakan sistem noken mencederai hak konstitusional masyarakat lainnya yang tidak menggunakan sistem noken. Sampai kapanpun jabatan gubernur akan dipimpin oleh kedua suku besar ini karena memiliki penduduk yang besar dengan dengan jumlah DPT yang besar tentunya.

11.6 Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka dengan ini disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Varian penggunaan sistem noken semakin banyak dan dilakukan secara serampangan serta penggunaanya semakin meluas diluar kedua suku besar La Pago dan Mee Pago.
- b. Adanya ketidakpastian hukum serta adanya bentuk diskriminasi antar suku besar lainnya diluar Suku La Pago dan Mee Pago.

Ada pun saran yang diusulkan studi ini, yaitu:

1. Untuk menegakkan keadilan pemilu serta adanya kepastian hukum, sistem noken perlu diatur secara tegas dalam undang-undang sebagai penjabaran dari Pasal 18B UUDN-RI.
2. Jika peraturan berupa UU dan atau peraturan dibawahnya dianggap sebagai bentuk diskriminasi, maka dengan tegas sistem noken perlu dihapuskan demi menjaga adanya kepastian hukum dan keadilan pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Raharusun, Yohanes Anton, 2009, *Daerah Khusus Dalam Perspektif NKRI, Telaah Yuridis Terhadap Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Konstitusi Press, Jakarta.

Tutik, Titik Atriwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Aceh, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan Atau Walikota Dan Wakil Walikota Di Wilayah Aceh, Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Pada Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Papua Dan Papua Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1374)

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Sistem Noken

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 47-81/PHPU.A VII/2009, perkara perselisihan hasil pemilihan

umum calon anggota DPD Provinsi Papua dengan pemohon Elion Numberi dan Hasby Suaib.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 86/PHPU.D-IX/2011, perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Lani Jaya.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 3/PHPU.D-X/2012, perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Dogiy.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 39/PHPU.D-X/2012, perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Puncak Jaya.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 14/PHP.D.XI/2013. DPRD/XII/2014, perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah Provinsi Papua.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 18/PHPU.D-XI/2013, perkara perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Kabupaten Puncak.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 31/PUU-PRES-XII/2014.

Mahkamah Konstitusi RI, putusan Nomor 42/PHP.BUP-XV/2017, perkara perselisihan hasil pemilihan bupati dan wakil bupati di Kabupaten Puncak Jaya.

Kebijakan Penyelenggara Pemilu di Provinsi Papua

Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013–Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Sistem Noken Sebagai Pengganti Kotak Suara.

Surat Rekomendasi KPU Provinsi Papua Nomor 62/F.23/KPU. PROV.030/II/2017

Tanggal 08 Februari 2017, Tentang Penetapan Penggunaan Sistem Noken Di Setiap Distrik, Kampung, KPPS di Kabupaten Lani Jaya, Tolikara, Nduga, Puncak Jaya, Intan Jaya, dan Dogiay.

Surat Keputusan KPU Provinsi Papua Nomor 16/Kpts/KPU Prov. 030/2017 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pemungutan Suara Menggunakan Sistem Noken/ Ikat Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati di Kabupaten Lanny Jaya, Tolikara, Nduga, Puncak Jaya, Intan Jaya, dan Dogiay Tahun 2017.

Surat KPU Provinsi Papua Nomor 64/F13/KPU-Prov.030/II/2017 Tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Rekomendasi dan Pedoman Teknis Pemilihan Dengan Sistem Noken.

Internet

<https://www.papua.go.id/portal/public/view-detail-page-254/Sekilas-Papua-.html>,

Bab 12

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



MENYELAMATKAN SUARA PEKERJA MIGRAN INDONESIA: EVALUASI PEMILU SERENTAK 2019 DI MALAYSIA

Anis Hidayah

12.1 Pengantar

Masyarakat Indonesia di luar negeri cukup heterogen, mulai dari diplomat dan anggota keluarganya, pelajar, mahasiswa, hingga buruh migran. Dari kesemua entitas tersebut, ketersediaan data dan jaminan atas validitasnya, yang masih banyak bermasalah adalah buruh migran. Dari pemilu ke pemilu, jumlah DPT luar negeri senantiasa mencerminkan adanya disparitas dengan realitas jumlah buruh migran yang sesungguhnya.

Realitas tersebut tentu patut menjadi perhatian. Karena berdasar Konstitusi dan UU⁽¹⁾, Pemilihan Umum Republik Indonesia tidak boleh mengesampingkan hak-hak politik warga negara Indonesia dimanapun dia berada. Menurut IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*), Indonesia adalah satu dari 110 negara di dunia ini yang mengakomodasi sistem pemilihan umum yang memungkinkan warga negaranya di luar negeri (termasuk buruh migran) tetap bisa ikut berpartisipasi.

¹ Pasal 41 UU No 6 Tahun 2012 tentang Ratifikasi konvensi internasional tentang perlindungan hak-hak pekerja migran dan anggota keluarganya. Ayat (1) Buruh migran dan anggota keluarganya berhak untuk berpartisipasi dalam masalah pemerintahan di Negara asalnya dan untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum di Negara tersebut, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Ayat (2) Negara-negara yang bersangkutan harus memfasilitasi pelaksanaan hak ini sebagaimana perlu dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan mereka.

Apalagi Pemilu yang berlangsung di tahun 2019 saat ini yang bersifat serentak. Yaitu, Pemilihan Presiden dan Pemilihan Legislatif dilaksanakan dalam satu waktu. Sebagai warga negara Indonesia yang berada dan bekerja di luar negeri, buruh migran sangat membutuhkan produk legislasi dan kebijakan untuk memastikan jaminan perlindungan terhadap mereka. Oleh karena itu, seharusnya mereka juga diberi keleluasaan dan kemudahan untuk dapat menjalankan hak pilihnya untuk turut menentukan legislator, presiden, dan wakil presiden.

Namun ironisnya, masalah data masih menjadi faktor utama terjadinya karut marut DPT luar negeri. Lemahnya kualitas data buruh migran dipicu oleh beberapa faktor⁽²⁾. *Pertama*, selama ini pemerintah Indonesia belum melakukan upaya yang serius untuk melakukan pendataan terhadap buruh migran tidak berdokumen yang diperkirakan berjumlah tiga kali lipat dibandingkan data buruh migran yang berdokumen. Pendataan ini juga dipertanyakan oleh Komite Pekerja Migran PBB dalam sesi review atas laporan inisial pemerintah Indonesia terhadap implementasi konvensi pekerja migran di Geneva pada September 2017⁽³⁾. *Kedua*, ketidakseriusan PPLN dalam melakukan pendataan yang diduga kuat menggunakan metode konvensional, hanya mendafta secara sekedarnya. Padahal BNP2TKI memiliki SISKOTKLN⁽⁴⁾, Kemlu memiliki PORTAL⁽⁵⁾, imigrasi memiliki sistem SIMKIM⁽⁶⁾ (Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian) dimana ketiga sistem tersebut merupakan sumber data yang semestinya menjadi rujukan utama dalam menghimpun data pemilih luar negeri. *Ketiga*, partisipasi masyarakat terutama buruh migran sendiri dalam penghimpunan data pemilih luar negeri masih terbatas.

² Siaran Pers Migrant CARE, Daftar Pemilih Sementara Luar Negeri (DPSLN) PEMILU 2019 Sangat Rendah Dan Belum Merepresentasi Jumlah Buruh Migran Indonesia Di Luar Negeri Serta Ditemukan Banyak Data Pemilih Yang Tidak Akurat, September 2018

³ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fIDN%2f1&Lang=en

⁴ Selengkapnya lihat <http://siskotkln.bnptki.go.id/>

⁵ Selengkapnya lihat <https://pih.kemlu.go.id/>

⁶ <http://imigrasi.go.id/index.php/berita/berita-utama/1459-ditjen-imigrasi-kenalkan-simkim-kepada-para-pejabat-dinas-luar-negeri-kemlu>

Mengacu pada data Kemenlu per Agustus 2017, jumlah buruh migran Indonesia di luar negeri mencapai 4.732.555 orang dengan rincian 2.862.495 (buruh migran berdokumen) dan 1.870.060 (buruh migran tidak berdokumen)⁷⁾. Sedangkan data BNP2TKI, berdasarkan data penempatan sepanjang tahun 2010-2018, berjumlah 4.932.887 buruh migran Indonesia di luar negeri⁸⁾. Data ini belum mencakup mereka yang sudah berpuluh tahun menetap di luar negeri. Sedangkan Bank Indonesia berbasis pada remitansi yang dikirim buruh migran memperkirakan jumlah buruh migran sebanyak 9 juta⁹⁾.

Tabel 1.
Data buruh migran tahun 2008-2018¹⁰⁾

Tahun	Jumlah Buruh Migran
2008	644.731
2009	632.172
2010	575.804
2011	586.802
2012	494.609
2013	512.168
2014	429.874
2015	275.737
2016	234.451
2017	262.899
2018	283.640
TOTAL	4.932.887

Sumber: BNP2TKI

7 Paparan direktorat perlindungan WNI-BHI Kemlu RI pada Jaringan Masukan Daerah, Medan, 3 Agustus 2017

8 http://www.bnptki.go.id/stat_penempatan/indeks

9 <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/04/23/154732226/ini-data-tka-di-indonesia-dan-perbandingan-dengan-tki-di-luar-negeri>

10 http://www.bnptki.go.id/uploads/data/data_16-01-2015_020347-Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_S.D_31_DESEMBER_2014.pdf

Perbedaan data buruh migran Indonesia di luar negeri merupakan faktor penghambat dalam memastikan jumlah sesungguhnya DPT luar negeri. Integrasi data sangat dibutuhkan untuk mendorong representasi dan validitas jumlah pemilih di luar negeri. Keakuratan jumlah pemilih di luar negeri setiap pemilu juga sering dipermasalahkan. Seperti DPT ganda, usia di bawah umur masuk DPT, hingga buruh migran yang telah meninggal dunia namun tetap masuk dalam DPT.

12.1.1 Perlunya Early Voting

KPU telah menjadwalkan pemilu lebih awal atau *early voting* pada tanggal 8-14 April 2019 di luar negeri. *Early voting*⁽¹¹⁾ merupakan pemilu pendahuluan yang mulai diimplementasikan sejak pemilu tahun 2014⁽¹²⁾. Berdasarkan pengalaman, *early voting* ternyata dapat menarik lebih banyak partisipasi buruh migran untuk menggunakan hak konstitusionalnya. Tercatat pada pemilu 2014 terdapat peningkatan jumlah pemilih yang cukup signifikan, yaitu 22,19 persen atau 464.458 pemilih dari jumlah pemilu sebelumnya⁽¹³⁾.

Mekanisme pemungutan suara secara lebih awal (*early voting*) di luar negeri menggunakan TPS, *dropbox*, dan pos. Pada PEMILU tahun ini, mekanisme pemungutan suara melalui *dropbox* diganti menjadi Kotak Suara Keliling (KSK). Perubahan ini perlu diapresiasi, mengingat berdasarkan pantauan Migrant CARE pada pemilu 2014 di luar negeri, pemilihan melalui *dropbox* rentan terjadi kecurangan dan pelanggaran. Hal ini dapat terjadi karena minimnya pengawasan. Karena pada prakteknya *dropbox* ditempatkan di pabrik-pabrik dan perkebunan oleh panitia pemilih luar negeri (PPLN) tanpa pengawasan yang memadai. Setelah tiga hari diambil kembali. Di sinilah celah pelanggaran terbuka cukup lebar bagi mereka yang memiliki niat tidak baik⁽¹⁴⁾.

11 <http://www.demos.org/publication/what-early-voting>

12 Pasal 4 ayat (4) UU No. 8 Tahun 2012: *Pemungutan suara di luar negeri dapat dilaksanakan bersamaan atau sebelum pemungutan suara pada hari sebagaimana dimaksud pada ayat (3)*

13 Pemilu tak Serentak di Luar Negeri, Anis Hidayah, Media Indonesia, 29 Januari 2019

14 Ibid

Sementara dengan KSK tidak ada lagi kotak suara yang menginap. Pada pemilu kali ini akan dibuat sebanyak 1.501 KSK untuk menampung 808.962 pemilih. 723,701 pemilih (35%) menggunakan pos. Dan 517,128 pemilih (25%) memberikan suaranya di TPS. Pengawasan pemilu di luar negeri mesti mendapatkan perhatian yang serius, karena panitia pengawas luar negeri hanya ada di 34 perwakilan RI. Sementara PPLN ada di 130 perwakilan RI. Untuk itu keberadaan mahasiswa, diaspora, dan warga negara Indonesia lainnya sangat penting untuk melakukan pengawasan dan pemantauan untuk pemilu yang jujur di luar negeri.

12.1.2 Menyoal Dapil Luar Negeri

Tidak dijadikannya daerah pemilihan luar negeri sebagai daerah pemilihan (Dapil) tersendiri terus meninggalkan masalah. Hingga saat ini luar negeri menjadi bagian dari dapil Jakarta II yang meliputi Jakarta pusat, dan Jakarta selatan. Karakter dan kepentingan pemilih di Jakarta pusat, Jakarta selatan, dan luar negeri jelas berbeda. Dampak dari penyatuan dapil ini adalah aspirasi dan kepentingan luar negeri yang itu tidak lain terkait dengan buruh migran menjadi tidak banyak diperhatikan. Apalagi dalam skema anggaran reses DPR, luar negeri tidak tercakup. Di sisi yang lain, sebaran dan luasnya wilayah jangkauan pemilih di luar negeri juga menjadi tantangan yang tidak sederhana untuk menjadi dapil tersendiri.

Luasnya sebaran buruh migran di luar negeri dengan kompleksitas masalah yang selama ini dihadapi, perlu dipertimbangkan luar negeri menjadi daerah pemilihan tersendiri atau minimal digabung dengan daerah pemilihan yang menjadi kantong buruh migran dan anggota keluarganya. Hal ini untuk mendorong terjadinya serap kepentingan politik buruh migran pada pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden. Nasib mereka yang selalu dirundung berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia dimana membutuhkan penyelesaian yang struktural baik oleh legislatif maupun eksekutif sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.
Kasus Buruh Migran Indonesia 2017

Jenis Kasus	Jumlah
Ketenagakerjaan (gaji tidak dibayar, upah di bawah standar, tidak ada libur, kerja tidak layak, dll)	2.334
Keimigrasian (overstay, tidak berdokumen, deportasi, dll)	10.414
Pidana (ancaman hukuman mati, kekerasan, trafficking, dll)	1.111
Perdata (asuransi dll)	27
Lian-lain	1.851
Total	15.748

Sumber: Kemenlu RI

Meskipun pemerintah Indonesia telah mengesahkan kebijakan baru, yakni UU Nomor 18/2017 tentang perlindungan pekerja migran Indonesia, namun di tingkat implementasi belum dijalankan. UU tersebut secara substansi jauh lebih melindungi dibanding UU sebelumnya, UU Nomor 39/2004, namun dalam implementasinya masih terkendala aturan aturan yang belum diterbitkan. Situasi ini membutuhkan anggota legislatif dan presiden-wakil presiden yang memiliki komitmen untuk menjalankannya. Sehingga Pemilu 2019 diharapkan dapat menghasilkan wakil rakyat dan pemimpin yang dapat memperbaiki nasib buruh migran.

12.2 Refleksi Pemilu di Luar Negeri

Migrant CARE pada pemilu 2019 melakukan pemantauan di beberapa negara tujuan; antara lain Malaysia, Singapura, dan Hongkong. Ada beberapa catatan yang patut diperhatikan dari hasil pemantauan tersebut yang menyangkut sumber daya penyelenggara pemilu, DPT, partisipasi, serta pelanggaran pemilu.

Beberapa kasus memperlihatkan penyelenggara pemilu di luar negeri (PPLN) terlambat dibentuk, kapasitas

terbatas, Jumlah SDM yang minim, dan masalah independensi yang patut dipertanyakan. Masalah yang dihadapi PPLN adalah; ketersediaan waktu yang terbatas, data yang al kadarnya (minim), tahapan Pemilu yang berubah-ubah, mekanisme pungutan suara yang belum ada standarnya, dan dasar hukum penyelenggaraan Pemilu di luar negeri yang tidak jelas. Sementara Panwas LN juga menghadapi masalah yang hampir serupa. Yaitu, terlambat dibentuk, kapasitas terbatas, Jumlah SDM terbatas, dan masalah independensinya⁽¹⁵⁾.

12.2.1 Masalah Data

Persoalan jumlah pekerja migran di luar negeri hingga saat ini belum pernah tuntas. Meski KPU telah menetapkan DPT luar negeri sebanyak 2.058.191, lebih banyak dari DPT tahun 2014 yang sebanyak 2.025.005 pemilih, tapi menurut Migrant CARE tidak merepresentasi jumlah pekerja migran yang sesungguhnya. Ironisnya pemerintah tidak memiliki data tunggal tentang jumlah pekerja migran Indonesia hingga saat ini.

Kementerian luar negeri mencatat per Agustus 2017 jumlah pekerja migran mencapai 4.732.555. Sebanyak 2.862.495 pekerja migran berdokumen, sedangkan yang 1.870.060 tak berdokumen. Sementara BNP2TKI, berdasarkan data penempatan sepanjang tahun 2011 hingga 2018, hanya mencatat 2.955.160 pekerja migran Indonesia di luar negeri.

Berbeda dengan Kemenlu dan BNP2TKI, Bank Indonesia malah memperkirakan jumlah pekerja migran sebanyak 9 juta. Data perkiraan ini berdasarkan remitansi yang dikirim pekerja migran. Bank Indonesia mencatat pada tahun 2018 remitansi pekerja migran Indonesia ke dalam negeri mencapai 8,8 miliar dolar AS setara dengan Rp128 triliun. Perlu untuk dicatat bahwa angka remitansi ini tidak meliputi transfer dana dari pekerja migran Indonesia yang tidak melalui transaksi perbankan.

Akar masalah ini tampaknya terkait dengan masih banyaknya pekerja migran Indonesia di luar negeri yang tidak berdokumen. Hanya menyalahkan mereka yang tidak

¹⁵ Laporan evaluasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri, Migrant CARE, 2014

berdokumen tentu bukan sikap yang bijaksana, karena banyak faktor yang membuat pekerja migran Indonesia tidak berdokumen. Di tengah perubahan arah perlindungan pekerja migran saat ini, banyak PPTKIS yang masih melaksanakan praktek perekrutan dengan skema jeratan hutang dan migrasi berbiaya mahal.

12.2.2 Perbedaan Mekanisme

Selama ini mekanisme pemungutan suara di luar negeri menggunakan TPS, *dropbox* dan pos. Pada PEMILU tahun ini, mekanisme pungutan suara melalui *dropbox* diganti menjadi Kotak Suara Keliling (KSK). Perubahan ini perlu diapresiasi, mengingat berdasarkan pemantauan Migrant CARE pada pemilu 2014 di luar negeri, pemilihan melalui *dropbox* rentan terjadi kecurangan dan pelanggaran. Hal ini dapat terjadi karena minimnya pengawasan. Karena pada prakteknya *dropbox* ditempatkan di pabrik-pabrik dan perkebunan oleh panitia pemilih luar negeri (PPLN) tanpa pengawasan yang memadai. Setelah tiga hari diambil kembali. Di sinilah celah pelanggaran terbuka cukup lebar bagi mereka yang memiliki niat tidak baik.

Sementara dengan KSK tidak ada lagi kotak suara yang menginap. Pada pemilu kali ini akan dibuat sebanyak 1.501 KSK untuk menampung 808.962 pemilih. 723,701 pemilih (35%) menggunakan pos. Dan 517,128 pemilih (25%) memberikan suaranya di TPS. Pengawasan pemilu di luar negeri mesti mendapatkan perhatian yang serius, karena panitia pengawas luar negeri hanya ada di 34 perwakilan RI. Sementara PPLN ada di 130 perwakilan RI. Untuk itu keberadaan mahasiswa, diaspora, dan warga negara Indonesia lainnya sangat penting untuk melakukan pengawasan dan pemantauan untuk pemilu yang jujur di luar negeri.

Tidak kalah pentingnya adalah untuk belajar pada kasus *Hongkong Gate* yang sempat membuat kacau Pilpres tahun 2014 di Hongkong. Membludaknya pemilih yang tidak terdaftar namun ingin menggunakan hak pilihnya, tidak dapat diakomodasi karena ijin tempat di Victoria Park yang hanya sampai jam 5 sore.

Benar kiranya bila selama ini suara pekerja migran selalu

menjadi rebutan para caleg maupun capres yang berkompetisi dalam setiap pemilu. Pada pemilu tahun ini, setidaknya ada lebih dari seratus caleg yang akan berlaga di luar negeri yang notabene merupakan bagian dari dapil DKI II. Banyak di antara mereka yang sebelumnya tidak pernah menunjukkan empati terhadap nasib pekerja migran, tapi mendadak sangat peduli terhadap nasib mereka dan anggota keluarganya. Kepada mereka jelas pekerja migran tak bisa membangun mimpi dan harapan perlindungan. Untuk itu ada baiknya ke depan luar negeri menjadi Dapil tersendiri sehingga tidak hanya suara mereka saja yang diperebutkan, tapi juga aspirasi dan keterwakilan mereka benar-benar diperhatikan.

Selain masalah sumber daya penyelenggara pemilu, masalah akurasi DPT luar negeri juga menjadi catatan pada Pemilu 2019. Berdasarkan penelusuran Migrant CARE, masih ditemukan 21.574 pemilih yang bermasalah, baik DPT ganda, tidak ada nomor paspor, pemilih di bawah umur, WNA maupun buruh migran almarhum yang masuk dalam DPT 2019.

Tabel 3.
Temuan Masalah DPT luar negeri Pemilu 2019

Negara	Temuan Masalah DPT	Jumlah
Malaysia	Data ganda sejumlah 20.800 yang memiliki kesaamaan nama dan nomor paspor	20.800
Singapura	Data ganda	245
Saudi Arabia	Pemilih di bawah umur (1-15 tahun)	5
	Data ganda	462
Abu Dahbi	Data ganda	30
Bahrain	Data ganda	30
	Total	21.572

Sumber: Migrant CARE

Mekanisme pungutan suara melalui Dropping dan pos juga didapati belum efektif. Padahal mekanisme pungutan tersebut paling banyak digunakan pada pemilu 2014 di luar negeri. Yang yang terkait dengan *dropping box* yang tidak diatur dalam peraturan KPU. Sehingga sebagai inisiatif baru model pungutan suara ini tidak memiliki legalitas hukum. Sementara tidak ada standar operasional yang baku dan pengawasan sangat minim, membuat rentan terjadinya pelanggaran. Pada mekanisme pungutan melalui pos juga banyak ditemukan masalah, dimana tingkat surat suara tidak sah melalui pos sangat tinggi. Salah satunya karena model C₄ yang harus dilampirkan. Di Hongkong, dari surat suara via pos 36.093 pemilih, 53% nya tidak sah atau 19.118 suara karena tidak dilampiri Model C₄. Selain itu, ribuan surat suara kembali ke perwakilan karena PRT migran pindah majikan, hal ini karena update data di KJRI yang lemah dan dinamika mobilitas buruh migran juga tinggi⁽¹⁶⁾.

Beberapa masalah di atas, berpengaruh pada partisipasi buruh migran dalam pemilu. Tingkat partisipasi buruh migran di luar negeri berbeda-beda. Di Malaysia misalnya, partisipasi dan antusiasme buruh migran sangat besar untuk memilih pada Pilpres 2019. Pemilih di 60 TPS KBRI KL dan SIK : 8.968 orang, 2 kali lipat pemilih TPS pada saat Pemilu legislatif. Sehingga PPLN melakukan upaya pro aktif jemput pemilih melalui drop box keliling di 10 titik di Kulalaumpur. Sementara di Singapura, partisipasi pada pilpres meningkat 2 kali lipat dari Pileg. Antusiasme pemilih sangat besar. Baik pada jumlah maupun varian profil pemilih; manula, difabel, ibu hamil, ibu dengan anak, orang sakit, dan ABK. Di Singapura, beberapa inovasi baru yang dibangun PPLN adalah barcode, standar pelayanan bagi pemilih, serta upaya pro aktif menjemput pemilih di RS. Di Hongkong partisipasi pemilih juga meningkat 3 kali lipat⁽¹⁷⁾. Namun karena ketidaksiapan PPLN dalam manajemen TPS, banyak buruh migran yang tidak bisa memilih karena waktu sewa tempat sudah habis sehingga sempat menimbulkan insiden.

16 ibid

17 ibid

Perbandingan jumlah DPT dan tingkat partisipasi pada pemilu luar negeri 2009, 2014 dan 2019:

Tabel 4.
Jumlah DPT dan tingkat partisipasi pemilu luar negeri 2009, 2014 dan 2019⁽¹⁸⁾

Tahun Pemilu	Jumlah DPT LN	Pemilu Legislatif	Pemilu Presiden
2009	1. 475.847	324.686	326.182
2014	2.025.005	464.458	674.997
2019	2.058.191	700.098	

12.3 Evaluasi Penyelenggaraan PEMILU di Malaysia 2019 sebagai Kunci Suara pekerja migran Indonesia

12.3.1 Evaluasi atas Mekanisme Pungutan suara di luar negeri

Hingga kini Malaysia menjadi negara tujuan yang paling banyak diminati oleh pekerja migran. Selain karena faktor kedekatan geografis, juga ada kemiripan bahasa dan budaya. Sebagai negara tujuan utama, tidak aneh bila masalah pekerja migran Indonesia paling banyak terjadi di sana.

Paralel dengan hal tersebut, maka jumlah pemilih terbanyak pada pemilu tahun 2019 di luar negeri juga di Malaysia. Yaitu sebanyak 1.059.785 pemilih. 67 persen pemilih di Malaysia akan menggunakan KSK yang tersebar di Kuala Lumpur (376 KSK), Johor Bahru (235 KSK), Kota Kinabalu (418 KSK), Kuching (288 KSK), dan Penang (91 KSK). Sementara 212.268 pemilih akan menggunakan hak pilihnya secara langsung melalui TPS dan 212.778 pemilih menggunakan

¹⁸ Demokrasi Pulu, Potret penyelenggaraan pemilu 2009 di luar negeri, Anis Hidayah, 2014

pos. Untuk itu Malaysia menjadi kunci bagi siapa saja untuk memenangkan dapil luar negeri.

Tabel 5.
Jumlah Pemilih di Malaysia

No	Wilayah	Pemilih TPS	Pemilih KSK	Pemilih Pos	Total per wilayah
1	K u a l a Lumpur	127,044	112,536	319,293	558,873
2	J o h o r Bahru	5,906	126,063	1,284	133,253
3	K o t a Kinabalu	11,287	129,591	0	140,878
4	Kuching	1,191	137,424	337	138,952
5	Penang	2,432	30,447	27,731	60,610
6	Tawau	20,068	51,922	0	71,990
Jumlah Total		167,928	587,983	348,645	1,104,556

Tabel 6.
Partisipasi pemilih di Malaysia berdasarkan
TPSLN, KSK dan Pos

No	Wilayah	TPSLN			KSK			Pos		
		Pemilih	Partisipasi	%	Pemilih	Partisipasi	%	Pemilih	Partisipasi	%
1	Kuala Lumpur	127,044			112,536			319,293		
2	Johor Bahru	5,906			126,063			1,284		
3	Kota Kinabalu	11,287			129,591			0	-	
4	Kuching	1,191			137,424			337		
5	Penang	2,432			30,447			27,731		
6	Tawau	20,068			51,922			0	-	
Jumlah Total		167,928			587,983			348,645		
		1,104,556								

Tabel 7.
Partisipasi pemilih di Malaysia

No	Wilayah	Pemilih	Partisipasi	Prosentase (%)
1	K u a l a Lumpur	558,873	125,749	22,5%
2	Johor Bahru	133,253	99,747	74,8%
3	K o t a Kinabalu	140,878	88,408	62,7%
4	Kuching	138,952	74,860	53,8%
5	Penang	60,610	32,639	58,8%
6	Tawau	71,990	44,578	61,9%
Total		1,104,556	465,981	42,18%

Sebanyak 182.064 atau 76.4% pemilih yang terdaftar dalam DPT tidak menggunakan hak pilihnya alias Golput. Tingkat partisipasi pemilih di Kuala Lumpur pada Pemilu 2019 ini mencapai 81 %.

Tingginya jumlah pemilih yang akan menggunakan haknya melalui 1.501 KSK di seluruh Malaysia membutuhkan kecermatan dan kesungguhan untuk mengantisipasi pelanggaran. Yang perlu untuk selalu dicermati adalah; *Pertama*, rasio jumlah KSK dengan ketersediaan panwas luar negeri. Terutama di wilayah-wilayah yang terbatas aksesnya seperti perkebunan yang di pedalaman. Hal ini untuk mengantisipasi pelanggaran yang terjadi, terutama untuk memastikan apakah yang memilih benar-benar pemilih yang sah. *Kedua*, pengawasan yang cukup untuk mengantisipasi mobilisasi pemilih oleh timses caleg atau capres. Kasus pemilu 2014 di Malaysia ditemukan ribuan suara suara melalui *dropbox* dicoblos secara massif yang diduga bukan oleh pemilik suara sah secara langsung. *Dan ketiga*, pengamanan perjalanan KSK baik ketika menuju lokasi, hingga kembali ke perwakilan RI.

Sementara potensi masalah pada mekanisme pemungutan suara dengan pos juga tidak sedikit. Pengalaman pemantauan Migrant CARE pada pemilu 2014 memperlihatkan bahwa 53% surat suara melalui pos tidak sah karena saat dikirimkan kembali ke perwakilan RI tidak menyertakan formulir C4 sebagai prasyarat keabsahannya. Sehingga penting untuk sosialisasi massif kepada buruh migran di negara-negara yang banyak menggunakan pilihan dengan pos, seperti Hongkong, Malaysia, Singapura, dan Taiwan.

Migrant CARE melakukan pemantauan di Kuala Lumpur, Johor Bahru, Singapura, dan Hongkong. Tantangan memantau di luar negeri berlapis-lapis, karena mekanisme memilih tidak hanya melalui TPS tetapi juga pos dan KSK (Kotak Suara Keliling). Total DPT di seluruh Malaysia adalah 633.670 (67%) dari DPT luar negeri yang mencapai 2.086.285 pemilih dan tersebar di enam negara bagian, yakni Kuala Lumpur, Johor Bahru, Kota Kinabalu, Kuching, Penang dan Tawau. DPT Kual Lumpur adalah paling besar yakni 558.873. Di KL, pemilih

terbanyak menggunakan pos, yakni sejumlah 319.293, KSK 112.536 pada 376 titik dan TPSLN sebesar 127.044. Realisasinya?

Tabel 8.
Temuan pelanggaran Pemilu berdasarkan mekanisme
pungutan di Malaysia

Mekanisme Pungutan suara	Jumlah Pemilih	Temuan Pelanggaran dan Masalah
KSK	112.536	<ul style="list-style-type: none"> - Perjalanan surat suara KSK dari KBRI ke lokasi KSK tidak terpantau - Tidak ada pengawas di lokasi KSK - Mobilisasi massa ke lokasi KSK - Penyimpanan kotak suara KSK pasca pungutan di KBRI/KJRI tidak aman, tidak ada petugas yang standby
POS	319.293	<ul style="list-style-type: none"> - Perjalanan surat suara pos dari KBRI/KJRI ke rumah majikan dan kembali lagi ke KBRI/KJRI tidak terpantau - Tidak bisa diawasi perjalanan surat suara pos - Pencoblosan surat suara bukan oleh pemilih - Penyimpanan kotak suara pos pasca pungutan di KBRI/KJRI tidak aman, tidak ada petugas yang standby
TPSLN	127.044	<ul style="list-style-type: none"> - Keterbatasan TPSLN, keberadaan TPSLN tidak sebanding dengan jumlah pemilih, sehingga terjadi penumpukan pemilih - Tata kelola pungutan tidak ada antisipasi atas membludaknya pemilih, sehingga <i>crowded</i> - Pemilih DPK membludak sejumlah 27,022 pemilih, sehingga KPPSLN kesulitan memilah data dan antrian mengular hingga ke jalan-jalan - Pemilih yang membawa bayi banyak yang kejeput ditengah antrian pemilih, pemilih hamil ada yang keguguran, banyak yang pingsan dan sakit karena kepanasan dalam antrian

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

12.3.2 KSK sebagai upaya meningkatkan partisipasi

Pemantauan kami awali pada hari Jumat, 12 april 2019 dengan memantau pemilihan melalui KSK, khususnya memantau mobilitas KSK. Hingga pukul 00.00 KSK masih berdatangan dari berbagai titik ke KBRI Kualalumpur. Tak sedikit yang jarak tempuhnya mencapai tujuh jam dari KBRI, seperti Trengganu, Kelantan, dll. Seperti kisah yang

dialami Nafiah, KPPSLN KSK Trengganu 1578. Perempuan ini membutuhkan waktu tidak kurang dari 14 jam untuk pulang dan pergi membawa KSK. Nafiah dan timnya sejumlah dua orang berangkat pada Jumat, 12 April, pukul 11, tiba di Trengganu pukul 5 sore. Di sana mereka mulai memilih pada pukul 7-12 malam dan hanya ada 62 pemilih. Bisa dibayangkan tingkat perjuangannya dengan jumlah pemilihnya. Tim ini juga harus menginap satu malam di mobil dan tidak tidur karena takut.

Dalam KSK tersebut tidak ada saksi dan panwas yang menyertai. KSK menyediakan pemilihan untuk pekerja ladang/perkebunan kelapa sawit Al Fikri. Saat kami jumpai di KBRI Nafiah baru saja datang dari Trengganu. Tampak sekali kelelahan melekat pada wajah-wajah yang tidak sempat tidur, juga tidak mandi dan berganti pakaian. Pucat. Nafiah adalah buruh migran yg bekerja sebagai tenaga pembersih. Ia berasal dari Madura, Jawa Timur. Pada tahun ini ia mendaftar sbg KPPSLN. Banyak buruh migran yang menjadi anggota KPPSLN di sini.

Lain tim Nafiah lain pula cerita yang kami dapat di KSK 122, Gumut Tambahan Kuala Kubu Baru Selangor. Jarak tempuhnya dua jam dari Kuala Lumpur. Kami turut memantau langsung perjalanan mereka dengan mengikuti mobil yang membawa KSK bersama tiga orang petugas KPPSLN. Salah satu dari tiga petugas ini adalah buruh migran.

Gumut jauh dari hingar bingar kota karena berlokasi di kawasan perkebunan. Kami berangkat dari KL pukul 11.00 dan tiba di lokasi pada pukul 13.00. Untuk bisa masuk ke lokasi kami perlu melewati jalan makadam berkilo-kilo. Tak terbayang sebelumnya bahwa salah satu kampung di kawasan pedalaman ini, persis di bawah bukit nan indah, adalah kampung buruh migran. Oleh sebab itu ketika tiba di lokasi, kami langsung merasa seperti pulang kampung. Obrolan dalam bahasa Jawa mengalir dengan renyah.

Di sini KSK ditempatkan pada emperan atau teras warung milik seorang buruh migran. Emperan warung ini disulap menjadi tempat bilik suara. Sedangkan tempat pendaftaran pemilih berlokasi di sebuah gubug kecil berukuran

2x2 meter di depan warung beratapkan seng yang dilengkapi meja dan empat kursi plastik. Sila bayangkan betapa panasnya!

KSK dibuka pada pukul 13.30 dengan dihadiri saksi dari pihak pendukung Calon Presiden (Capres) Nomor Urut 01 dan Capres Nomor Urut 02 minus Panwas LN tetapi mendapatkan bonus dua pengawas dari Migrant CARE. Di sini mayoritas pemilih adalah pekerja perkebunan sayur, peternak ayam dan kilang. Mereka berasal dari Bojonegoro, Tuban dan Lamongan, Jawa Timur.

Dari pukul 13.30- 17.00 pemilih yang datang tidak banyak; 2-3 orang datang secara bergantian dengan menggunakan sepeda motor. Rata-rata mereka datang setelah mendapat izin selama 1-2 jam dari majikan mereka. Setelah mencoblos, mereka harus kembali bekerja.

Selepas pukul 17.00 tampak berdatangan rombongan buruh migran yang bekerja di kilang dengan bis yang diduga disediakan oleh caleg dan parpol. Jumlahnya 50-an orang. KSK ditutup pada pukul 19.00. Total pemilih yang terpantau dan tercatat 212 orang, dengan rincian 52 pemilih adalah DPT dan 160 dari DPK (Daftar Pemilih Khusus) yang tidak terdaftar. Selepas pukul 19.00 kami kembali ke KBRI KL dengan menenteng dan tiba di KBRI pukul 22.00. Malam itu sebanyak 130-an KSK tiba dari berbagai titik dengan total pemilih 27 ribuan. Hanya 30% dari DPT KSK yang jumlahnya 112.536.

KSK sesungguhnya merupakan bentuk jihad demokrasi. Hal ini terutama jika dilihat dari perjuangan mereka menjumpai pemilih. Namun pada sisi lain ia juga rentan pelanggaran karena minimnya pengawasan. Sebuah catatan perlu disodorkan di sini: mayoritas KSK di Kualalumpur tanpa pengawas!

12.3.3 Gemuruh Suara Buruh Migran di TPSLN Kualalumpur

Pada Minggu, 14 April 2019, kami memantau pemilu di TPSLN KBRI Kualalumpur. Di Kualalumpur semestinya ada 14 titik lokasi untuk 200 TPS dengan total pemilih dalam DPT 127.044. Namun pada Sabtu pukul 23.00 baru muncul informasi yang menyebutkan bahwa TPS hanya ada di tiga titik: KBRI, SIKL, dan wisma Duta. Silakan membayangkan. Pemilih pasti membludak, yakni dari 14 titik mengerucut jadi tiga titik.

Semula di KBRI direncanakan ada 27 TPSLN, kemudian disulap menjadi 78 TPSLN, dan malamnya bertambah lagi 3 TPSLN. Pada pukul 08.00 pagi saat kami memasuki KBRI, antrean panjang di pinggir trotoar tampak sudah mengular. Saat memasuki KBRI, kami agak terkejut. Mengapa tidak ada tenda yang dipasang? Bagaimana kalau cuaca menjadi sangat panas atau tiba-tiba hujan? Juga hanya terdapat lima meja untuk pendaftaran.

Dan benar. Pada pukul 9.00 pagi teriakan mulai terdengar dari antrean pemilih di luar pintu gerbang KBRI. Mereka meneriakkan suhu udara yang panas; meminta agar pintu dibuka. Teriakan-teriakan "Saya mau milih. Saya cinta Indonesia!" saling bersahutan. Yel-yel dukungan untuk Jokowi dan Prabowo pun bermuculan bersahutan.

Pada pukul 10.00 antrean semakin menjadi-jadi. Teriakan makin kencang dan pintu gerbang mulai ditendang-tendang yang kemudian disambut suara gemuruh. Terlihat banyak pemilih yang pingsan akibat kepanasan. Seorang ibu hamil mengalami pendarahan karena terdorong-dorong pemilih lain. Anak-anak yang digendong ibunya menangis.

Beberapa pemilih yang sempat kami dekati mengaku datang dari jauh dengan proses perjalanan yang sulit, termasuk mendapatkan izin dari majikan. Mayoritas mereka tertahan dan tidak dapat masuk karena tidak terdaftar atau masuk DPK. Menurut PPLN, DPK baru bisa memilih setelah pukul 15.00. Sebenarnya banyak pemilih yang berhasil lolos masuk gerbang KBRI, tetapi disuruh pulang dan diminta kembali pada pukul 15.00 sore. Beberapa buruh migran mendekati kami meminta tolong agar bisa memilih saat itu.

Melihat perkembangan situasi yang semakin tidak kondusif, pada pukul 10.00 kami menemui Hasyim Asyari, komisioner KPU yang tengah berada di sana. Kami menyampaikan agar pemilih DPK diberi afirmasi untuk dapat memilih tanpa menunggu pukul 15.00. Dia menyatakan hal itu dapat dilakukan, tapi harus berkoordinasi dengan pihak Bawaslu dan ada rekomendasi dari Panwas LN.

Selanjutnya kami menghubungi kedua pihak tersebut, yakni Dewi Patalolo, komisioner Bawaslu dan Yazza Panwas

KL. Kami berdiskusi mempertimbangkan pemilih DPK agar dapat memilih tanpa menunggu pukul 15.00 sore. KPU dan PLLN pun lalu menggelar rapat untuk mengidentifikasi ketersediaan kertas suara. Bawaslu dan Panwas LN juga mengadakan rapat. Juga ada rapat antar mereka. Kami sebagai pemantau menunggu di luar ruang rapat. Pada pukul 11.30 keluar keputusan: DPK boleh memilih sejak pukul 12.00. PPLN mengumumkannya di depan KBRI. Yesssss!!! Pengumuman itu disambut suara gemuruh dan yel-yel.

Antrean panjang berisi ribuan pemilih mulai masuk halaman KBRI tanpa dipilah (DPT dan DPK). Antrean mengular pun segera pindah ke halaman KBRI. Sistem online untuk pemungutan suara sempat anjlok selama satu jam sehingga harus diganti secara manual. Meja pendaftaran dari lima berubah menjadi 15 meja.

Pemandangan yang terlihat selanjutnya, baik petugas KPPSLN maupun pemilih sama-sama tampak mandi keringat. Cinta mereka untuk Indonesia telah mengalahkan cuaca terik yang menyengat, hujan, adu desak, bahkan risiko pingsan. Pukul 16.00 antrean mulai surut. Apalagi antara pukul 16.00-17.00 hujan turun sangat deras. Banyak yang tidak sempat berteduh.

Pada sekitar pukul 19.00 TPSLN KBRI Kuala Lumpur ditutup. Para petugas TPSLN mulai merekap jumlah pemilih. Namun pada pukul 19.30-an terdengar suara gemuruh di luar pagar gedung KBRI. Ada 200-an buruh migran yang akan memilih tetapi tidak bisa masuk karena TPSLN sudah tutup. Saya mendekati ke pintu gerbang. Mereka bernegosiasi dengan satpam agar bisa masuk halaman. Suasana menegang. Mereka berteriak-teriak agar diberi kesempatan mencoblos. Seorang perempuan yang berada pada lapis terdepan saya pegang bajunya. Basah. Ia megaku kehujanan dan sudah mondar-mandir ke KBRI sebanyak dua kali. Mereka semua sudah menghabiskan tujuh jam berjuang.

PPLN dan Panwas melakukan rapat untuk memutuskan apakah mereka boleh mencoblos atau tidak. Keputusannya: bisa! Karena TPSLN sudah tutup, maka dibangunlah tiga TPSLN baru. Mereka pun berbaris tertib. Sebagian tampak pucat karena kehujanan dan belum makan. Saat menunggu kesiapan

TPSLN, PPLN mengajak semua melantunkan lagu Indonesia Raya. Pipi pun basah oleh air mata. Kami melihat banyak yang menangis karena akhirnya bisa mencoblos. Pada pukul 21.00 pencoblosan dimulai dan berakhir pada pukul 22.00.

12.3.4 Sistem Rekrutmen dan Imparsialitas penyelenggara Pemilu Luar Negeri

Seleksi panitia penyelenggara dan kelompok penyelenggara pemungutan suara luar negeri selama ini tidak melalui proses yang transparan dan akuntabel. Baik PPLN maupun KPPSLN selama ini diisi oleh orang-orang yang memiliki kedekatan dengan perwakilan RI. Pembentukan PPLN Malaysia pada PEMILU 2019 yang berujung pada pemberhentian dua orang anggotanya yang terbukti melanggar kode etik misalnya, menjadi bukti nyata. PPLN Malaysia yang keanggotaannya mayoritas diisi pejabat perwakilan menimbulkan masalah, baik dari sisi imparsialitas maupun kualitas kinerjanya. Di Kuala Lumpur, seorang wakil duta besar semestinya tidak ditunjuk atau dipilih sebagai anggota PPLN karena berpotensi ada *interest*.

Transparansi proses pemilihan PPLN yang melalui mekanisme terbuka oleh panitia seleksi yang independen sebagaimana dilakukan dalam pemilihan anggota komisi pemilihan umum nasional daerah mesti diberlakukan di luar negeri kedepan. Hal ini untuk mengantisipasi terpilihnya anggota yang memiliki kepentingan dan tidak imparsial. Demikian juga dengan pemilihan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). 2.497 orang anggota KPPSLN Kuala Lumpur yang dilantik oleh PPLN juga disinyalir tanpa melalui proses yang fair dan akuntabel. Faktor kedekatan dengan perwakilan sulit untuk dibantahkan. Meskipun proses seleksinya dilakukan secara terbuka melalui pengumuman di website perwakilan RI, namun itu sifatnya hanya formalitas. Ribuan anggota KPPSLN tersebut diseleksi hanya dalam waktu satu bulan. Sebelum menjalankan tugas sebagai KPPSLN, persis hanya dibekali dua kali bimbingan teknis (bimtek). Bisa dibayangkan keterbatasan kapasitas mereka dengan tingkat kerumitan pemilu di Malaysia.

Putusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia) Nomor 78-PKE-DKPP/v/2019 tentang pelanggaran kode etik Djudjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia atas dugaan pelanggaran tata cara dan prosedur pemungutan suara melalui metode pos pada 9 Juli 2019⁽¹⁹⁾ menjadi pembelajaran berharga, betapa proses seleksi PPLN yang terbuka turut menentukan sumber daya PPLN dalam menjalankan kinerjanya. Hal ini relevan dengan rekomendasi Bawaslu RI yang menekankan bahwa pemungutan suara Pemilu tahun 2019 melalui metode pos yang diselenggarakan di wilayah Kuala Lumpur, Malaysia, tidak sepenuhnya sesuai dengan prosedur, tata cara, atau mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan Pemilu. Hal ini menyebabkan ditemukannya surat suara Pemilu yang sah diduga telah tercoblos oleh bukan pemilih yang sah dan belum tercoblos oleh pemilih yang sah di lokasi Taman University SG Tangkas 43000 Kajang dan di Bandar Baru Wangi, Selangor, Malaysia. Selain itu, sebagian surat suara Pemilu tahun 2019 yang telah masuk di PPLN Kuala Lumpur diyakini tidak sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil⁽²⁰⁾.

Atas dasar hal tersebut, Bawaslu RI pada 16 April 2019 mengeluarkan surat rekomendasi pemberhentian Djudjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia yang diduga secara meyakinkan menjalankan kinerjanya secara tidak profesional, akuntabel dan transparan. Dan KPU RI pada tanggal yang sama mengeluarkan surat penetapan pemberhentian sementara kepada keduanya⁽²¹⁾.

Selain merekomendasikan pemberhentian dua anggota PPLN Malaysia, Bawaslu RI juga memerintahkan kepada PPLN Kuala Lumpur, Malaysia, melalui Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk melakukan Pemungutan

¹⁹ Putusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia) Nomor 78-PKE-DKPP/v/2019 tentang pelanggaran kode etik Djudjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia

²⁰ Surat rekomendasi Bawaslu RI Nomor 0866/K.Bawaslu/PM.06.00/IV/2019 tanggal 16 April 2019

²¹ Keputusan KPU Nomor 898/PP.05-Kpt/01/KPU/IV/2019

Suara Ulang (PSU) bagi pemilih di wilayah Kuala Lumpur yang berhak memilih melalui metode pos sebanyak 319.293 pemilih; Rekomendasi ini menjadi bola panas dalam penyelenggaraan Pemilu di Malaysia pada tahun 2019 yang semestinya bisa dijadikan momentum untuk membongkar secara holistik isu yang berkembang selama ini bahwa Malaysia merupakan lapak jual beli suara dari pemilu ke pemilu. Dan diduga kuat hal ini terkoneksi dengan sindikat perdagangan orang dalam penempatan pekerja migran Indonesia di Malaysia.

Beberapa catatan penting baik dari rekomendasi Bawaslu RI yang diperkuat dengan putusan DKPP adalah bahwa profesionalitas PPLN Kuala Lumpur dalam membangun tata kelola pemilu di Malaysia (terutama pos dan KSK) dan dalam menjalin kerjasama dengan POS Malaysia Berhad terbukti tidak profesional. Hingga rekomendasi Bawaslu dikeluarkan, PPLN Malaysia belum memiliki kontrak dengan pihak Pos Malaysia, meskipun PPLN Kuala Lumpur telah membayar uang deposit *Topup* untuk pengiriman dan pengembalian surat suara dengan jumlah terbayar RM. 469.293.00; Sikap tidak transparan PPLN Kuala Lumpur Malaysia juga terbukti dalam pengiriman surat suara malam hari pada tanggal 14 Maret 2019 antara pukul 22.00 sampai dengan Jumat dini hari tanggal 15 Maret 2019 yang diduga dilakukan diam-diam.

12.4 Kesimpulan dan Rekomendasi

12.4.1 Kesimpulan

1. Problem paling mendasar dalam sengkabut penyelenggaraan Pemilu di luar negeri adalah belum tersedianya integrasi data buruh migran sebagai basis penyusunan DPT luar negeri. Pendataan yang dilakukan pemerintah (BNP2TKI dan Kemenlu) masih mengacu pada pendataan untuk mereka yang berdokumen, sementara jumlah mayoritas tidak berdokumen. Situasi ini yang dari pemilu ke pemilu selalu memunculkan masalah.
2. Politik representasi dan keterwakilan suara luar negeri selama ini hanya ditiptikan pada dapil

DKI II dimana dapil tersebut tidak terkait dengan kepentingan buruh migran. Luar negeri sebagai dapil tersendiri selalu mewacana jelang Pemilu, namun belum terealisasi. Hal ini mempengaruhi partisipasi buruh migran pada pemilu legislatif.

3. Potensi pelanggaran pada pungutan suara dengan mekanisme KSK dan pos selalu menjadi problem berulang. Optimalisasi pungutan suara menggunakan TPSLN perlu dipersiapkan pada pemilu 2024.
4. Seleksi PPLN dan KPPSLN Malaysia dilakukan kurang transparan dan akuntabel. Hal ini memberikan kontribusi besar pada tidak imparialnya PPLN dan KPPSLN yang senantiasa menjadi ujian demokrasi pada pemilu luar negeri. Diberhentikannya dua anggota PPLN Malaysia pada Pemilu 2019 menjadi bukti bahwa ada interest politik dalam tubuh PPLN yang itu dimulai sejak dalam proses seleksinya.

12.4.2 Rekomendasi

Melihat ragam masalah dalam pelaksanaan pemilu di luar negeri, beberapa rekomendasi untuk perbaikan kualitas pemilu di luar negeri diusulkan sebagai berikut:

1. Mendorong integrasi data buruh migran sebagai basis penyusunan DPT luar negeri agar mencerminkan jumlah buruh migran yang sesungguhnya
2. Mendorong Luar Negeri menjadi dapil tersendiri, atau setidaknya diintegrasikan dengan dapil yang menjadi kantong atau daerah asal buruh migran, untuk membangun politik representasi dan keterwakilan suara luar negeri dan di support oleh UU sendiri
3. Optimalisasi pungutan suara menggunakan TPSLN dan hanya menjadikan mekanisme pungutan suara melalui KSK dan pos sebagai alternatif atau tidak digunakan sama sekali

- mengingat potensi pelanggarannya yang besar.
4. Memperkuat pelibatan masyarakat dan buruh migran dalam penyelenggaraan dan pengawasan pemilu luar negeri
 5. Membangun mekanisme seleksi PPLN dan KPPSLN yang terbuka dan akuntabel melalui panitia seleksi yang independen untuk menghasilkan sumber daya penyelenggara pemilu luar negeri imparisial dari kepentingan politik dan mumpuni, sehingga pemilu di luar negeri berlangsung profesional dan demokratis.
 6. Mendorong Bawaslu RI untuk merumuskan Indeks Kerawanan Pemilu di luar negeri dimana selama ini hanya disusun untuk pemilu di dalam negeri.



Daftar Pustaka

Demokrasi Pilu, Potret penyelenggaraan pemilu 2009 di luar negeri, Anis Hidayah, 2014

Siaran Pers Migrant CARE, Daftar Pemilih Sementara Luar Negeri (DPSLN) PEMILU 2019 Sangat Rendah Dan Belum Merepresentasi Jumlah Buruh Migran Indonesia Di Luar Negeri Serta Ditemukan Banyak Data Pemilih Yang Tidak Akurat, September 2018

Paparan direktorat perlindungan WNI-PHI Kemlu RI pada Jaringan Masukan Daerah, Medan, 3 Agustus 2017

Laporan evaluasi penyelenggaraan Pemilu di luar negeri, Migrant CARE, 2014

Pemilu tak Serentak di Luar Negeri, Anis Hidayah, Media Indonesia, 29 Januari 2019

UU No. 8 Tahun 2012

UU Nomor 6/2012 tentang ratifikasi konvensi internasional tentang perlindungan hak-hak buruh migran dan anggota keluarganya

Putusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia) Nomor 78-PKE-DKPP/v/2019 tentang pelanggaran kode etik Djadjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia

Surat rekomendasi Bawaslu RI Nomor o866/K.Bawaslu/PM.06.00/IV/2019 tanggal 16 April 2019 tentang pemberhentian sementara Djadjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia dan pungutan suara ulang bagi pemilih dengan metode pos

Keputusan KPU Nomor 898/PP.05-Kpt/01/KPU/IV/2019 tentang pemberhentian sementara Djadjuk Natsir dan Krishna K.U. Hannan, dua PPLN Kuala Lumpur, Malaysia

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fIDN%2f1&Lang=en

<http://siskotkln.bnp2tki.go.id/>

<https://pih.kemlu.go.id/>

<http://imigrasi.go.id/index.php/berita/berita-utama/1459-ditjen-imigrasi-kenalkan-simkim-kepada-para-pejabat-dinas-luar-negeri-kemlu>

http://www.bnp2tki.go.id/stat_penempatan/indeks

<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/04/23/154732226/ini-data-tka-di-indonesia-dan-perbandingan-dengan-tki-di-luar-negeri>

http://www.bnp2tki.go.id/uploads/data/data_16-01-2015_020347_Laporan_Pengolahan_Data_BNP2TKI_S.D_31_DESEMBER_2014.pdf

<http://www.demos.org/publication/what-early-voting>

Bab 13

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pemungutan dan Penghitungan Suara



INOVASI PENGAWASAN PEMILU BERBASIS TEKNOLOGI INFORMASI: PENGALAMAN BAWASLU MELEMBAGAKAN SIWASLU PADA PEMILU SERENTAK 2019

M. Afjudin

13.1 Pengantar

*"Senjata terbaik pemerintahan diktator adalah
kerahasiaan, senjata paling baik pemerintahan
demokratis semestinya keterbukaan"*

NIELS BOHR

Teknologi informasi (TI) sudah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat modern. Termasuk dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Pada dimensi kehidupan politik, TI menghadirkan instrumen digital yang banyak mengubah dan memudahkan penggunaannya. Dalam hubungannya dengan pemilihan umum (Pemilu), berbagai lembaga telah menggunakan instrumen digital dalam mempermudah penyelenggaraan Pemilu. Di Komisi Pemilihan Umum (KPU), misalnya telah digunakan Sistem Informasi Pemungutan dan Penghitungan Suara (Situng) dalam melakukan pendokumentasian hasil-hasil Pemilu. Demikian halnya di level masyarakat, gerakan-gerakan seperti Kawal Pemilu (2014) yang mendokumentasikan berita acara hasil penghitungan suara pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 muncul. Pada 2019 Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) melakukan terobosan melalui inovasi proses pengawasan berbasis digital melalui Sistem Informasi Pengawasan Pemilu (SIWASLU) dan Gowaslu.

Tulisan ini akan menguraikan proses pelebagaan TI dalam pengawasan Pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu pada Pemilu Serentak 2019 yang lalu. Ada dua teknologi berbasis Android yang diintrodusir oleh Bawaslu dalam melakukan proses pengawasan Pemilu. Keduanya adalah SIWASLU dan Gowaslu sebagai aplikasi pelaporan pelanggaran Pemilu untuk memudahkan pengawas, pemantau dan masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran yang ditemukan dalam proses pelaksanaan Pemilu.

Pengawasan Pemilu Serentak 2019 menggunakan TI berbasis Android sudah menjadi kebutuhan, terutama untuk melibatkan partisipasi masyarakat dan membuka akses informasi publik. Dari sisi Bawaslu, penggunaan TI dapat memperluas proses pengawasan dengan pelibatan masyarakat sipil - LSM/NGO/OKP/FBO - pada upaya-upaya monitoring dan pengawasan.

Lebih jauh, penggunaan teknologi dalam Pemilu dapat mengurangi insiden malpraktik demokrasi, terutama dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara seperti: pengisian surat suara, manipulasi sertifikat hasil, pergantian lembar hasil, dan pembajakan kotak suara (Ayeni, 2018). Malpraktik tersebut menurut Cahyono (2004) berupa pelanggaran terhadap penyelenggaran pemilu yang dapat dikategorikan dalam dua bentuk, yakni *pertama* pelanggaran yang memiliki dampak signifikan terhadap hasil pemilu, serta *kedua* adalah jenis pelanggaran yang kurang memberi dampak terhadap hasil pemilihan umum.

Bahwa untuk memastikan tidak terjadi malpraktik dalam penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu sesuai dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu memiliki tugas pokok dan fungsi pencegahan, penindakan dan pengawasan baik berkaitan dengan tahap persiapan (*pre-election periode*) dan tahap pelaksanaan pemilu (*election periode*).

Tulisan ini hendak mendeskripsikan lebih lanjut mengenai upaya-upaya yang dilakukan Bawaslu dalam melebarkan proses inovasi pengawasan melalui SIWASLU. Untuk menguraikan proses pelebagaan pengawasan berbasis TI tersebut, tulisan ini disusun dengan sistematika sebagai berikut: bagian pertama berisi pengantar; bagian kedua yaitu urgensi pengawasan pemungutan dan penghitungan suara; bagian ketiga kerangka teoritik; bagian keempat pembahasan;

dan bagian kelima adalah catatan akhir.

Untuk menjawab persoalan di atas, pendekatan yang digunakan dalam penulisan paper ini yaitu pendekatan deskripsi. Data-data diperoleh melalui pendokumentasian dan data sekunder baik berupa buku, jurnal dan laporan yang bersumber dari kegiatan pengawasan di Bawaslu.

13.2 Urgensi Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Perkembangan kelembagaan penyelenggara Pemilu pascareformasi menempatkan tiga lembaga penyelenggara Pemilu¹⁾ dalam satu kesatuan fungsi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang kemudian diubah dan disatukan dengan UU lain tentang kepemiluan menjadi UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Bawaslu merupakan salah satu dari tiga lembaga penyelenggara yang dibentuk sebagai amanat UU 7/2017. Bawaslu dibentuk untuk melakukan kerja-kerja pencegahan, pengawasan dan penindakan terhadap praktik penyelenggaraan Pemilu yang maladministrasi atau menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Lantas bagaimana urgensi pengawasan dalam konteks Pemilu Serentak 2019 dan keterbukaan informasi publik? Bagian berikut akan menguraikan lebih jauh bagaimana kompleksitas penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan bagaimana pentingnya keterbukaan informasi publik, serta kaitannya dengan kegiatan-kegiatan pengawasan Pemilu.

13.2.1 Pemilu Serentak 2019

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan dari rakyat. Meskipun, pada praktiknya, demokrasi mempunyai variasi di berbagai wilayah dan tempat. Ada yang menyebutnya dengan istilah demokrasi parlementer, demokrasi konstitusional, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya (Budiarjo, 1977). Dan suatu rezim pemerintahan disebut demokratis, manakala rezim itu menyelenggarakan Pemilu untuk melakukan suksesi kepemimpinan politik.

¹ Selanjutnya mengenai penyelenggara Pemilu dapat dibaca pada ketentuan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Menurut Surbakti (1992) Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Sedangkan Haris (2006) mengemukakan bahwa Pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Sedangkan dalam ketentuan umum UU 7/2017 disebutkan bahwa Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam praktik Pemilu di Indonesia, dikenal dua rezim Pemilu yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan kepala daerah yang terdiri atas pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Tetapi, keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap uji materi (*judicial review*) yang dilakukan oleh Effendi Gazali bersama koalisi masyarakat untuk pemilu serentak terhadap UU Nomo 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa pasal 3 ayat (5), pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), pasal 14 ayat (2), dan pasal 112 UU tersebut (UU42/2008) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*inkonstitusional*).² Putusan tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan pemilu secara serentak pada 2019. Keserentakan dimaksud yaitu antara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Samuel (2000), Kostadinva (2008) dalam Haris, dkk (2014) mencatat bahwa Pemilu serentak atau yang dalam terminologi Inggris disebut dengan *concurrent elections* telah dipraktikkan di banyak negara demokrasi seperti di Amerika Latin, Eropa, dan

² Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Penerbit Kencana: Jakarta. Hal 251-252.

Eropa Timur. Di Asia Tenggara, sistem Pemilu serentak belum banyak diterapkan. Dari lima negara (Thailand, Singapura, Malaysia, Filipina dan Indonesia) yang menerapkan Pemilu, hanya Filipina yang menerapkan sistem Pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif.³ Sedangkan Indonesia baru menerapkan pemilu serentak pada tahun 2019, setelah diputuskan oleh MK tahun 2013 yang lalu.

Menurut Geys dalam Haris (2014) bahwa secara umum, pemilu serentak atau lazim juga disebut sebagai pemilu konkuren adalah pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa lembaga demokrasi sekaligus pada satu waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional, hingga pemilihan di tingkat lokal.

Di Indonesia, pemilu serentak diselenggarakan secara bersama antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan anggota parlemen di semua tingkatan, mulai dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Menurut Suprianto (2015), Pemilu serentak dengan model keserentakan antara presiden dan wakil presiden dengan anggota parlemen di seluruh tingkatan justru akan merepotkan. Lebih jauh dijelaskan bahwa, meski benar secara *original intent*, mengenai penyelenggaraan pemilu serentak, tetapi ada dua hal yang luput dicatat oleh MK, yaitu pertama, para pembuat konstitusi saat itu belum memikirkan atau belum memastikan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung sehingga yang disebut pemilu hanya pemilu legislatif dan pemilu presiden; kedua, para hakim konstitusi tidak menduga bahwa sistem pemilu legislatif daftar tertutup akan berubah menjadi daftar terbuka sehingga pemilih akan menghadapi banyak calon saat di bilik suara sehingga mereka mengalami kesulitan atau kebingungan dalam memilih calon. Pada titik inilah hakim konstitusi mestinya menafsirkan konstitusi secara progresif sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, bukan sekadar mengacu pada *original intent* yang memang saat itu belum terpikirkan oleh pembuat konstitusi.

Pemilu serentak dengan sistem proporsional terbuka (*open list*) untuk anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

³ Ibid, hal. 265.

tidak saja menyulitkan pemilih dalam menyeleksi para kandidat yang berkompetisi di setiap level pemilihan, tetapi juga menimbulkan beban dan kompleksitas teknis penyelenggaraan Pemilu yang tidak ringan.⁴⁾ Termasuk berimplikasi pada proses pengawasan Pemilu yang berjalan.

Pada Pemilu Serentak 2019, terdapat 813.653 TPS yang tersebar di 7.201 kecamatan, 514 kabupaten/kota dan 34 provinsi di seluruh Indonesia yang akan menyelenggarakan Pemilu Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota secara serentak. Dan, Bawaslu RI harus memiliki data yang cepat, akurat dan dapat diandalkan serta aman. Dalam kerangka itulah, kehadiran TI untuk mempermudah pekerjaan-pekerjaan teknis pengawasan sangat diperlukan.

13.2.2 Keterbukaan Informasi

Salah satu hal penting dalam demokrasi menurut Robert A. Dahl (1998) adalah kebebasan mengakses informasi atau terbangunnya dunia informasi yang inklusif bagi warga. Hal itu diperlukan untuk memberikan informasi yang adil bagi para pihak dalam proses penyelenggaraan pemilu. Ketidakterediaan informasi pemilu bagi para pihak mengakibatkan terjadinya asimetri informasi.⁵⁾ Menurut Immaculatta (2006) dalam konteks ekonomi, keputusan manajer sangat ditentukan oleh tersedianya informasi yang memadai yang tergambar dalam laporan keuangan. Pada konteks pemilu sebagaimana kajian paper ini, asimetri informasi juga menyebabkan ketidakpastian, terutama ketika terjadi masalah-masalah dalam sengketa proses pemilu.

Pada tingkat penyelenggara teknis, dalam hal ini KPU telah memulai beberapa upaya untuk mengurangi asimetri informasi ini dengan mengembangkan Sistem Informasi Pemungutan dan Penghitungan Suara (Situng) pada Pemilu 2014 lalu. Sementara pada aspek pengawasan baru dimulai pada 2019 ini dengan mengupayakan SIWASLU. Hal itu dilakukan untuk mewujudkan salah satu prinsip penyelenggaraan pemilu

4 Majalah Gatra, 01 Mei 2019

5 Teori asimetri informasi bisa membaca lebih lanjut Partowidagdo, Widjajono. 2004. Mengenal Pembangunan dan Analisis Kebijakan. Penerbit ITB, Bandung: hal. 361.

sesuai dengan ketentuan pasal 3 huruf f UU 7/2017, yaitu keterbukaan.

Bahkan pada level sektoral, UU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Keterbukaan Informasi Publik memberi arah bagi badan publik seperti KPU dan Bawaslu untuk membuka akses informasi publik kepada masyarakat luas. Masyarakat adalah pemilik informasi, karena itu memiliki hak atas informasi publik, sementara badan publik hanya mengelola informasi.⁽⁶⁾ Dan informasi terkait pemilu menyangkut hal yang mendasar karena berkaitan dengan keberlangsungan kehidupan kebangsaan dan ke-Indonesia-an.

Keterbukaan informasi publik adalah sebuah kondisi hak masyarakat atas informasi publik terpenuhi melalui dua hal: pertama, keterbukaan di badan publik, baik secara proaktif (pengumuman) maupun berdasarkan permintaan, dan kedua, adanya hak bagi publik untuk mengajukan sengketa jika tidak mendapatkan informasi publik yang diinginkan, dihalang-halangi dan/atau mendapat pelayanan yang buruk.⁽⁷⁾

Bagi Bawaslu, keterbukaan informasi publik merupakan hal mendasar untuk menjamin tegaknya keadilan pemilu. Bawaslu merumuskan indikator keterbukaan informasi publik dengan hal-hal sebagai berikut:⁽⁸⁾

1. Adanya keterbukaan proaktif melalui situs web dan sarana lainnya, baik terkait kelembagaan maupun terkait pelaksanaan tugas dan kewenangan;
2. Adanya pelayanan informasi publik, baik pelayanan secara langsung (tatap muka) maupun dengan sarana lainnya seperti situs web, faksimile, surel, aplikasi dan sebagainya;
3. Adanya daftar informasi publik (DIP) yang diperbarui secara rutin;
4. Adanya struktur pengelolaan dan pelayanan informasi publik;
5. Adanya prosedur operasional standar (POS/SOP) pelayanan informasi publik, pelayanan keberatan, penyusunan DIP, pengarsipan, pengelolaan keterbukaan proaktif melalui situs web, pemenuhan panggilan penyelesaian sengketa;
6. Adanya laporan layanan informasi publik;

6 Buku Panduan Memahami Keterbukaan Informasi Publik. Bawaslu RI: Jakarta, 2019.

7 Ibid, hal: 1

8 Ibid, hal 14

7. Adanya layanan konsultasi dan penyuluhan kepada publik tentang hak atas informasi dan pelayanan informasi;
8. Berjalannya fungsi pembinaan implementasi keterbukaan informasi terhadap Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota; dan
9. Berpartisipasi dalam penilaian/pemeringkatan keterbukaan informasi publik yang diselenggarakan oleh Komisi Informasi.

13.3 Kerangka Teori

Bagian ini mencoba menguraikan kerangka teoritis dalam menjelaskan inovasi pengawasan pemungutan dan penghitungan suara. SIWASLU sebagai inovasi proses pengawasan pemilu diletakkan sebagai obyek kajian ini. Beberapa pandangan ahli digunakan untuk memberikan kerangka dan legitimasi ilmiah atas praktik yang dilakukan oleh Bawaslu seperti dalam penjelasan sebagai berikut:

13.3.1 Pemilu Berintegritas

Global Commission on Election, Democracy and Security mendefinisikan pemilu berintegritas sebagai pemilu yang berdasarkan atas prinsip demokrasi dari hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang dicerminkan pada standar internasional dan perjanjian, profesional, tidak memihak dan transparan dalam persiapan dan tantangan utama pemilu berintegritas pengelolaannya melalui siklus pemilu (Global Commission 2012). Sementara definisi lebih ringkas ditawarkan oleh Elklit dan Svensson (1997), yang mendefinisikan pemilu berintegritas sebagai pemilu yang menerapkan prinsip bebas dan adil. Dalam pelaksanaannya, sebuah pemilu bisa dikatakan berintegritas jika seluruh elemen yang terlibat di dalamnya, baik penyelenggara maupun peserta, tunduk dan patuh pada nilai-nilai moral dan etika kepemiluan. Sebaliknya, jika sebuah pemilu tidak dilaksanakan dengan basis integritas, maka akan berpotensi melahirkan penyelenggara dan peserta pemilu yang tidak bertanggung jawab, yang berimplikasi pada minimnya partisipasi politik dan hilangnya kepercayaan publik pada proses demokrasi (Nasef: 2012).⁽⁹⁾

Sedangkan menurut Pippa Norris bahwa untuk membangun integritas tata kelola Pemilu diperlukan

⁹ <https://www.puskapol.ui.ac.id/sports/pemilu-2019-dan-ujian-integritas-penyelenggara.html>

bukan hanya transparansi, tetapi disertai dengan pertanggungjawaban (akuntabilitas). Baik transparansi maupun akuntabilitas adalah dua konsep yang berbeda tetapi saling melengkapi dalam konteks memperkuat tata kelola pemilu yang berintegritas.⁽¹⁰⁾ Transparansi adalah sikap terbuka terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Sedangkan pertanggungjawaban merupakan refleksi dari malpraktik pemilu yang disertai mekanisme insentif dan sanksi untuk memberikan pembelajaran kepada para pihak.

Lebih jauh, Pippa Norris (2012) mengemukakan bahwa gagasan tentang integritas pemilu mengacu pada kesepakatan internasional dan berlaku secara universal untuk semua negara dalam setiap siklus pemilu baik pada masa pra-pemilu, pemungutan suara dan pasca pemilu. Sementara jika membahas tentang malpraktik pemilu (*electoral malpractice*) maka mengacu pada pelanggaran setiap integritas pemilu. Oleh karena itu adanya integritas pemilu menjadi gagasan yang menyeluruh untuk menghormati standar internasional dan norma global yang mengatur penyelenggaraan pemilu yang tepat.⁽¹¹⁾

Electoral Integrity Project (EIP)⁽¹²⁾ mendefinisikan pemilu berintegritas dengan mengacu kepada konvensi internasional yang telah disepakati dalam norma-norma yang berlaku secara universal untuk semua negara di seluruh dunia yang mencakup setiap tahapan siklus Pemilu (*pre election periode, election periode dan post election periode*). EIP mengidentifikasi setidaknya terdapat 49 parameter yang merupakan ukuran sebuah proses pemilu dipandang berintegritas yang terdiri atas 11 dimensi yaitu *electoral laws, electoral procedurs, boundaries, voter registration, party registration, campaign media, campaign finance, voting process, vote count, post election, post election and electoral authorities*. Pada dimensi proses pemungutan suara misalnya, apakah pemilih diancam dengan kekerasan di TPS? Apakah ada kecurangan di TPS? Apakah proses pemungutan suara mudah? Apakah surat suara tersedia? Bagaimana dengan fasilitasi terhadap pemilih penyandang

¹⁰ Pippa Norris & Alessandro Nai. 2017. *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. Oxford University Press: New York. Hal, 7-8.

¹¹ Norris, P., R. Frank and F. Martinez i Coma (eds). (2014). *Advancing Electoral Integrity*, New York: Oxford University Press.

¹² Lebih jauh mengenai Electoral Integrity Project dapat membaca buku Pippa Norri, dkk, *Assessing The Quality of Elections*.

disabilitas, dan bagaimana fasilitasi pemilih diluar negeri?⁽¹³⁾

Pemilu yang berintegritas kata Norris sangat penting dalam hal peningkatan partisipasi masyarakat, legitimasi pemilu dan kualitas representasi. *Pertama*, integritas pemilu dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu (*voter turnout*) karena adanya kepercayaan bahwa penyelenggara pemilu akan bekerja secara amanah dan menjaga suara yang telah diberikan. *Kedua*, integritas pemilu akan memberikan legitimasi yang kuat terhadap lembaga-lembaga politik yang terbentuk dari suatu pemilihan. *Ketiga*, pemilu berintegritas dapat memperkuat kualitas representasi politik dan mengatasi masalah-masalah konflik yang timbul dari suatu penyelenggaraan pemilu yang malpraktik.⁽¹⁴⁾

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Saldi Isra dan Khairul Fahmi (2019) dalam bukunya Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi Indonesia. Menurut kedua sarjana tersebut, bahwa sesuai prinsip demokrasi menurut UUD NRI 1945, prinsip-prinsip pemilu demokratis yang dikehendaki oleh konstitusi setidaknya adalah prinsip: (1) kebebasan dan kerahasiaan pilihan; (2) kesetaraan hak pilih; (3) suara terbanyak; (4) kepastian dan kejujuran; dan (5) keterbukaan dan pertanggungjawaban.⁽¹⁵⁾

13.3.2 Konsep Pengawasan

Pengawasan pemilu adalah istilah yang dipakai oleh lembaga pengawas pemilu seperti Bawaslu yang secara resmi dibentuk oleh negara. Sementara keterlibatan masyarakat dalam melakukan pengawasan pemilu melalui lembaga pemantau lebih sering disebut dengan kegiatan pemantauan pemilu.⁽¹⁶⁾ Baik pengawasan dan pemantauan memiliki tujuan yang sama yaitu memastikan pemilu terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Menurut Topo Santoso dan Didi Suprianto (2004) meskipun memiliki agenda yang sama, tetapi pengawas pemilu mempunyai tugas dan

13 Pippa Norris, dkk. *Assessing The Quality of Elections*. Journal of Democracy Vol. 24, Number 4 2013, Hal. 127.

14 Ibnu Sina Chandranegara. 2019. *Integritas Pemilu dan Pemilu Berintegritas*. paper pada Seminar di UM Ponorogo, 31 Maret 2018

15 Saldi Isra dan Khairul Fahmi. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Rajawali Press: Jakarta. Hal, 19.

16 Gunawan Suswantoro. 2015. *Pengawasan Pemilu Partisipatif, Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*. Erlangga: Jakarta. Hal, 67.

wewenang lebih luas untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Sedangkan pemantau pemilu bekerja sebatas pada pemantauan penyelenggaraan pemilu.

Ilmu manajemen familiar dengan istilah pengawasan atau *controlling*. Menurut Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir (1994) *controlling* diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk juga pengendalian. Artinya bahwa kegiatan pengawasan menyangkut bagaimana memastikan jalannya penyelenggaraan pemilu, apakah berjalan sesuai dengan standar pemilu yang demokratis atau tidak.

Bagir Manan (2001) mengemukakan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.⁽¹⁷⁾

Penjelasan Bagir Manan di atas mengemukakan bahwa sebuah entitas pengawasan itu bersifat mandiri, berada di luar entitas yang diawasi dan pengawasan dilakukan terhadap hal yang secara tegas dinyatakan dalam undang-undang. Mirip seperti asas legalitas dalam hukum pidana bahwa setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian halnya dengan Bawaslu sebagai badan publik yang putusannya merupakan produk atau keputusan tata usaha negara. Oleh karena itu maka perbuatannya atau keputusannya wajib taat kepada peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Bawaslu sebagaimana tercantum dalam UU 7/2017 tentang Pemilu, Bawaslu bersama-sama dengan lembaga yang lain yaitu KPU dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan lembaga yang menyelenggarakan pemilu dengan masing-masing fungsi yang berbeda. Bawaslu diberikan kewenangan melakukan pengawasan. Sementara KPU

¹⁷ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. 2011. *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Ub Press: Malang.

menjalankan fungsi teknis penyelenggaraan Pemilu, dan DKPP melaksanakan fungsi penegakan etika penyelenggara pemilu. Bahkan dengan format baru di UU 7/2017, kewenangan Bawaslu tidak hanya berkaitan masalah pengawasan, tetapi juga berwenang menyelesaikan sengketa (administrasi) proses pemilu, melakukan adjudikasi atau mediasi, mengoreksi putusan Bawaslu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan kewenangan lain sesuai undang-undang.

Secara lengkap, ketentuan pasal 93 UU 7/2017 mengenai fungsi Bawaslu, yaitu:

1. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
2. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu;
3. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu;
4. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu;
5. mencegah terjadinya praktik politik uang;
6. mengawasi netralitas ASN, anggota TNI dan anggota Polri;
7. mengawasi pelaksanaan putusan: DKPP; pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu; putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota; keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota; keputusan pejabat yang berwenang atas netralitas ASN, anggota TNI, dan anggota Polri;
8. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu ke DKPP;
9. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
10. mengelola, memelihara, dan megawatt arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
11. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
12. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
13. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

13.4 Inovasi Pengawasan Berbasis SIWASLU

13.4.1 Gambaran Umum SIWASLU

Pengawasan berbasis TI diharapkan dapat menjadi jalan keluar terhadap tantangan aktivitas pemantauan untuk memperluas cakupan keterlibatan banyak pihak. Sistem TI yang baik sudah menjadi kebutuhan yang baku di setiap instansi baik pemerintahan maupun sektor swasta. Bawaslu meyakini kebutuhan yang mendesak dalam penerapan TI praktis seluas-luasnya pada aspek pengawasan pemilu. Karenanya, sebagai bagian dari keseluruhan tugas dan tanggung jawab Bawaslu, tentunya dengan pengawasan pelaksanaan pemilu ini harus memberikan kontribusi dalam meningkatkan kinerja dan responsibilitas Bawaslu terhadap pelaksanaan pengawasan pemilu, dan memberikan informasi serta pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, setiap aktivitas penyelenggaraan pemilu harus lebih berpihak kepada kepentingan publik dibandingkan untuk kebutuhan aparatur, di sinilah fungsi dari pengawasan.

SIWASLU yaitu perangkat yang digunakan sebagai sarana informasi dalam pengawasan proses dan hasil pemungutan dan penghitungan suara serta penetapan hasil pemilu. Pengawasan melalui SIWASLU adalah menyampaikan informasi hasil pemungutan dan penghitungan suara serta hasil pengawasan rekapitulasi suara berjenjang melalui sistem dalam jaringan (daring) yang cepat terkonsolidasi secara nasional.⁽¹⁸⁾

Tujuan SIWASLU yaitu: (1) memaksimalkan penyajian data dan informasi serta mempermudah pengambilan keputusan oleh pengawas pemilu untuk meningkatkan kinerja pengawasan pemilu, dan (2) memenuhi kebutuhan proses pelaporan dan pelayanan informasi terkini dalam proses pengawasan Pemilu 2019.⁽¹⁹⁾

Sasaran SIWASLU yaitu: (1) peningkatan kinerja pengawasan dengan sistem terkini serta kualitas penyajian data dan informasi yang akurat, (2) digitalisasi data yang lebih efektif dan efisien untuk dimutakhirkan dan dianalisis lebih lanjut, (3) pengamanan data laporan pengawasan yang menggunakan jalur data daring yang aman sesuai standar, dan (4) penguatan hasil pelaporan yang lebih akurat, singkat serta disertai dengan bukti dokumen dalam bentuk gambar.

¹⁸ Petunjuk Penggunaan Sistem Pengawasan (SIWASLU) Pemungutan dan Penghitungan Suara. Bawaslu RI: Jakarta, 2019.

¹⁹ Ibid

SIWASLU digunakan oleh perangkat Bawaslu dari pengawas paling depan (*front line*) yaitu pengawas TPS (PTPS), Pengawas lapangan (PPL), Pengawas Kecamatan (Panwascam) dan Bawaslu Kabupaten/Kota mengoordinasi proses pengawasan tersebut secara langsung. Sedangkan Bawaslu Provinsi melakukan koordinasi untuk memastikan hasil-hasil pengawasan diunggah ke dalam sistem. Ada pun Bawaslu RI lebih pada desain kebijakan dan pengembangan sistem yang ada, termasuk melakukan informasi publik dari analisis proses pengawasan dari hasil rekapitulasi.

13.4.2 Perencanaan Siswaslu

Luasnya jangkauan pengawasan yang meliputi 813.653 TPS yang tersebar di 7.201 kecamatan, 514 kabupaten/kota dan 34 provinsi di seluruh Indonesia merupakan tantangan yang berat dalam memastikan keseluruhan prosedur dilaksanakan oleh penyelenggara teknis, dalam hal ini KPU dan jajarannya. Oleh karena itu diperlukan pendekatan sistemik untuk keluar dari persoalan-persoalan teknis seperti keterlambatan, akurasi dan efisiensi. Jalan keluar yang ditempuh yaitu melalui pengembangan perangkat TI yang dalam hal ini disebut dengan SIWASLU. SIWASLU diharapkan dapat menjadi media yang menjembatani kesenjangan yang selama ini terjadi dalam proses pengawasan.

Sebagai langkah awal, dilakukan penilaian (*assesment*) terhadap kebutuhan yang diperlukan, baik menyangkut kebutuhan terhadap sistem aplikasi, kebutuhan data-data pengawasan dan kebutuhan fungsional aplikasi itu sendiri. Pengalihan kebutuhan tersebut dilakukan melalui proses dialog yang dilakukan terus menerus baik di level pimpinan dan pengguna aplikasi, dalam hal ini petugas pengawas yang akan mengoperasikan aplikasi ini pada waktu pemungutan dan penghitungan suara. Beberapa kebutuhan yang diidentifikasi antara lain:

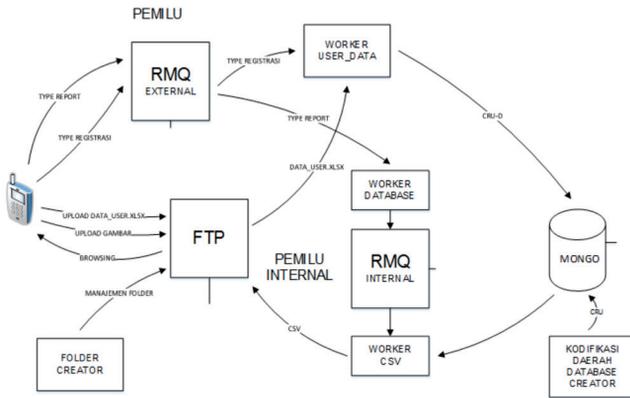
1. Sistem aplikasi, meliputi:
 - Familiar dan mudah digunakan
 - Halaman daftar masuk (*login*) yang mudah
 - Registrasi akun, dan
 - Pelaporan

2. Data Pengawasan, meliputi
 - Data pengawasan pada masa tenang:
 - a. Kegiatan kampanye di masa tenang
 - b. Praktik politik uang di masa tenang
 - c. Kejadian khusus
 - Persiapan pemungutan dan penghitungan suara:
 - a. Pemilih terdaftar belum menerima formulir C6 (surat pemberitahuan memilih)
 - b. Jumlah formulir C6 yang tidak terdistribusi kepada pemilih
 - c. TPS belum disiapkan pada 16 April 2019 pukul 21.00 waktu setempat
 - d. TPS berada di tempat yang sulit dijangkau/akses oleh pengguna kursi roda, usia lanjut
 - e. Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) belum menerima perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada 16 April 2019
 - f. Kekurangan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada 16 April 2019
 - g. Kotak suara yang diterima oleh KPPS dalam kondisi tidak tersegel
 - h. Kejadian khusus
 - Pemungutan dan penghitungan suara:
 - a. Logistik pemungutan suara tidak lengkap
 - b. Surat suara tertukar
 - c. Pembukaan pemungutan suara dimulai lebih dari pukul 07.00 waktu setempat
 - d. Saksi mengenakan atribut yang memuat unsur identitas pasangan calon/partai politik/DPD
 - e. Daftar Pemilih Tetap (DPT) tidak terpasang di TPS
 - f. Informasi tentang tata cara memilih tidak terpasang di TPS
 - g. Alat bantu disabilitas netra tidak tersedia di TPS
 - h. Pendamping pemilih disabilitas yang tidak menandatangani surat pernyataan pendamping
 - i. Terjadi mobilisasi untuk menggunakan hak pilihnya di TPS

- j. KPPS mengarahkan pilihan kepada pemilih di TPS
- k. Terdapat pemilih khusus yang menggunakan hak pilihnya tidak sesuai dengan domisili desa/ kelurahan dalam KTP elektronik dan jumlahnya
- l. Pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari satu kali
- Rekapitulasi
 - a. Jadwal rekapitulasi
 - b. Undangan kepada para pihak (peserta pemilu, dll)
 - c. Kotak suara ditempatkan pada lokasi yang aman
 - d. Apakah lokasi rekap dilakukan diruangan tertutup
 - e. Apakah lokasi rekap mendapatkan pencahayaan yang terang
 - f. Saksi tidak dapat menyaksikan proses rekapitulasi
 - g. Terdapat keberatan yang disampaikan saksi
 - h. Terdapat keberatan pengawas pemilu
 - i. Terdapat rekomendasi pengawas pemilu
 - j. Terdapat selisih saat proses rekapitulasi suara
 - k. Rapat rekapitulasi melebihi waktu yang ditentukan

Berangkat dari kebutuhan tersebut, dilakukan pengembangan sistem dengan menggunakan pendekatan sistem antrian data rentang kueri minimum (*range query minimum*/RMQ). Untuk pengiriman, berkas (*file*) dari perangkat Android dikirimkan ke dalam folder (yang foldernya dibuat terlebih dahulu oleh kreator folder) melalui jalur *file transfer protocol* (FTP). Datanya dikirimkan ke *worker database* terlebih dulu lalu melalui RMQ internal untuk dikonversi ke dalam format .csv yang selanjutnya dikirimkan melalui jalur FTP untuk meramban (*browsing*) hasil penginputan data dan pengiriman berkas unggahan.

Gambar 1. Infrastruktur SIWASLU



Sumber: Laporan SIWASLU 2019

Untuk memudahkan pengguna (pengawas) dibuat modul dan tutorial yang memudahkan para pengguna untuk berinteraksi dengan SIWASLU, termasuk pusat panggilan (*call centre*) untuk mengoordinasikan proses pelaksanaan pengaturan dan memfasilitasi para pengguna dalam penerapan aplikasi di lokasi pengawasan. Gambar 2 menjelaskan bagaimana tata cara penggunaan SIWASLU.

Gambar 2. Tata Cara Penggunaan SIWASLU



Dari gambar 2 di atas dapat dijelaskan bahwa tahap paling awal dari penggunaan SIWASLU yaitu sebagai berikut:

- A. Instalasi/Memasang Aplikasi SIWASLU
 1. SIWASLU, pengawas harus menggunakan telepon seluler dengan perangkat berbasis Android. Caranya yaitu dengan masuk ke aplikasi Google Playstore, lalu mencari aplikasi SIWASLU.
 2. Setelah itu klik tombol INSTALL/PASANG untuk memasang aplikasi ke ponsel perangkat, setelah selesai klik OPEN/BUKA untuk membuka aplikasi.
- B. Pengawas TPS: Registrasi dan Masuk Aplikasi
 1. Klik salah satu tombol untuk masuk, klik tombol PENGAWAS TPS untuk masuk sebagai Pengawas TPS;
 2. Apabila memilih masuk sebagai Pengawas TPS, maka diharuskan melakukan registrasi awal dengan mengisi informasi data pribadi dan data pengawas (gambar 1 dan 2). Setelah terisi semua dengan benar, klik tombol SIMPAN, lalu untuk konfirmasi klik tombol YA.
 3. Setelah konfirmasi, klik tombol OK setelah aplikasi menyatakan data sudah berhasil. Lalu akan diarahkan masuk ke dalam aplikasi SIWASLU dan siap mengisi Form sesuai tahapan (AA.PS-1 s/d AA.PS-5).
- C. Pengawas TPS: Mengisi Formulir Pelaporan
 1. Formulir pengawasan proses di TPS seperti formulir AA.PS-1, AA.PS-2, AA.PS-3 dan AA.PS-4 diisi dengan hanya menjawab Ya atau Tidak. Jawab Ya apabila ada sesuatu hal yang harus dilaporkan sesuai pertanyaan. Untuk menceritakan kondisi tertentu pengawas menulis laporan teks di dalam kolom Kejadian Khusus. Klik tombol SIMPAN setiap selesai mengisi formulir dan mengirim data/gambar. Data/gambar akan tersimpan di dalam ponsel atau perangkat dulu dan akan langsung terkirim ke server apabila ada koneksi internet.
 4. Untuk mengunggah foto/alat bukti, pengguna mengeklik tombol + pada kolom Alat Bukti, lalu klik tombol kamera, lalu klik tombol Ya apabila sudah yakin dengan foto yang akan diunggah dan foto sudah siap diunggah dengan menekan tombol SIMPAN.
 5. Formulir AA.PS-5 diisi dengan hasil rekapitulasi C1

dengan mengisi teks dan mengunggah foto formulir C1 untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Setelah selesai mengirim, pengguna mengeklik SIMPAN untuk mengirimkan data isian dan mengunggah foto formulir rekapitulasi C1 PPWP.

- D. Pengawas Kecamatan, Kabupaten/Kota atau Provinsi: Masuk Aplikasi
1. Untuk Pengawas Kecamatan, Kabupaten/Kota atau Provinsi, klik tombol sebelah kanan memasukkan nama pengguna (*user name*) yang diberikan saat registrasi awal, lalu klik tombol MASUK.
 6. Lalu masuk ke dalam aplikasi SIWASLU dan siap melakukan input formulir pelaporan sesuai tahapan proses.
- E. Pengawas Kecamatan, Kabupaten/Kota atau Provinsi: Mengisi Formulir Pelaporan
1. Formulir pengawasan proses di kecamatan (A1.PS-1), kabupaten/kota (A2.PS-1) dan provinsi (A3.PS-1) diisi dengan hanya menjawab Ya atau Tidak. Pengawas menjawab Ya apabila ada hal yang harus dilaporkan sesuai pertanyaan. Jika ada kondisi tertentu, pengawas menceritakan dengan menulis laporan teks di dalam kolom Kejadian Khusus. Pengguna harus mengeklik tombol SIMPAN setiap selesai mengisi formulir dan mengirim data atau gambar. Data atau gambar akan tersimpan di dalam ponsel atau perangkat dulu dan akan langsung terkirim ke server apabila ada koneksi internet.
 2. Untuk mengunggah foto atau alat bukti, pengguna mengeklik tombol + pada kolom Alat Bukti lalu mengeklik tombol kamera, kemudian mengeklik tombol Ya apabila sudah yakin dengan foto yang akan diunggah dan foto sudah siap diunggah dengan menekan tombol SIMPAN.
 3. Formulir A1.PS-2 (kecamatan), A2.PS-2 (kabupaten/kota) atau A3.PS-2 (provinsi) diisi hasil rekapitulasi DAA1 (kecamatan), DB1 (kabupaten/kota) atau DC1 (provinsi) dengan mengisi teks dan mengunggah foto formulir DAA1, DB1 atau DC1 untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Setelah selesai mengirim,

pengawas mengeklik SIMPAN untuk mengirimkan data isian dan mengunggah foto formulir rekapitulasi DAA₁, DB₁ atau DC₁ PPWP.

F. Garis Waktu (*Timeline*) Pelaporan

Garis waktu pelaporan SIWASLU disusun berdasarkan urutan proses tahapan Pemilu 2019, lebih detail dapat dilihat pada Gambar 3.

Gambar 3.
Garis Waktu Pelaporan (*Timeline*) SIWASLU

Tanggal	14 Apr	16 Apr	17 Apr 07.00 - 10.00	17 Apr 10.00 - 22.00	17 Apr 18.00 - 24.00	18 - 27 Apr	28 Apr - 1 Mei	2 - 8 Mei	8 - 15 Mei
Level									
TPS	AA.PS-1 (Hari tenang)	AA.PS-2 (Persiapan)	AA.PS-3 (Pencoblo- san)	AA.PS-4 (Penghitun- gan)	AA.PS-5 (Rekap C1)				
Kecamatan	Melihat Laporan Proses dan Rekap TPS dari Website SIWASLU				A1.PS-1 (Proses rekap suara DAA1)	A1.PS-2 (Rekap hasil suara DAA1)			
Kabupaten/ Kota	Melihat Laporan Proses dan Rekap TPS dan Kecamatan dari Website SIWASLU				A2.PS-1 (Proses rekap suara DB1)	A2.PS-2 (Rekap hasil suara DB1)			
Provinsi	Melihat Laporan Proses dan Rekap TPS, Kecamatan dan Kabupaten/Kota dari Website SIWASLU				A3.PS-1 (Proses rekap suara DC1)	A3.PS-2 (Rekap hasil suara DC1)			
Nasional RI	Melihat Laporan Proses dan Rekap TPS, Kecamatan, Kabupaten/Kota dan Provinsi dari Website SIWASLU								

13.5 Pelaksanaan dan Hasil Pengawasan SIWASLU

13.5.1 Pengawasan Pada Masa Tenang

Masa tenang dalam tahapan Pemilu merupakan rentang waktu tiga hari yaitu 14 hingga 16 April 2019 untuk memberikan kesempatan kepada pemilih guna menimbang pilihan setelah masa kampanye berlalu. Bagi partai politik dan peserta pemilu, masa tenang merupakan masa rehat untuk berhenti dari aktivitas kampanye. Pada masa tenang, bagi pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye dilarang melakukan kampanye sebagaimana diatur dalam perundang-undangan.⁽²⁰⁾ Tabel 1 menggambarkan bagaimana praktik kampanye dan politik uang pada masa tenang yang direkam oleh pengawas TPS yang disampaikan melalui SIWASLU.

²⁰ lebih lanjut bisa dibaca dalam ketentuan pasal Pasal 276 dan jo 278 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Tabel 1. Pengawasan Pada Masa Tenang

NO.	PERTANYAAN	YA	TIDAK
1.	Apakah terjadi kampanye di masa tenang?	3.399	623.952
2.	Apakah terjadi praktik politik uang di masa tenang?	1.539	625.812

Sumber: Laporan SIWASLU, diolah (2019)

Dari Tabel 1 dapat dijelaskan bahwa dalam pengawasan masa tenang terdapat dugaan pelanggaran yang tercermin dari jawaban Pengawas TPS. Ada 3.399 Pengawas TPS yang melaporkan adanya kampanye di masa tenang. Sedangkan 623.952 lainnya menyampaikan laporan dalam sistem bahwa tidak terjadi kampanye di masa tenang. Sementara praktik politik uang direkam dalam laporan Pengawas TPS pada 1.539 lokasi pengawasan. Sedangkan 625.812 menyatakan bahwa tidak terjadi praktik politik uang pada lokasi pengawasan Pengawas TPS. Temuan pada tabel 1 juga menonfirmasi temuan survei Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang diterbitkan oleh Bawaslu RI pada 2019⁽²¹⁾ yang menyatakan politik uang menempati kerawanan tertinggi ketiga (terjadi di 150 kabupaten/ kota dari 514 kab/kota).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa, malpraktik pemilu (*electoral malpractice*) terjadi pada masa tenang yang dicerminkan pada terjadinya pelanggaran kampanye dan dugaan praktik politik uang. Jika mengacu kepada Saldi Isra dan Khairul Fahmi (2019), maka praktik tersebut telah mengingkari prinsip kepastian dan kejujuran yang menjadi spirit dalam kerangka menegakkan pemilu yang demokratis menurut konstitusi. Kepastian dan kejujuran mencerminkan seberapa jauh peserta pemilu -Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota - menaati ketentuan perundang-undangan.

²¹ Ringkasan Eksekutif Pemutakhiran Indeks Kerawanan Pemilu 2019, Bawaslu RI: Jakarta, 2019. hal 21-22.

13.5.2 Pengawasan Persiapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Persiapan pemungutan dan penghitungan suara secara garis besar termasuk dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Persiapan pemungutan dan penghitungan suara berkaitan dengan kesiapan penyelenggara pemilu menyiapkan kegiatan menjelang hari pemungutan suara seperti pendistribusian surat pemberitahuan pemilih (formulir model C6), penyiapan lokasi TPS, ketersediaan alat kelengkapan TPS dan logistik pemilu. Tabel 2 menggambarkan hasil pengawasan terhadap persiapan pemungutan dan penghitungan suara sebagai berikut:

Tabel 2.
Hasil Pengawasan Persiapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

NO	PERTANYAAN	YA	TIDAK
1.	Pemilih terdaftar belum menerima formulir C6 (surat pemberitahuan memilih)	237.382	270.010
2.	TPS belum disiapkan pada pukul 21.00 tanggal 16 April 2019	3.250	504.142
3.	TPS berada di tempat yang sulit dijangkau/ diakses oleh penyandang disabilitas pengguna kursi roda dan lanjut usia (tempat TPS berbatu/ berundak tanahnya/berumput tebal/ berpasir/bertangga/ melompati parit)	2.366	505.026

4.	KPPS belum menerima perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara, serta dukungan perlengkapan lainnya pada 16 April 2019	17.033	490.359
5.	Kekurangan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara pada 16 april 2019	9.331	498.061
6.	Kotak Suara TPS yang diterima oleh KPPS dalam kondisi tidak tersegel	6.474	500.918

Sumber: Laporan SIWASLU, diolah (2019)

Berdasarkan tabel 2 dapat dijelaskan bahwa persiapan pemungutan dan penghitungan suara di tingkat TPS kedodoran terutama dilihat dari persiapan terkait aspek logistik dan alat kelengkapan TPS. Seperti pendistribusian formulir C6 (surat pemberitahuan pemilih) yang belum sampai pada tahapan yang seharusnya pembagian formulir C6. Sebanyak 237.382 pengawas TPS melaporkan bahwa formulir C6 pemilih belum sampai. Demikian juga dengan KPPS yang belum menerima perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara, serta dukungan perlengkapan lainnya pada 16 April 2019. Temuan pengawasan ini mengkonfirmasi survei IKP Pemilu 2019⁽²²⁾ dan data mutakhirnya yang dikeluarkan oleh Bawaslu RI, bahwa permasalahan logistik pemilu menempati posisi kerawanan tertinggi kedua (terjadi di 244 kabupaten/kota dari 514 kab/kota) yaitu 47 persen.

Temuan tersebut mengonfirmasi konsep yang dirumuskan oleh *Electoral Integrity Project* bahwa penyelenggara pemilu (*electoral managemen body*) di tingkat TPS dalam hal ini KPPS mengabaikan aspek aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dan pemilih berkebutuhan khusus dimana pendirian TPS yang tidak dapat akses pada 2.366 temuan. Jika merujuk kepada Saldi Isra dan Khairul Fahmi (2019) maka pengabaian terhadap penyandang disabilitas dengan

²² Ibid, 2019

membangun TPS yang sulit dijangkau oleh pemilih disabilitas dan berkebutuhan khusus berarti mengesampingkan satu aspek dari pemilu demokratis, yaitu kesetaraan hak pilih.

13.5.3 Pengawasan Pemungutan Suara

Tahapan pemungutan suara merupakan fase puncak dari penyelenggaraan Pemilu. Pada tahapan itu, pemilih yang memiliki hak melaksanakan pencoblosan di TPS. Pemungutan suara diawali dengan kegiatan pembukaan TPS dan pengambil sumpah dan janji bagi anggota KPPS yang bertugas di TPS. Proses berikutnya, KPPS melakukan registrasi (daftar hadir atau formulir C7) terhadap pemilih dalam tiga kategori pemilih yaitu pemilih yang terdaftar dalam DPT, pemilih (Daftar Pemilih Tambahan/DPTb), dan pemilih khusus (daftar pemilih khusus/DPK).⁽²³⁾ Setelah dipastikan kebenaran pemilih tersebut, KPPS akan memberikan surat suara kepada pemilih dan selanjutnya pemilih mencoblos di bilik suara dan memasukkan surat suara di kotak untuk selanjutnya jarinya ditandai oleh tinta. Tabel 3 menggambarkan proses pengawasan yang dilakukan oleh pengawas TPS pada saat pemungutan suara di TPS.

Tabel 3.
Hasil Pengawasan Pemungutan Suara

NO	PERTANYAAN	YA	TIDAK
1.	Logistik pemungutan suara tidak lengkap	13.103	437.002
2.	Surat suara tertukar	4.714	445.391
3.	Pembukaan pemungutan suara dimulai lebih dari pukul 07.00	35.994	414.111
4.	Saksi mengenakan atribut yang memuat unsur atau nomor urut pasangan calon/partai politik/DPD	3.109	446.996
5.	DPT tidak terpasang di sekitar TPS	6.499	443.606

²³ lebih jauh kategorisasi pemilih dapat membaca UU 7/2017 dan peraturan KPU tentang pendataan pemilih atau tata cara pemungutan dan penghitungan suara.

6.	Informasi tentang tata cara memilih tidak terpasang di sekitar TPS	20.995	429.110
7.	Alat bantu tuna netra (<i>braille template</i>) tidak tersedia di TPS	25.769	424.336
8.	Ada pendamping pemilih penyandang disabilitas yang tidak menandatangani surat pernyataan pendamping (formulir model C ₃ KWK)	6.998	443.107
9.	Terjadi mobilisasi pemilih (pemilih digerakkan secara bersamaan oleh tim sukses atau sebutan lain) untuk menggunakan hak pilihnya di TPS	586	449.514
10.	KPPS mengarahkan pilihan kepada pemilih di TPS	5.740	444.365
11.	Terjadi intimidasi kepada pemilih di TPS	320	449.781
12.	Terdapat pemilih khusus yang menggunakan hak pilihnya tidak sesuai dengan domisili kelurahan dalam KTP elektronik	37.982	412.121
13.	Pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari satu kali	779	449.324

Sumber: Laporan SIWASLU (2019)

Berdasarkan temuan pada tabel 3, terdapat empat pertanyaan yang menonjol yang bisa diberikan perhatian yaitu terkait dengan ketaatan pada waktu pembukaan TPS dimulai lebih dari pukul 07.00 waktu setempat, informasi tentang tata cara memilih tidak terpasang di sekitar TPS, alat bantu tuna netra (*braille template*) tidak tersedia di TPS, dan terdapat pemilih khusus yang menggunakan hak pilihnya tidak sesuai dengan domisili.

Temuan pengawas TPS di atas pada saat yang bersamaan memperoleh konfirmasi dari terjadinya pemilihan suara ulang, pemilihan suara lanjutan dan pemilihan suara susulan yang direkomendasikan oleh Bawaslu yaitu di 2.767 TPS

di seluruh Indonesia. Sejumlah 1.511 TPS telah dilaksanakan pemungutan suara baik susulan, lanjutan dan ulangan. Hal tersebut terjadi karena selain masalah ketersediaan logistik di TPS, juga disebabkan terdapatnya pemilih khusus yang menggunakan hak pilihnya tidak sesuai dengan domisili, dan pemilih yang menggunakan lebih dari satu kali memilih.

Tabel 4 di bawah ini merefleksikan hubungan antara rekomendasi jajaran Bawaslu untuk dilakukan PSU, PSL dan PSS dan jumlah TPS yang telah melaksanakan agenda PSU, PSL, PSS, yaitu 10 pemungutan suara ulang, 13 pemungutan suara lanjutan, dan 1.488 pemungutan suara susulan.

Tabel 4.
Rekomendasi Bawaslu, PSU, PSL dan PSS

No	Uraian	Jumlah
1.	Rekomendasi Bawaslu	2767
2.	Pemungutan Suara Ulang (PSU)	10
3.	Pemungutan Suara Lanjutan (PSL)	13
4.	Pemungutan Suara Susulan (PSS)	1488

Sumber: Diolah (2019)

13.5.4 Pengawasan Penghitungan Suara dan Ketidaksesuaian

Pengawasan pada sesi ini lebih pada bagaimana pengawas TPS melakukan pengawasan terhadap proses penghitungan suara dan hal-hal yang berkaitan dengan praktik yang tidak sesuai dengan tata laksana atau prosedur operasional standar pemungutan dan penghitungan suara. Beberapa variabel yang diawasi misalnya, apakah terdapat kekurangan surat suara, apakah KPPS mencoblos sisa surat suara, ketepatan waktu penutupan TPS, kehadiran saksi apakah bertanda tangan di formulir C1-kwk, apakah saksi dan pengawas TPS mendapat salinan formulir C1-kwk. Tabel 5 menggambarkan proses pengawasan perhitungan suara dan ketidaksesuaian yang terjadi di TPS.

Tabel 5. Pengawasan Penghitungan Suara dan Ketidaksesuaian

NO	PERTANYAAN	YA	TIDAK
1.	Terdapat kekurangan surat suara	10.474	414.948
2.	KPPS mencoblos sisa surat suara (kelebihan surat suara)	2.190	423.505
3.	Pemungutan suara tutup sebelum pukul 13.00 waktu setempat	9.756	415.939
4.	Saksi yang hadir tidak bersedia menandatangani formulir C1-kwk	1.893	423.802
5.	Saksi tidak diberikan salinan formulir C1-kwk	2.843	422.852
6.	Pengawas TPS tidak diberikan salinan formulir C1-kwk	3.014	422.681

Sumber: Laporan SIWASLU, diolah (2019)

Temuan pengawasan terhadap penghitungan suara dan ketidaksesuaian sebagaimana terdapat pada tabel 54 menggambarkan bahwa kekurangan suara sangat menonjol yaitu mencapai 10.474 temuan, selebihnya adalah ketaatan terhadap waktu penutupan pemungutan suara, saksi dan pengawas TPS tidak berikan salinan formulir C1-kwk. Temuan tersebut juga menegaskan bagaimana penyelenggara pemilu *ad hoc*, KPPS yang mengabaikan prinsip-prinsip pemilu berintegritas sebagaimana dirumuskan oleh *Electoral Integrity Projecy*. Sedangkan pada saat yang bersamaan juga mengabaikan prinsip kepastian dan kejujuran serta pertanggungjawaban (akuntabilitas).

13.6 Kendala Penerapan SIWASLU

SIWASLU merupakan inovasi yang dikembangkan sebagai sarana yang didesain untuk mendukung pelaksanaan

tugas-tugas pengawasan, khususnya pada pengawas TPS di lapangan. Pemanfaatan TI menggunakan aplikasi SIWASLU untuk pengawasan tidak serta merta berjalan dengan sempurna. Ada kendala dan masalah-masalah yang bersifat teknis dan nonteknis yang membuat aplikasi ini tidak berfungsi dengan maksimal dalam penerapannya di lapangan. Kendala yang dihadapi dalam penerapan SIWASLU di lapangan terkait dengan aspek manusia, infrastruktur jaringan dan interaksinya dengan SIWASLU.

Kendala yang berkaitan dengan aspek manusia terutama faktor sumber daya pengawas TPS yang terbatas dalam hal interaksi dengan SIWASLU. Meski SIWASLU telah dirancang sedemikian rupa, sehingga memudahkan pengguna, tetapi tidak seluruh pengawas TPS bisa mengoperasikan perangkat ponsel dengan sistem Android. Sementara SIWASLU basis utamanya adalah Android yang bermakna bahwa temuan pengawasan dikirim melalui perangkat berbasis Android, baik itu alat kerja pengawasan dan unggah formulir Model C1 Plano-KWK.

Kendala yang berkaitan dengan dimensi teknologi yaitu jaringan *internet provider* yang terkendala terutama pada wilayah pulau-pulau terluar dan jauh secara geografis. Akibatnya, pengawas TPS tidak bisa melakukan pengiriman data temuan pengawasan dan hasil perolehan suara secara tepat waktu.

Selain kendala di atas, terdapat juga kelemahan terutama karena belum dilibatkannya Bawaslu Provinsi dalam melakukan verifikasi terhadap data-data temuan pengawas TPS. Sehingga data-data temuan lapangan langsung masuk ke dalam sistem. Padahal untuk membangun akuntabilitas, diperlukan verifikasi terhadap temuan-temuan lapangan untuk memastikan kebenaran data unggah tersebut. Sementara pada saat yang sama tidak ada analisis terhadap konten dan data-data temuan pengawas TPS.

13.7 Kesimpulan dan Saran

Perkembangan teknologi dan informasi yang semakin pesat membawa banyak perubahan dalam tata kehidupan manusia, tidak terkecuali dalam konteks demokrasi dan pemilu. TI memberikan kemudahan bagi aktor-aktor pemilu dalam suatu kontestasi politik. Apalagi, dengan perkembangan

TI berikutnya telah melahirkan berbagai bentuk aplikasi yang dapat diunduh secara gratis.

SIWASLU merupakan inovasi bidang teknologi dan informasi yang dikembangkan oleh Bawaslu untuk menunjang tugas pokok dan fungsi di bidang pencegahan dan pengawasan. Aplikasi SIWASLU dikembangkan berbasis Android yang dioperasikan oleh pengawas TPS berdasarkan alat kerja yang telah disiapkan. Proses pengawasan dilakukan pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang dimulai dari masa tenang hingga hari pemungutan suara. Aplikasi ini membutuhkan koneksi internet untuk melakukan pendaftaran, daftar masuk, unggah, dan pengiriman data ke pusat data.

Pengawasan tahapan pemungutan dan penghitungan suara menggunakan aplikasi SIWASLU mampu menangkap pelanggaran pemilu (*electoral malpractice*) terhadap prosedur operasi standar yang telah menjadi standar pemilu secara internasional dan standar pemilu demokratis. Meski demikian, temuan-temuan tersebut memiliki kelemahan terutama dari sisi validitasnya. SIWASLU yang dikembangkan baru sebatas proses deteksi, tetapi untuk memastikan apakah temuan-temuan tersebut bisa diproses, diperlukan validasi dan verifikasi yang lebih cermat.

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan diatas, beberapa hal yang menjadi rekomendasi kajian ini, yaitu:

- a. Secara praktis aplikasi SIWASLU perlu terus dikembangkan agar lebih baik dan mudah dioperasikan oleh penggunanya. Terutama bagaimana aplikasi ini bisa mengimput secara luar jaringan (*luring/offline*) sehingga memungkinkan bagi daerah yang geografisnya kepulauan dan jauh dari jaringan internet bisa mengimput data-data temuan lapangan;
- b. Diperlukan pengembangan sistem SIWASLU yang memungkinkan pengawas di tingkat provinsi dapat melakukan verifikasi terkait kesahihan dan validitas temuan dan laporan yang disampaikan oleh pengawas TPS melalui SIWASLU; dan
- c. Diperlukan kerjasama dan kolaborasi dengan institusi perguruan tinggi dalam pengembangan sistem yang saat ini sudah dirintis.

Daftar Pustaka

- Afifuddin, M. 2019. *Inovasi Pengawasan Pemilu*. Opini Jawa Pos terbit 16 April 2019.
- Febriananingsih, Nunuk. 2012. *Keterbukaan Informasi Publik dalam Pemerintahan Terbuka*. Jurnal Rechts Vinding Volume 1 Nomor 1, Jakarta: BPHN.
- Norris, Pippa, and Alessandro Nai. 2017. *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. New York: Oxford University Press.
- Workshop Report. 2017. *The Use of New Technologies in Electoral Processes*. Stockholm: International IDEA.
- Haris, Syamsuddin, dkk. 2014. *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Position Paper. Jakarta: ERI-LIPI.



Biodata
Penulis



M. Afifudin adalah Koordinator Divisi Pengawasan dan Sosialisasi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia periode 2017-2022 dan Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) periode 2013-2015. Email: afifudin@bawaslu.go.id

Masmulyadi adalah Tim Asistensi Bawaslu R.I. sejak 2019-sekarang. Menyelesaikan studi magister di UGM tahun 2014. Menggeluti isu pemilu, demokrasi dan HAM sejak menjadi relawan pemantau pemilu di Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) tahun 1999, Jaringan Kerja Pemilu Akses Penyandang Cacat (Jakapasca) tahun 2003-2004, Koordinator Sub Simpul Entry Data KPU RI di Pemilu 2004, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) tahun 2005-2010, Asisten Peneliti di *Institute of Public Policy and Economic Studies* (Yayasan Inspect) Yogyakarta tahun 2009-2011, *Program Officer Religious Freedom and Woman Participation, Community Oriented Policing* dan program Islam di Pusat Studi HAM UII tahun 2010-2013, dan anggota KPU Kepulauan Selayar tahun 2013-2018.

Moch. Nurhasim adalah peneliti pada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia sejak 1997. Pendidikan sarjana diperolehnya dari FISIP Universitas Airlangga Tahun 1995 dan gelar pasca sarjananya diperoleh dari Universitas Indonesia Tahun 2007. Bidang studi yang digelutinya adalah partai politik, pemilu, konflik dan militer. Selama empat tahun terakhir aktif bekerja sama dengan KPK untuk melakukan kajian pencegahan korupsi. Menjadi kontributor beberapa hasil kajian yang telah dibukukan, antara lain: Buku Panduan Etika Politik Parpol; Buku Panduan Kaderisasi dan Rekrutmen Parpol yang Ideal; Buku Sistem Integritas Partai Politik. Kontributor buku tentang Masa Depan Parpol Islam; Personalisasi Partai Politik; Pemilu Nasional Serentak 2019 dan Menimbang Reformasi Dua Dekade. Selain itu juga penulis aktif di opini Harian Kompas dan beberapa media cetak nasional lainnya.

Khoirunnisa Nur Agustyati. Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan sarjana dan magister di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Memulai kiprahnya dalam dunia kepegilangan sejak 2010 ketika bergabung sebagai peneliti di *Center for Electoral Reform* (CETRO). Pada tahun 2012 bergabung dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Saat ini sebagai Deputy Direktur di Perludem. Di dalam isu pemilu aktif dalam melakukan advokasi, training, dan workshop. Selain itu juga aktif dalam jejaring pemilu dan demokrasi baik di nasional maupun internasional. Isu yang dialami antara lain soal sistem pemilu, keterwakilan perempuan dalam politik, dan juga tata kelola pemilu.

M. Faishal Aminuddin. Lahir di Lamongan, Jawa Timur, 22 November 1981. Sejak tahun 2008 bekerja sebagai dosen di program studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya, Malang. Menamatkan studi doktoral bidang Ilmu Politik dari Universitas Heidelberg, Jerman.

Afrimadona adalah peneliti Senior di Populi Center, dan Dosen di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional di UPN Veteran Jakarta. Riwayat pendidikan Strata 1 di Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Gadjah Mada (UGM), pendidikan Strata 2 di bidang Ilmu Politik di Australian National University (ANU) di Australia, dan pendidikan Strata 3 di bidang Ilmu Politik di Northern Illinois University (NIU) di Amerika Serikat. Minat penelitian berfokus pada kajian mengenai kajian ekonomi politik, perdamaian, perilaku politik, dan analisa kuantitatif. Disertasi yang ditulis terkait dengan Parlemen di Amerika Serikat. Penulis dapat dihubungi melalui email di afrimadona@upnvj.ac.id

Rafif Pamenang Imawan adalah peneliti di Populi Center. Riwayat pendidikan Strata 1 di bidang Ilmu Pemerintahan di Universitas Gadjah Mada (UGM), dan pendidikan Strata 2 di bidang Ilmu Politik di Uppsala University (UU) di Swedia. Minat kajian ada pada isu mengenai partai politik

dan perilaku politik. Penulis dapat dihubungi melalui email di raff.imawan@gmail.com

Muh. Amir Nashiruddin. Lahir di Desa Sendangtirto, Kecamatan Berbah, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, 24 Juni 1976. Menyelesaikan studi di Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri/UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Sejak tahun 2003 aktif di pemantauan pemilu yang bergabung dengan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR). September 2017 terpilih sebagai anggota Bawaslu Provinsi DIY periode 2017-2022.

Iskardo P. Panggar. Lahir di Bumi Agung, Kabupaten Way Kanan, Provinsi Lampung, 16 September 1979. Menyelesaikan studi sarjana dan master hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung bagian hukum tata negara. Menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Way Kanan selama tiga periode (2003-2008, 2008-2013, dan 2013-2017). Saat ini menjadi anggota Bawaslu Provinsi Lampung periode 2017-2022.

Lolly Suhenty. Lahir di Desa Sukamaju Cipanas, Kabupaten Cianjur, Provinsi Jawa Barat, 28 Februari 1978. Menyelesaikan studi S1 di Fakultas Dakwah Universitas Islam Sunan Gunung Djati, Bandung dan saat ini tengah menyelesaikan tugas akhir di program Magister Ilmu Hukum Universitas Pakuan Bogor. Sebelum bergabung di Bawaslu Provinsi Jawa Barat (2018-2023), ia mendedikasikan dirinya lebih dari 18 tahun di pemberdayaan perempuan dan politik, mulai dari Koalisi Perempuan Indonesia, Sekretaris Eksekutif Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP RI) hingga menjadi Tenaga Ahli di Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia.

Suhadi Sukendar Situmorang adalah koordinator Divisi Pengawasan Bawaslu Provinsi Sumatera Utara. Lahir di Medan, 25 Desember 1969. Menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Unika Santo Thomas dan Magister Hukum Bisnis di Universitas Sumatera Utara. Tahun 2004-

2008 sebagai Anggota KPU Kabupaten Samosir. Tahun 2008-2013 dipercaya menjadi Ketua KPU Kabupaten Samosir.

Galeh Akbar Tanjung lahir di Lumajang, Jawa Timur, 28 Maret 1982. Pendidikan dasar dan menengah diselesaikan di Jombang dan Lumajang. Menyelesaikan pendidikan sarjana di Universitas Widya Gama Mahakam tahun 2011. Pengalaman organisasi dimulai saat aktif Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Sedangkan aktivitas kepemiluan dirintis ketika aktif di Jaringan Pendidikan Memilih untuk Rakyat (JPPR), Panitia Pengawas (Panwas) Kecamatan dan Panwas Kota di Samarinda. Sejak 2017 hingga saat ini adalah anggota Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur.

Jamaludin Lado Rua. Lahir di Desa Honehama, Kecamatan Witihama, Adonara, Kabupaten Flores Timur, Nusa Tenggara Timur, 26 Juli 1979. Menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih dan Magister Hukum Kenagaraan UGM. Tahun 2009-2012 staf Sub Bagian Umum di KPU Kabupaten Nabire. Tahun 2012-2018 pindah di KPU Kabupaten Jayapura. 2018-2023 menjadi Anggota Bawaslu Provinsi Papua sebagai Koordinator Divisi Penyelesaian Sengketa dan membawahi 2 wilayah pengguna sistem noken yaitu Kabupaten Lany Jaya dan Kabupaten Puncak. Aktif sebagai pembicara dalam diskusi-diskusi terkait kepemiluan terutama terkait sistem noken di Provinsi Papua.

Anis Hidayah. Lahir di Bojonegoro, 7 Nopember 1976. Menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Jember dan Magister Ilmu Hukum UGM. Aktif dalam advokasi buruh migran sejak di Solidaritas Perempuan Jawa Timur pada 1998. Salah satu pendiri Migrant CARE pada tahun 2004. Menjabat Direktur Eksekutif Migrant CARE pada tahun 2004-2016. Saat ini merupakan Ketua Pusat Studi Migrasi Migrant CARE. Terlibat dalam pemantauan Pemilu sejak tahun 1999 di JPPR. Aktif melakukan pemantaun Pemilu di luar negeri sejak Pemilu

2004. Aktif menulis di berbagai media massa cetak dan jurnal. Buku yang telah diterbitkan antara lain, *Demokrasi Pilu*, *Potret Pemilu di Luar Negeri 2009*, *Seluruh Kebijakan Migrasi Minus Perlindungan*, ditulis bersama Wahyu Susilo. Menjadi kontributor buku, *Gus Dur di Mata Perempuan*, 2016; *Indonesia in the New World (Globalization, Nationalism and Sovereignty)*, ISEAS 2018, dan *Di Balik Remitansi*, KPG, 2019. Menerima berbagai penghargaan, antara lain *Perempuan Perubahan Dunia 2019*, UN Women, *Extra Ordinary Activism* dari Human Rights Watch di New York pada 2011; *100 perempuan inspiratif dunia*, BBC, 2013; *Yap Thian Hien Award 2014*; *Sarinah Award 2014*; *10 perempuan inspiratif majalah Forbes Indonesia 2015*.



Perubahan skema pemilu dari yang tidak serentak seperti pada pemilu 2014 dengan pemilu serentak yang dilaksanakan tahun 2019 hasilnya tetap sama. Tidak ada hal yang signifikan berubah, efek ekor jas (coattail effect) yang sedari awal diharapkan terjadi nyatanya tidak terbukti. Yang relatif menonjol adalah peningkatan partisipasi pemilih yang angkanya mencapai 82%. Sementara kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak tidak hanya berdampak bagi penyelenggara pemilu, tetapi juga bagi pemilih dan peserta pemilu. Kompleksitas itu pada akhirnya berdampak pada prinsip pemilu jujur dan adil. Berbagai permasalahan penyelenggaraan pemilu serentak berusaha dijawab para penulis, seperti pada kasus penumpukan jumlah pemilih tambahan (DPTb) pada daerah tujuan pendidikan dan kawasan pabrik, koreksi terhadap rekapitulasi hasil penghitungan suara, prosedur pemungutan suara ulang dan suara lanjutan, pencegahan terhadap politik uang, praktik noken di Papua, pendataan pemilih dan mekanisme pemungutan suara di Malaysia, dan pemanfaatan teknologi informasi dalam pengawasan pemilu.

Buku ini merupakan salah satu dari serial buku yang diterbitkan oleh Bawaslu. Terdapat 7 serial buku yang fokus pada berbagai tema strategis dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. 7 Serial buku evaluasi penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 mendeskripsikan dan merefleksikan berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, buku-buku bunga rampai yang ditulis oleh para kontributor yang berasal dari beragam latar belakang juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang luber dan jurdil di Indonesia.



Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350
Telepon: 021 - 3905889 / 3907911

ISBN 978-623-92376-2-2

