

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

PERIHAL PELAKSANAAN HAK POLITIK

Editor : Mada Sukmajati

Penulis:

Ahsanul Minan - Delia Wildianti - Erik Kurniawan -
Jemris Fointuna - Khairul Fahmi - Marini - Paulus Titaley
Purnomo Satriyo P - Subair - Wein Arifin

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Penerbit

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 Pelaksanaan Hak Politik

@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 978-602-52045-7-9



TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik

Editor:

Mada Sukmajati

Penulis:

Ahsanul Minan

Delia Wildianti

Erik Kurniawan

Jemris Fointuna

Khairul Fahmi

Marini

Paulus Titaley

Purnomo Satriyo P

Subair

Wein Arifin



Kata Pengantar

Pada tanggal 17 April 2019, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota secara serentak. Ini adalah kali pertama bagi kita dalam menyelenggarakan pemilihan eksekutif dan pemilihan legislatif secara serentak. Berbagai masalah, kendala dan tantangan mewarnai dinamika dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019 kali ini. Pada sisi yang lain, sebagai salah satu lembaga penyelenggara pemilu, Bawaslu RI juga telah berupaya seoptimal mungkin dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya. Berbagai solusi, inisiatif, dan inovasi telah dikembangkan oleh Bawaslu pada Pemilu 2019. Sebagai ikhtiar untuk menarik pembelajaran dari pengalaman pertama menyelenggarakan pemilu secara serentak dan sebagai bagian dari pertanggungjawaban kepada publik, Bawaslu merasa perlu untuk melakukan evaluasi.

Ada banyak pelajaran yang perlu ditarik dari pengalaman dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak. Salah satunya adalah tema tentang pelaksanaan hak politik di pemilu. Wujud nyata dari hak politik adalah hak memilih dan hak dipilih. Pemilu adalah perwujudan dari hak politik warga negara. Pelaksanaan hak politik warga negara dengan demikian dapat terlihat dari sejauhmana hak memilih dan hak dipilih dijamin dalam proses penyelenggaraan pemilu. Untuk itu, kita perlu untuk melihat sejauhmana hak politik warga negara ditegakkan pada Pemilu 2019 kali ini.

Terdapat berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam pelaksanaan hak memilih di Pemilu 2019. Demikian juga, terdapat berbagai masalah, tantangan dan kendala di dalam pelaksanaan hak dipilih. Buku ini berusaha untuk mendeskripsikan berbagai masalah, kendala dan tantangan tersebut. Salah satu hal menonjol yang terjadi di Pemilu 2019 adalah jaminan bagi pemilih untuk menggunakan hak suaranya. Dalam konteks hak memilih, masalah, kendala dan tantangan pada penyusunan daftar pemilih menjadi hal yang paling krusial. Sebenarnya, masalah, kendala dan tantangan serupa juga terjadi di pemilu-pemilu sebelumnya. Sedangkan dalam konteks hak dipilih, masalah, kendala dan tantangan terdapat pada proses pencalonan. Prinsip demokratis dan terbuka masih belum dapat ditegakkan secara maksimal oleh para peserta.

Pada sisi yang lain, Bawaslu juga telah melakukan berbagai upaya dalam memberi solusi atas masalah, kendala dan tantangan yang ada. Sebagaimana akan dijelaskan di dalam buku ini, berbagai solusi tersebut dilakukan tidak saja pada tingkat nasional, tapi juga pada tingkat lokal. Pada tingkat nasional, sebagai contoh, Bawaslu telah berupaya untuk menaksir potensi kerawanan pemilu sejak diselenggarakannya pilkada yang lalu melalui Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2018. Contoh lain, Bawaslu juga telah memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi untuk melakukan aktivitas-aktivitas pencegahan, pengawasan dan penindakan. Di tingkat lokal, inisiatif dan terobosan juga dilakukan oleh Bawaslu. Semua upaya ini ditujukan pada pelaksanaan hak politik warga negara di Pemilu 2019.

Bawaslu merasa terhormat untuk dapat memfasilitasi publikasi buku ini. Sebagian bab dari buku ini ditulis oleh para akademisi dan pegiat pemilu. Sebagian bab yang lain ditulis oleh para anggota Bawaslu di tingkat lokal. Dengan demikian, buku ini merupakan hasil kolaborasi yang melibatkan berbagai pihak dalam rangka menarik pelajaran berharga dalam pengalaman pertama kita menyelenggarakan pemilu secara serentak yang sangat dinamis. Untuk itu, Bawaslu mengucapkan terimakasih banyak kepada para kontributor dari buku bunga rampai ini. Kolaborasi yang sangat apik ini semoga dapat terus dikembangkan ke depan dalam rangka meningkatkan berbagai capaian di dalam proses penyelenggaraan pemilu ke depan.

Dengan materi yang sangat luas, mulai dari yang bersifat teoritik sampai dengan yang bersifat praktis, buku ini semoga dapat memberikan kemanfaatan, tidak saja kepada para penyelenggara pemilu, namun juga kepada peserta pemilu dan publik secara lebih luas. Tentu saja buku ini tidak mampu meliputi semua hal dalam topik pelaksanaan hak politik di Pemilu 2019. Dengan demikian, buku ini selayaknya dapat ditindaklanjuti dengan berbagai kajian dan studi yang bersifat evaluatif terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak. Akhirnya, tak ada gading yang tak retak. Untuk itu, kami menyampaikan permohonan maaf atas segala kekurangan ketika kami memfasilitasi proses penyusunan buku ini hingga sampai ke sidang pembaca sekalian. Selamat membaca.

Abhan
Ketua Bawaslu RI

Daftar Isi

Tim Penyusun	I
Tim Penulis	II
Daftar Isi	III
Biodata Penulis	355
Bab 1 Pendahuluan: Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019 (<i>Mada Sukmajati</i>)	3
Bab 2 Sistem Pendaftaran Pemilih pada Pemilu 2019: Masalah, Tantangan dan Alternatif Solusinya (<i>Ahsanul Minan</i>)	39
Bab 3 Anomali pemilih di Kabupaten Sampang (<i>Purnomo Satriyo P</i>)	77
Bab 4 Menjamin Hak Pilih Di Tapal Batas Indonesia-Timor Leste (<i>Jemris Fointuna</i>)	105
Bab 5 Menjaga Hak Pilih di Wilayah Sengketa Tapal Batas Kabupaten Maluku Tengah Dan Kabupaten Seram Bagian Barat (<i>Subair Dan Paulus Titaley</i>)	147
Bab 6 Kepastian Hukum Pembatasan Hak Dipilih pada Pemilu 2019 (<i>Khairul Fahmi</i>)	179
Bab 7 Menegakkan Kepastian Hukum dalam Proses Pencalonan Anggota DPRD (<i>Wein Arifin</i>)	215
Bab 8 Keadilan dan Kesetaraan bagi Peserta Pemilu: Kasus Partai Lokal di Aceh (<i>Marini</i>)	251

Bab 9 Problematika Desain Elektoral
Dalam Representasi Politik Perempuan
Pada Pemilu 2019 (*Delia Wildianti*) _____ 283

Bab 10 Problematika dalam Penataan
Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota
Pada Pemilu 2019: Kesenjangan
Representasi Politik Warga Negara
(*Erik Kurniawan*) _____ 317



Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Pendahuluan: Evaluasi Pelaksanaan Hak Politik di Pemilu Serentak 2019

Mada Sukmajati

Indonesia menyelenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres), anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (pileg) secara serentak pada tanggal 17 April 2019. Ini adalah pengalaman pertama kita dalam menyelenggarakan pemilu secara serentak berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013. Terdapat tiga pertimbangan yang diguakan oleh MK ketika memutuskan penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak. Pertama adalah kesesuaian dengan sistem pemerintahan presidensial. Terdapat beberapa pertimbangan lanjutan di bagian ini yang diantaranya adalah memperkuat sistem presidensial, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan dukungan dari rakyat dan dari partai politik kepada presiden, menghindari negosiasi dan tawar-menawar politik secara taktis demi kepentingan sesaat, mendorong penyederhanaan partai politik, dan pembentukan koalisi permanen. Kedua adalah dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis terkait dengan proses di dalam perumusan amandemen UUD 1945. Ketiga adalah efisiensi anggaran dan waktu, mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat serta mendorong hak warga negara untuk menjadi pemilih yang cerdas. Dengan demikian, pemilu serentak merupakan rekayasa kelembagaan untuk merealisasikan berbagai tujuan tersebut.

Pilpres 2019 merupakan pilpres keempat yang telah diselenggarakan di Indonesia sejak tahun 2004. Sedangkan Pileg 2019 adalah pileg kelima sejak Pileg 1999 di masa Reformasi

ini. Dengan demikian, Indonesia telah memiliki pengalaman panjang dalam menyelenggarakan pilpres dan pileg secara langsung. Secara substantif, pemilu sendiri sebenarnya merupakan wujud dari pelaksanaan hak politik warga negara. Lebih spesifik, hak politik itu diwujudkan dengan hak memilih dan hak dipilih. Dengan melihat proses penyelenggaraan pemilu, kita dapat mengetahui sejauhmana pelaksanaan hak politik warga negara.

Lantas, sejauhmana penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak telah menjamin hak politik warga negara? Apa saja masalah, kendala dan tantangan yang dihadapi dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019? Selain itu, apa saja capaian-capaian yang telah dilakukan dalam Pemilu 2019? Juga, apa saja yang perlu dilakukan ke depan dalam rangka lebih menjamin pelaksanaan hak politik warga negara di pemilu? Buku ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Dalam melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019, dengan demikian, buku bunga rampai ini fokus pada topik pelaksanaan hak memilih dan hak dipilih. Selain itu, dalam melakukan penilaian terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019, kumpulan tulisan dalam buku ini juga tidak hanya sekedar menggunakan pertimbangan-pertimbangan MK dalam rekayasa kelembagaan pemilu.

1. Hak Politik dan Pemilu

Sebelum melakukan kajian terhadap pelaksanaan hak politik warga negara di Pemilu 2019, ada baiknya jika kita kembali pada pemahaman mendasar tentang hak politik dan pemilu. Terdapat relasi dua arah antara hak politik dan pemilu. Pada satu sisi, pemilu merupakan salah satu indikator utama untuk melihat sejauhmana hak politik warga negara kemudian dilaksanakan. Pada sisi yang lain, hak politik sebagai bagian dari hak asasi manusia merupakan alasan dasar bagi penyelenggaraan pemilu.

Secara normatif, hal tersebut terlihat dari berbagai dokumen yang berusaha untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia secara global. Yang pertama adalah di dalam dokumen Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang

diterima dan diumumkan oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948. Pasal 21 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;
- (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negeranya; dan
- (3) Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.

Ayat (1) tersebut menjamin hak memilih dan Ayat (2) di atas menjamin hak dipilih. Sedangkan Ayat (3) merupakan alasan dasar bagi pentingnya pemilu sebagai sarana untuk mendorong kedaulatan rakyat dalam konteks demokrasi perwakilan sehingga kehendak rakyat menjadi dasar kekuasaan pemerintah.

Yang kedua adalah di dalam dokumen Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966. Pasal 24 di dalam dokumen ini menyatakan bahwa:

Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; dan
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya

atas dasar persamaan dalam arti umum. Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Menurut Davis-Roberts dan Carrol (2009), kedua dokumen tersebut mengandung dua dimensi yang tidak terpisah satu sama lain. Pertama, kehendak rakyat seyogyanya menjadi basis bagi pemerintah. Kedua, untuk melaksanakan hal tersebut, perlu ada pemilu yang menyediakan pilihan yang sesungguhnya kepada para pemilih dan yang memenuhi esensi fundamental hak-hak manusia (*genuine*). Selain itu, pemilu yang ada seyogyanya diselenggarakan secara berkala.

Kedua hal tersebut seharusnya menjadi dasar bagi semua negara di dunia ini untuk mengambil berbagai langkah yang diperlukan dalam rangka untuk merealisasikan hak-hak politik. Selain itu, semua negara harus memiliki aturan hukum yang menjamin pelaksanaan hak-hak politik. Masih menurut Davis-Roberts dan Carrol (2009), semua negara harus menciptakan empat elemen dasar bagi hak politik, yaitu:

1. Hak memilih yang luas (*universal suffrage*), dimana negara menjamin semua pemilih dapat menggunakan suaranya dalam pemilu sehingga pembatasan hak memilih hanya dibenarkan dengan alasan-asalan yang memadai dan dengan kriteria-kriteria yang obyektif;
2. Hak memilih yang sama, dimana nilai hak memilih untuk setiap orang sama dan pada konteks ini berlaku prinsip satu orang-satu suara-satu nilai (*one person-one vote-one value* atau biasa disingkat menjadi *opovov*);
3. Pemungutan suara yang rahasia, dimana pemungutan suara harus diselenggarakan secara rahasia sehingga pemilih dapat leluasa dalam menentukan pilihannya; dan
4. Pencegahan korupsi, dimana negara (termasuk penyelenggaran pemilu) harus melakukan berbagai upaya dalam pencegahan terjadinya korupsi atau bentuk-bentuk lain di dalam konteks penyelenggaraan pemilu.

Di Indonesia, jaminan hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundangan

yang lainnya. Pasal 6, 6A dan Pasal 7 juga mengatur mekanisme pencalonan dan pemilu untuk pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres). Selain itu, Pasal 22E UUD 1945 mengatur secara umum tentang pemilu. Pengaturan juga terdapat pada Pasal 28D Ayat (3). Lebih lanjut, hak memilih dan hak dipilih diatur di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Beberapa peraturan perundangan juga sebenarnya mengatur tentang hak dipilih, termasuk di dalamnya adalah berbagai putusan lembaga peradilan misalnya Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri. Secara lebih teknis, hak memilih dan hak dipilih kemudian dilaksanakan oleh lembaga penyelenggara pemilu.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, selain pentingnya hak politik bagi pemilu, pemilu juga merupakan lembaga politik yang sangat penting bagi pelaksanaan hak politik warga negara. Dalam konteks ini, kita perlu melihat kembali fungsi-fungsi pemilu. Para ilmuwan politik berusaha untuk menjelaskan berbagai fungsi pemilu dalam sebuah sistem politik yang demokratis. Setidaknya, menurut Wojtasik (2013), terdapat tujuh fungsi pemilu yang memiliki keterkaitan satu dengan yang lain, yaitu:

1. Memilih para utusan politik:

Fungsi pertama dan utama dari pemilu adalah memilih perwakilan politik. Para pemilih dapat memilih para wakilnya, baik di lembaga legislatif, maupun lembaga eksekutif;

2. Seleksi para elit politik:

Para pemilih dapat memilih para wakil rakyat yang telah dicalonkan oleh partai-partai politik. Para pemilih juga dapat memilih para wakil rakyat yang sesuai dengan preferensi masing-masing pemilih atas karakter individual dari para calon dan afiliasi politik dari para calon tersebut;

3. Legitimasi bagi para penguasa:
Dengan memilih secara langsung, para pemilih memberikan legitimasi kekuasaan bagi para wakil rakyat. Lebih dari itu, para pemilih juga memberikan legitimasi politik kepada lembaga-lembaga politik secara khusus dan kepada sistem demokrasi secara umum;
4. Kontrol atas kekuasaan:
Para pemilih dapat memilih kembali para wakilnya yang mereka anggap memiliki kinerja politik yang bagus di periode sebelumnya. Sebaliknya, para pemilih juga dapat menghukum para wakilnya yang memiliki kinerja tidak baik di periode sebelumnya dengan cara tidak memilih mereka kembali di periode berikutnya;
5. Jaminan akuntabilitas politik:
Pada satu sisi, pemilu memberikan legitimasi dari rakyat kepada para wakilnya. Sebaliknya, pemilu juga menuntut adanya akuntabilitas dari wakil rakyat kepada rakyat atau konstituen;
6. Penciptaan program-program politik:
Pemilu sebenarnya merupakan komunikasi politik antara peserta pemilu dan pemilih. Peserta pemilu dituntut untuk dapat menciptakan program-program politik yang terbaik sehingga pemilih diharapkan akan memberikan pilihan politiknya kepada peserta pemilu yang mereka anggap mampu untuk menciptakan program-program politik yang paling baik; dan
7. Penciptaan kembali citra dari opini publik:
Pemilu berfungsi sebagai mekanisme untuk menterjemahkan kembali preferensi publik sehingga menghasilkan legitimasi kekuasaan yang baru. Siklus pemilu memungkinkan mekanisme ini berjalan secara berkala.

Lebih jauh tentang hak memilih, terdapat tiga pendekatan dalam menentukan siapa yang berhak memilih untuk menjamin hak memilih yang luas (Beckman, 2008). Pertama adalah pendekatan minimalis, dimana pendekatan ini menentukan kriteria yang sangat luas dalam menentukan siapa yang dapat menggunakan hak suaranya di pemilu. Kedua

adalah pendekatan konvensionalisme, dimana pendekatan ini menentukan kriteria-kriteria tertentu dalam menentukan layak atau tidaknya seorang warga negara untuk menjadi pemilih. Dengan demikian, pendekatan ini membuka ruang bagi terjadinya proses eksklusif sehingga tidak semua warga negara memiliki hak memilih. Ketiga adalah pendekatan maksimalis, dimana pendekatan ini menentukan kriteria yang sangat tinggi dalam menentukan siapa yang mempunyai hak memilih. Dibandingkan dengan kedua pendekatan sebelumnya, pendekatan ini memiliki batasan kriteria-kriteria yang sangat ketat dalam mendefinisikan seorang warga negara dapat menjadi seorang pemilih. Tiga pendekatan ini sebenarnya juga bisa digunakan sebagai kerangka analisa untuk menjelaskan hak dipilih.

Di Indonesia, sebagaimana diargumentasikan oleh Fahmi (2019), pengaturan tentang hak memilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami perluasan. Hanya satu poin yang menunjukkan kesinambungan dari satu pemilu ke pemilu yang lain, yaitu pembatasan hak memilih bagi para anggota TNI/Polri. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia mengadopsi perspektif konvensionalisme dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi pemilih. Sedangkan dari sisi hak memilih, masih menurut Fahmi, pengaturan hak dipilih sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014 terus mengalami penyempitan, khususnya untuk syarat yang bersifat administratif. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia semakin mengadopsi pendekatan maksimalis dalam mendefinisikan warga negara yang dapat menjadi peserta pemilu.

Secara lebih teknis, jaminan hak memilih sangat dipengaruhi oleh sejauhmana seorang warga negara kemudian masuk di dalam daftar pemilih. Terdapat beberapa kriteria untuk berbagai upaya dalam menjamin hak memilih secara luas sebagaimana dijelaskan oleh Yard (2011), yaitu:

1. Integritas: proses pendaftaran pemilih harus adil, jujur dan benar-benar dapat menjangkau semua yang telah memenuhi syarat menjadi pemilih dan, sebaliknya, benar-benar mengeksklusif mereka yang tidak memenuhi syarat

- sebagai pemilih;
2. Inklusivitas: semua pemilih yang memenuhi persyaratan harus terdaftar tanpa mempertimbangkan pilihan politik, agama, suku dan yang lainnya;
 3. Komprehensivitas: Proses pendaftaran perlu lebih fokus pada mereka yang selama ini termarginalisasi, misalnya perempuan, kelompok disabel, pemuda, kelompok miskin, mereka yang tinggal di daerah terpencil, dan lainnya;
 4. Akurasi: data pendaftaran perlu direkam dan dikelola untuk menjamin keakuratan;
 5. Aksesibilitas: tidak seorangpun mengalami kendala jarak dan hambatan fisik untuk dimasukkan di dalam daftar pemilih;
 6. Transparansi: semua proses pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih harus terbuka kepada semua pihak;
 7. Keamanan: semua data harus dilindungi dari mereka yang tidak berwenang untuk mengakses data dan dilindungi dari kehilangan data akibat kesalahan atau bencana;
 8. Akuntabilitas: semua perubahan pada proses pendaftaran pemilih harus sesuai dengan peraturan perundangan dan semua keputusan harus melibatkan partisipasi publik;
 9. Kredibilitas: data pemilih musti dikompilasi dan dikelola sedemikian rupa sehingga dapat menjaga kepercayaan publik dan para pengampu kepentingan;
 10. Keberlangsungan: proses pendaftaran pemilih harus dilakukan sedemikian rupa sehingga dapat dikelola atau diulangi dari segi apapun;
 11. Efektivitas: pendaftaran pemilih perlu dilakukan secara memadai dari segi keuangan (murah tidak selalu berarti jelek dan mahal tidak selalu berarti baik); dan
 12. Pemilih yang terinformasi: pemilih harus tahu kapan, di mana dan bagaimana untuk memastikan mereka terdaftar serta di mana mereka akan memilih.

Untuk jaminan hak dipilih, secara teknis jaminan hak dipilih sangat terkait dengan proses pencalonan dari para peserta pemilu. Pada umumnya, proses pencalonan para kandidat di pemilu diselenggarakan oleh partai politik

sebagai salah satu pilar dari lembaga-lembaga demokrasi. Dengan demikian, membicarakan hak dipilih sebenarnya sangat terkait dengan topik demokrasi di internal partai politik (*intra-party democracy*) (Scarrow, 2005). Menurut Rahat dan Hazan (2010), terdapat tiga prinsip dalam melihat sejauhmana kualitas demokrasi di internal partai politik ketika mereka menyelenggarakan proses pencalonan, yaitu:

1. Siapa yang dapat menjadi kandidat? Apakah semua orang (inklusif) atau hanya individu tertentu saja (eksklusif)? Semakin inklusif tentu saja akan semakin baik. Dan, sebaliknya.
2. Siapa yang memilih dan menetapkan para kandidat? Apakah semua anggota (inklusif), hanya pemimpin (eksklusif), atau kombinasi keduanya? Semakin inklusif maka akan semakin demokratis. Dan, sebaliknya.
3. Di manakah proses kandidasi dilakukan? Apakah di tingkatan nasional, regional, atau lokal? Pemilihan yang dilakukan di tingkat lokal akan mendorong partisipasi publik. Dan, sebaliknya.

Dari uraian di atas, kita dapat melihat relasi yang tidak dapat dipisahkan dari hak politik dan pemilu di dalam konteks demokrasi perwakilan di era moden saat ini. Agar kekuasaan pemerintah dapat mencerminkan kehendak publik, maka publik harus memiliki peran dalam memilih para wakilnya yang duduk di pemerintahan melalui pemilu yang diselenggarakan secara berkala. Dalam pelaksanaan hak politik, konstitusi dan pemerintah harus menjamin hak memilih yang luas, setara, rahasia dan bebas dari praktek korupsi dalam berbagai bentuknya. Hal ini penting agar fungsi-fungsi utama pemilu sebagai perwujudan dari hak politik dapat berlangsung dengan baik. Dalam konteks ini, pelaksanaan hak memilih dan hak dipilih kemudian akan dapat diwujudkan.

2. Hak Memilih di Pemilu 2019

Bagaimana dengan perwujudan hak memilih di Indonesia pada Pemilu 2019? Terdapat berbagai masalah dan tantangan serta kendala dalam menegakkan hak memilih di Pemilu 2019. Masalah yang utama adalah terkait dengan

jaminan warga negara sebagai pemilih, lebih spesifik lagi bagaimana warga negara terdaftar sebagai pemilih di Daftar Pemilih Tetap (DPT). Masalah ini sebenarnya tidak saja terjadi di Pemilu 2019, namun juga terjadi di pemilu-pemilu dan pilkada-pilkada sebelumnya. Insentitas masalah kemudian terjadi di dalam konteks Pemilu 2019, terutama di dalam konteks Pilpres 2019 dimana hanya terdapat dua paslon sehingga kontestasi berjalan sangat sengit. Beberapa studi sebenarnya telah berusaha untuk memahami akar dari masalah yang klise ini. Sebagai contoh adalah studi yang dilakukan oleh Nuryanti (2017) yang berargumen bahwa jebakan formalisme dan hal-hal yang hanya bersifat teknis-administrasi ternyata justru menjadi penyebab dari selalu berulangnya masalah dalam proses penyusunan DPT di Pemilu 1999-2009. Contoh lain adalah studi lain yang dilakukan oleh Prayudi (2018) yang menjelaskan bahwa masalah di dalam proses penyusunan DPT terjadi karena proses penyusunan data kependudukan di Kementerian Dalam Negeri yang belum tuntas serta adanya ego sektoral yang menciptakan kendala dan hambatan dalam membangun koordinasi dan sinergi antara Kementerian Dalam Negeri dan KPU.

Di Pemilu 2019, KPU setidaknya melakukan perbaikan sebanyak tiga kali untuk sampai pada Daftar Pemilih Tetap (DPT). Berdasarkan atas rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap hasil perbaikan ketiga (DPTHP-3), melalui Keputusan KPU RI No: 597/PL.02.1-Kpt/01/KPU/III/2019 tentang Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap untuk Setiap Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Tahun 2019, KPU menetapkan jumlah pemilih sebanyak 192.866.254. Angka ini terdiri dari pemilih di dalam negeri yang berjumlah 190.779.969 pemilih dan angka pemilih di luar negeri yang berjumlah 2.086.285 pemilih. Jumlah pemilih terbesar ada di Jawa Barat (sekitar 33,2 juta), Jawa Timur (sekitar 30,9 juta) dan Jawa Tengah (27,9 juta). Sedangkan jumlah pemilih terkecil ada di Kalimantan Utara (sekitar 450 ribu), Papua barat (sekitar 742 ribu), Maluku Utara (sekitar 804 ribu) dan Sulawesi barat (sekitar 865 ribu).⁽⁴⁾

Sebelumnya, KPU melakukan penetapan DPT pertama

¹<http://Psel.library.tamu.edu> (diakses tanggal 15 November 2019).

pada tanggal 5 September 2018 dengan data pemilih sebanyak 185.732.093 pemilih. Penyempurnaan DPT kemudian dilakukan pada tanggal 16 September 2018 dengan data pemilih berjumlah 187.109.973 pemilih yang terdiri dari jumlah pemilih dalam negeri sebanyak 185.084.629 dan pemilih di luar negeri berjumlah 2.025.344. Kemudian, KPU menetapkan jumlah pemilih pada DPTH-2 pada tanggal 15 Desember 2018 dengan pemilih berjumlah Jumlah DPT Pemilu 192.838.520, terdiri dari 190.770.329 pemilih di dalam negeri dan 2.058.191 di luar negeri.⁽²⁾

Berdasarkan atas analisisnya, Bawaslu sebenarnya telah memprediksi bahwa data pemilih ganda di Pemilu 2019 mencapai 2 juta pemilih. Angka ini didasarkan pada analisa Bawaslu terhadap kondisi data pemilih di 285 kabupaten/kota dari total 514 kabupaten/kota di Indonesia.⁽³⁾ Terkait dengan hal ini, Bawaslu sebenarnya telah menyampaikan tujuh rekomendasi terkait dengan proses penetapan DPT kepada KPU, yaitu:⁽⁴⁾

1. KPU segera melakukan konsolidasi data Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan memasukkannya ke dalam Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) pada daerah-daerah yang baru saja menyelenggarakan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah (pilkada);
2. KPU perlu memastikan bahwa DPSHP mencakup pemilih yang terdiri dari DPT pemilu terakhir, pemilih pemula, dan pemilih potensial yang sudah melakukan perekaman;
3. KPU perlu berkoordinasi secara berkelanjutan untuk melakukan pendataan dan perekaman pemilih di lembaga masyarakat, panti, dan tempat sejenisnya;
4. KPU perlu memperhatikan aspek efisiensi dalam

² <https://pemilu.tempo.co/read/1155834/akhirnya-disahkan-kpu-berikut-liku-liku-dpt-pemilu-2019/full&view=ok> (diakses tanggal 15 November 2019).

³ <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/13/08580441/polemik-data-pemilih-ganda-pemilu-2019-ini-5-faktanya?page=all> (diakses tanggal 15 November 2019).

⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1100271/7-catatan-bawaslu-untuk-kpu-tentang-daftar-pemilih-pemilu-2019/full&view=ok> (diakses tanggal 15 November 2019).

- penyediaan perlengkapan pemungutan suara selain aspek daya jangkau pemilih ke Tempat Pemungutan Suara (TPS);
5. KPU melalui petugas yang melakukan input data di Sidalih perlu segera menyelesaikan seluruh data untuk terinput;
 6. KPU perlu melakukan koordinasi dengan intensif dengan dinas kependudukan dan catatan sipil dalam mempercepat proses perekaman dan mendapat dokumen KTP-elektronik.

Dalam merespon hal ini, partai-partai pendukung Pasangan Calon (Paslon) 02 Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, yaitu Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKS dan PAN telah menyerahkan data pemilih ganda sebanyak 25 juta pemilih kepada KPU.⁽⁵⁾ Selain itu, juga terdapat 103 warga negara asing (WNA) pemilik KTP-elektronik yang masuk ke dalam DPT.⁽⁶⁾ KPU menjelaskan bahwa hal ini disebabkan salah satunya karena ketidaktahuan petugas KPU untuk membedakan KTP-elektronik WNA dan KTP-elektronik WNI yang memiliki kemiripan ketika mereka melakukan cokolit.⁽⁷⁾

Masalah di dalam proses penyusunan DPT juga sangat terkait dengan jaminan hak memilih dari kelompok masyarakat marginal dan rentan. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menyoroti proses penyusunan DPT^{hp2} yang dilakukan oleh KPU yang belum secara akurat memasukkan 1,6 juta jiwa dari masyarakat adat. Hal ini sebenarnya sangat terkait juga dengan pendataan penduduk masyarakat adat di dalam mendapatkan KTP-elektronik.⁽⁸⁾ Selain itu, Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga menemukan beberapa fakta bahwa terdapat kendala bagi mereka yang berada di lembaga pemsyarakat, rumah tahanan dan rumah sakit

⁵<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/15344641/koalisi-prabowo-sandi-serahkan-temuan-data-25-juta-pemilih-ganda-ke-kpu> (diakses tanggal 15 November 2019).

⁶<https://nasional.kompas.com/read/2019/03/04/22234121/103-wna-yang-punya-e-ktp-tercatat-di-daftar-pemilih-pemilu> (diakses tanggal 15 November 2019).

⁷<https://nasional.kompas.com/read/2019/03/07/17411961/kpu-sebut-masuknya-data-wna-ke-dpt-pemilu-karena-ketidaktahuan-petugas> (diakses tanggal 15 November 2019).

⁸<https://news.detik.com/berita/d-4346172/aman-16-juta-masyarakat-adat-belum-masuk-dpt-pemilu> (diakses tanggal 15 November 2019).

serta penyandang disabilitas untuk mendapatkan jaminan hak memilihnya, baik karena problem administrasi kependudukan, maupun karena fasilitas untuk mengakses TPS.⁽⁹⁾

Selain itu, polemik terkait dengan hak memilih bagi orang dengan gangguan jiwa juga terjadi di Pemilu 2019. Hal ini lebih disebabkan karena ketidaktahuan publik dalam memahami regulasi yang ada. Melalui Pasal 4 PKPU No: 11 Tahun 2018, tidak semua warga negara yang mengalami gangguan jiwa tidak diijinkan untuk menggunakan hak suaranya di Pemilu 2019. Warga negara dengan gangguan jiwa tetap diijinkan untuk memberikan hak pilihnya dengan syarat bahwa yang bersangkutan memiliki surat keterangan dokter yang menyatakan bahwa yang bersangkutan memenuhi persyaratan sebagai seorang pemilih. Polemik ini sebenarnya juga terjadi di Pemilu 2014 dengan intensitas polemik saat itu yang lebih rendah.⁽¹⁰⁾

Secara umum, berbagai masalah yang terkait dengan kecepatan dan ketepatan data pemilih sebagaimana diuraikan di atas disebabkan oleh berbagai faktor. Menurut KPU, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan perbaikan DPT dilakukan berkali-kali.⁽¹¹⁾ Pertama, adanya proses pendataan penduduk yang belum selesai, misalnya penduduk yang berpindah tempat tinggal. Kedua, terjadi perekaman identitas sebanyak dua kali di dalam proses pendataan penduduk. Ketiga, adanya data kependudukan ganda. Dengan kata lain, menurut KPU, proses perbaikan DPT dikarenakan proses pendataan penduduk belum secara optimal dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian, faktor koordinasi antara KPU dan Kementerian Dalam Negeri serta Bawaslu menjadi salah satu akar masalah di dalam proses penyusunan DPT. Sedangkan Bawaslu menyampaikan bahwa petugas-petugas KPU tidak

⁹<https://nasional.kompas.com/read/2019/04/05/07023961/temuan-komnas-ham-masyarakat-adat-belum-rekam-e-ktp-hingga-sosialisasi-bagi?page=all> (diakses tanggal 15 November 2019).

¹⁰<https://nasional.kompas.com/read/2014/03/19/2050303/KPU.Penyandang.Gangguan.Jiwa.Tetap.Punya.Hak.Pilih> (diakses tanggal 15 November 2019).

¹¹<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/13/08580441/polemik-data-pemilih-ganda-pemilu-2019-ini-5-faktanya?page=all> (diakses tanggal 15 November 2019).

maksimal dalam melakukan penelitian dan pencocokan (coklit) data pemilih. Dari kajian yang telah dilakukan oleh Bawaslu, dari sepuluh rumah yang didatangi oleh petugas-petugas KPU, erdapat satu hingga dua rumah yang tidak didatangi.⁽¹²⁾ Dengan demikian, akar masalah juga terdapat di dalam lembaga penyelenggara pemilu sendiri. Selain itu, akar masalah yang lain juga karena pemilih di Indonesia yang masih bersikap pasif dalam berpartisipasi untuk memastikan jaminan hak memilih mereka di pemilu.

Selain berbagai masalah dan kelemahan yang ada tersebut, Pemilu 2019 juga memberikan catatan penting terkait dengan capaian kinerja. Salah satunya adalah angka partisipasi pemilih. Dari data perolehan suara di Pemilu 2019, terdapat indikasi bahwa penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak telah memberi kontribusi bagi peningkatan angka partisipasi pemilih. Selain itu, jika dibandingkan dengan Pemilu 2014 saat penyelenggaraan pileg masih dipisah dengan penyelenggaraan pilpres yang lebih belakangan, dimana angka partisipasi di pileg lebih tinggi dibandingkan dengan di pilpres, angka partisipasi di Pilpres dan Pileg 2019 kali ini adalah sama.

Berdasarkan atas Keputusan KPU RI Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum 2019, total suara adalah sejumlah 158.012.506. Paslon 01 Joko Widodo-Ma'ruf Amien memperoleh suara sebanyak 85.607.362 (55,50 persen). Sementara Paslon 02 Prabowo Subianto-Sandiaga Shalahuddin Uno mendapat perolehan suara 68.650.239 (44,50 persen). Sedangkan jumlah suara tidak sah pada Pilpres 2019 adalah 3.754.905. Dengan demikian, angka partisipasi di Pilpres 2019 mencapai sekitar 81,97persen. Realisasi angka partisipasi ini lebih tinggi daripada target angka partisipasi yang dicanangkan oleh KPU sebesar 77,5 persen.⁽¹³⁾ Selain itu, angka partisipasi ini

¹² <https://tirto.id/banyak-masalah-soal-dpt-bawaslu-kritik-coklit-kpu-tak-maksimal-djOb> (diakses tanggal 15 November 2019).

¹³ <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019->

merupakan angka partisipasi tertinggi dibandingkan dengan semua pilpres sebelumnya, yaitu Pilpres 2004 (78,2 persen di putaran pertama dan 76,6 persen di putaran kedua), Pilpres 2009 (71,7 persen), dan Pilpres 2014 (69,58 persen).⁽¹⁴⁾

Untuk pileg, berdasarkan atas Keputusan KPU RI Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019 tentang Penetapan hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum 2019, total suara untuk DPR RI adalah 158.012.506 suara. Dari jumlah total itu, jumlah suara yang rusak/keliru coblos adalah sebesar 262.416 suara. Dengan demikian, angka partisipasi di Pileg 2019 mencapai sekitar 81,97 persen. Realisasi angka partisipasi ini lebih tinggi daripada target angka partisipasi yang dicanangkan oleh KPU sebesar 77,5 persen.⁽¹⁵⁾ Angka partisipasi ini merupakan angka partisipasi tertinggi dibandingkan dengan dua pileg sebelumnya, yaitu Pileg 2009 (70,99 persen) dan Pileg 2014 (75,11 persen). Namun, angka ini masih lebih rendah dibandingkan dengan Pileg 1999 (93,3 persen) dan Pileg 2004 (84,07 persen).⁽¹⁶⁾ Berikut perolehan suara 16 partai politik Peserta Pemilu 2019.

1. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB): 13.570.097 (9,69 persen).
2. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra): 17.594.839 (12,57 persen).
3. Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia (PDIP): 27.053.961 (19,33 persen).
4. Partai Golongan Karya (Golkar): 17.229.789 (12,31 persen).
5. Partai NasDem: 12.661.792 (9,05 persen).

[kpu-optimistis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai](#) (diakses tanggal 15 November 2019).

¹⁴<http://ksp.go.id/partisipasi-pemilih-dalam-pemilu/> (diakses tanggal 15 November 2019).

¹⁵<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/18/12453331/pemilu-2019-kpu-optimistis-target-775-persen-partisipasi-pemilih-tercapai> (diakses tanggal 15 November 2019).

¹⁶http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/wp-content/uploads/2018/12/6_Data-Partisipasi-Pemilu-dan-Pilkada.pdf (diakses tanggal 15 November 2019).

6. Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Garuda): 702.536 (0,50 persen).
7. Partai Beringin Karya (Berkarya): 2.925.495 (2,09 persen).
8. Partai Keadilan Sejahtera (PKS): 11.495.663 (8,21 persen).
9. Partai Persatuan Indonesia (Perindo): 3.738.320 (2,67 persen).
10. Partai Persatuan Pembangunan (PPP): 6.323.147 (4,52 persen).
11. Partai Solidaritas Indonesia (PSI): 2.650.361 (1,89 persen).
12. Partai Amanat Nasional (PAN): 9.572.623 (6,84 persen).
13. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura): 2.161.507 (1,54 persen).
14. Partai Demokrat: 10.876.507 (7,77 persen).
15. Partai Bulan Bintang (PBB): 1095.845 (0,29 persen).
16. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI): 312.735 (0,22 persen).

Dari Pilpres dan Pileg 2019, jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya atau dikenal dengan sebutan "golongan putih" (golput) adalah 18 persen. Secara teoritik, terdapat berbagai faktor yang menjelaskan mengapa pemilih tidak menggunakan hak pilihnya. Pertama adalah faktor ideologis, dimana pemilih tidak menggunakan hak pilihnya karena alasan ketidaksesuaian antara ideologi pemilih dan ideologi yang ditawarkan oleh para peserta pemilu (Sanit, 1992). Yang kedua adalah alasan administrasi, dimana pemilih tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena adanya kendala atau hambatan administrasi. Hal ini seperti yang dialami oleh para mahasiswa di Yogyakarta. Karena terbatasnya jumlah surat suara tambahan pada satu sisi dan banyaknya mahasiswa yang masuk di dalam Daftar Pemilih Tetap Tambahan (DPTb) atau pemegang formulir A5, maka banyak mahasiswa yang berasal dari luar Yogyakarta yang tidak dapat menggunakan hak suaranya di Pilpres 2019.⁽⁴⁷⁾

Hal lain yang masih terkait dengan hak memilih adalah jumlah surat suara tidak sah. Jumlah surat tidak sah di Pilpres

¹⁷https://krjogja.com/web/news/read/97004/Mahasiswa_Yogya_Tak_Bisa_Mencoblos_Karena_A5_Ini_Faktanya (diakses tanggal 15 November 2019).

2019 adalah 3.754.905 surat suara. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah surat suara yang rusak/keliru coblos di Pileg 2019 yang hanya berjumlah 262.416 surat suara. Dengan demikian, dimensi keserentakan ternyata tidak mempengaruhi kesamaan dalam jumlah surat suara yang rusak. Berdasarkan atas risetnya tentang surat suara rusak di Pilpres 2014 di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, tim peneliti dari Polgov UGM (Karim dkk, 2016) mendapatkan temuan bahwa 84 persen surat suara tidak sah karena sesuai dengan regulasi yang ditetapkan oleh KPU, misalnya dicoblos pada semua paslon dan dicoblos di luar kolom paslon. Sedangkan 16 persen yang lain dinyatakan tidak sah karena diskresi dari penyelenggara pemilu dalam menginterpretasikan regulasi, misalnya terdapat satu coblosan dalam satu kolom paslon, dicoblos tidak dengan alat coblos yang disediakan oleh KPU, dan surat suara ditulis, dicoret atau digambari.

Capaian lain di Pemilu 2019 adalah penggunaan teknologi komunikasi dan informasi dalam pengelolaan daftar pemilih. Dengan mengembangkan praktek di pemilu-pemilu sebelumnya, KPU telah menyediakan sistem informasi tentang data pemilih yang diberi nama Sistem Pendaftaran Pemilih (Sidalih). Melalui sistem ini, para pemilih dapat memverifikasi statusnya melalui laman resmi: <https://lindungihakpilihmu.kpu.go.id> atau <https://infopemilu.kpu.go.id/pileg2019/pemilih/cari-pemilih>. Bawaslu juga telah mengembangkan sistem informasi melalui aplikasi yang diberi nama Sistem Pengawasan Pemilu (Siwaslu) untuk para anggota Bawaslu dari tingkat pusat sampai ke TPS dan sistem pengawasan pemilu dari sisi masyarakat yang diberi nama Gowaslu. Melalui kedua sistem aplikasi ini, Bawaslu dan masyarakat juga berperan dalam mengawasi proses pendaftaran pemilih dan proses pencalonan di Pemilu 2019.

3. Hak Dipilih di Pemilu 2019

Poin mendasar yang lain dari perwujudan hak politik di dalam pemilu adalah bagaimana warga negara terdaftar sebagai peserta pemilu. Bagaimana dengan perwujudan hak dipilih di Indonesia pada Pemilu 2019? Terdapat berbagai

masalah dan tantangan serta kendala dalam menjamin hak dipilih di Pemilu 2019. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengatur mekanisme pencalonan, baik untuk pilpres, maupun untuk pileg. Beberapa diantaranya adalah bahwa proses pencalonan dilaksanakan secara demokratis dan terbuka. Selain itu, dalam proses pencalonan partai politik juga dilarang untuk menerima imbalan dalam bentuk apapun.

Dalam prakteknya, proses pencalonan baik dalam konteks pilpres maupun dalam konteks pileg masih dilaksanakan secara kurang demokratis dan transparan. Proses pencalonan masih didominasi oleh peran sekelompok elit. Hal ini terlihat dari proses pencalonan presiden dan wakil presiden, dimana partisipasi dan keterlibatan publik sangat minim. Sejauh ini, hanya terdapat dua partai politik yang melaksanakan proses pencalonan presiden/wakil presiden secara terbuka melalui sebuah konvensi, yaitu Partai Golkar menjelang Pemilu 2004 yang melahirkan Wiranto sebagai calon presiden dan Partai Demokrat menjelang Pemilu 2014 yang melahirkan Dahlan Iskan sebagai calon presiden. Hal yang sama juga berlaku untuk proses pencalonan di pileg, baik untuk para calon yang akan menduduki kursi di DPR, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota. Sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya sebagaimana diargumentasikan oleh Sukmajati (2016), prinsip demokratis dan terbuka belum terlihat secara kuat di dalam proses pencalonan baik untuk pilpres maupun untuk pileg di Pemilu 2019 kali ini.

Salah satu kontroversi yang muncul dalam proses pencalonan presiden/wakil presiden adalah terkait dengan istilah "jenderal kardus." Istilah ini dicetuskan oleh Andi Arief melalui akun media sosialnya di Twitter. Dia menuding bahwa Prabowo Subianto memilih Sandiaga Uno sebagai calon presidennya karena Sandiaga Uno telah membayar uang sebesar Rp. 500 miliar masing-masing kepada PAN dan PKS untuk mendapat tiket pencalonan. Sebuah LSM bernama Federasi Indonesia Bersatu kemudian melaporkan hal ini kepada Bawaslu. Menindaklanjuti hal tersebut, Bawaslu kemudian melakukan investigasi dan memutuskan bahwa dugaan bahwa Sandiaga Uno memberikan uang mahar tersebut tidak

dapat dibuktikan secara hukum.⁽¹⁸⁾ Dugaan serupa sebenarnya juga terjadi di dalam proses pencalonan untuk pileg di semua tingkatan. Namun demikian, dugaan seperti ini tidak mudah untuk dibuktikan.

Dinamika lain terjadi di dalam proses pencalonan untuk Pemilu DPD. Hal ini terjadi dengan Oesman Sapta Odang (OSO) yang saat itu berstatus sebagai Ketua Partai Hanura akan mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD. Putusan MK dan PKPU No. 14 Tahun 2018 menyatakan bahwa pengurus partai politik tidak dapat mencalonkan diri di Pemilu DPD. Atas regulasi ini, OSU kemudian melakukan gugatan ke MA dan PTUN. Gugatan tersebut kemudian dikabulkan. Merespon hal ini, KPU kemudian meminta OSO untuk mengundurkan sebagai Ketua Partai Hanura. Karena tidak mengundurkan diri sampai pada tenggat waktu pencalonan, KPU kemudian memutuskan untuk tidak memasukan OSO ke dalam DCT Pemilu DPD. OSO kemudian merespon keputusan KPU ini dengan melaporkannya ke Bawaslu. Dalam putusannya, Bawaslu memerintahkan KPU untuk memasukkan kembali nama OSO dengan catatan bahwa jika kelak dinyatakan terpilih, OSO harus mengundurkan diri dari Partai Hanura di satu hari sebelum saat penetapan calon terpilih. KPU bergeming dengan perintah Bawaslu dan tetap tidak memasukan OSO di DPT Pemilu DPD.

Banyak hal yang bisa dipelajari dari cerita di atas. Salah satunya adalah terkait dengan kepastian hukum bagi para calon. Kepastian hukum menjadi salah satu problem ketika peserta pemilu memiliki berbagai jalur untuk menggugat status pencalonannya. Problem semakin akut ketika tidak semua lembaga peradilan pemilu kemudian mengeluarkan keputusan yang sama. Hal ini yang kemudian berimplikasi pada relasi penyelenggara pemilu yang tidak solid ketika merespon sebuah kasus.

Dinamika berikutnya dalam proses pencalonan terjadi ketika KPU melarang eks-napi korupsi menjadi calon legislatif melalui PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota

¹⁸<https://nasional.kompas.com/read/2018/08/31/10101191/bawaslu-putusan-tak-temukan-dugaan-pelanggaran-mahar-politik-sandiaga-uno?page=all> (diakses tanggal 15 November 2019).

Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. KPU bersikukuh menetapkan regulasi ini karena regulasi ini telah dibuat melalui sejumlah uji publik dan konsultasi dengan pemerintah dan DPR. Regulasi ini didukung oleh beberapa partai politik, yaitu Partai Hanura, Partai Demokrat, PKS, PAN dan PKB. Dukungan juga datang dari para pegiat anti korupsi. Namun, Bawaslu, pemerintah dan partai-partai politik yang lain menolak adanya regulasi ini. Argumen yang disampaikan oleh Bawaslu adalah bahwa KPU diperbolehkan untuk membuat aturan kepemiluan sepanjang aturan tersebut tidak bertentangan dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.⁽¹⁹⁾ Setelah MA mengabulkan permohonan gugatan kepada KPU tersebut, akhirnya KPU menghilangkan regulasi ini.⁽²⁰⁾

Dari kontroversi ini kita sebenarnya dapat melihat bahwa KPU memiliki terobosan dengan membatasi hak politik para eks-narapidana korupsi untuk mencalonkan diri di Pileg 2019. Namun demikian, terobosan itu terbentur dengan peraturan perundangan yang ada. Pada sisi yang lain, Bawaslu juga telah menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya dengan baik dengan menyatakan tidak setuju dengan regulasi yang dibuat oleh KPU tersebut. Kesediaan KPU untuk membatalkan regulasi tersebut menunjukkan bahwa KPU telah berupaya untuk menegakkan aturan yang ada yang merupakan salah satu prinsip di dalam negara hukum. Bagaimanapun juga, aturan main dalam pemilu merupakan pilar utama untuk mengatur permainan kepemiluan. Dengan demikian, pertimbangan yang bersifat populis yang digunakan oleh KPU berhadapan dengan pertimbangan yang bersifat legal yang digunakan oleh Bawaslu.

Terkait dengan keterwakilan perempuan, berbagai masalah juga terjadi di topik ini. Salah satunya adalah masih sulitnya partai-partai politik dalam merekrut para calon

¹⁹<https://pemilu.tempo.co/read/1159615/kontroversi-putusan-kpu-kotak-suara-kardus-hingga-pencalonan-oso/full&view=ok> (diakses tanggal 15 November 2019).

²⁰<https://nasional.tempo.co/read/1270810/alasan-kpu-tetap-larang-mantan-napi-korupsi-calon-kepala-daerah/full&view=ok> (diakses tanggal 15 November 2019).

perempuan di dalam proses pencalonan. Hal ini tentu saja sangat terkait dengan masih belum optimalnya partai-partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen dan kaderisasi secara ideal. Kondisi ini sebenarnya tidak berbeda dengan kondisi yang ada di pemilu-pemilu sebelumnya. Padahal, sebagaimana kita ketahui bersama, kebijakan afirmatif terkait dengan keterwakilan perempuan sebenarnya telah diimplementasikan sejak Pemilu 2004 yang lalu (Perdana dan Wilianti, 2019). Ada berbagai hambatan dan tantangan bagi perempuan ketika akan mencalonkan diri, yaitu yang bersifat struktur dan kultur. Yang pertama merujuk pada hambatan dan tantangan di dalam partai politik, misalnya keinginan politik (*political will*) dari partai politik yang masih rendah untuk mendorong keterwakilan perempuan, masih minimnya perempuan yang menjadi pengurus partai politik dan minimnya program dan aktivitas yang diselenggarakan oleh partai politik untuk meningkatkan pengetahuan dan kompetensi para anggotanya yang berasal dari kelompok perempuan. Yang kedua merujuk pada hambatan dan tantangan di dalam lingkungan sosial, misalnya masih kuatnya budaya patriarki di kalangan masyarakat.

Yang juga menarik untuk dikaji dalam konteks pelaksanaan hak dipilih adalah di dalam tahapan penetapan calon terpilih. Hal ini terjadi dengan PDIP dan Partai Gerindra. KPU mengabulkan permohonan PDIP untuk membatalkan penetapan dua calon terpilih di Daerah Pemilihan Kalimantan Barat I atas nama Alexius Akim karena telah dipecat oleh PDIP akibat melanggar kode etik partai dan atas nama Michael Jeno yang telah mengundurkan diri. Dengan demikian, penetapan calon diberikan kepada Maria Lestari.⁽²¹⁾ Hal yang mirip terjadi dengan Partai Gerindra. KPU menetapkan Mulan Jameela sebagai caleg terpilih setelah Partai Gerindra memecat Ervin Luthfi dan Fahrul Rozi.⁽²²⁾ Kedua kasus ini mengindikasikan

²¹ <https://regional.kompas.com/read/2019/08/31/17155991/kpu-kabulkan-permintaan-pdi-p-untuk-tak-tetapkan-2-caleg-di-kalbar> (diakses tanggal 17 November 2019).

²² <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/23/19223791/kpu-penetapan-mulan-jameela-sebagai-caleg-terpilih-sesuai-prosedur> (diakses tanggal 17 November 2019).

terjadi masalah di dalam proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Idealnya, setelah rakyat memberikan suaranya di hari pemungutan suara, partai politik tidak lagi melakukan intervensi terhadap hasil penetapan calon.

Salah satu capaian lain di Pemilu 2019 adalah penggunaan teknologi komunikasi dan informasi dalam pengelolaan daftar pemilih. Dengan mengembangkan praktek di pemilu-pemilu sebelumnya, KPU telah menyediakan sistem informasi tentang pencalonan yang diberi nama Sistem Pencalonan (Silon). Melalui sistem ini, para pemilih dapat melihat proses pencalonan mulai dari Daftar Calon Sementara (DCS) sampai pada Daftar Calon Tetap (DCT). Namun demikian, sistem ini masih terlalu berorientasi pada calon dan bukan pada pemilih. Selain itu, server KPU mengalami kendala sehingga para calon tidak mudah dalam mengunggah semua dokumen yang diperlukan ke dalam Silon, terutama ketika para calon mengunggah dokumen tersebut secara bersamaan di seluruh Indonesia menjelang waktu penutupan pendaftaran calon.⁽²³⁾ Kelompok masyarakat sipil juga telah memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi dalam berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemilu. Salah satu contoh adalah Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang membuat platform dengan nama "Pintar Memilih" dimana di salah satu bagiannya menyediakan informasi tentang para caleg.⁽²⁴⁾

4. Hak Politik dan Perwakilan Politik

Hak memilih dan hak dipilih sebagaimana telah diuraikan di atas sebenarnya merupakan prakondisi bagi representasi politik di Indonesia selama 2019-2024 ke depan. Lebih spesifik lagi, hak politik tersebut akan menentukan

²³<https://medan.tribunnews.com/2018/07/16/ini-dia-beberapa-kendala-teknis-yang-dialami-bakal-calon-legislatif> (diakses tanggal 15 November 2019).

²⁴<https://www.suara.com/tekno/2019/02/20/110106/permudah-pemilu-2019-perludem-hadirkan-platform-pintar-memilih>(diakses tanggal 16 November 2019).

karakter model perwakilan politik di lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Menurut Dovi (2018), terdapat lima dimensi perwakilan politik, yaitu pihak yang mewakili, pihak yang diwakili, materi perwakilan, konteks perwakilan, dan materi yang tidak ada dalam perwakilan. Dimensi pihak yang mewakili sangat terkait dengan hak dipilih, sedangkan dimensi pihak yang diwakili sangat terkait dengan hak memilih. Sejauh ini, para pemilih telah memberikan legitimasi kepada para wakil rakyat melalui Pemilu 2019, baik yang duduk di lembaga eksekutif, maupun yang duduk di lembaga legislatif di tingkat pusat dan daerah. Yang kemudian menjadi pertanyaan besar adalah sejauhmana para wakil rakyat tersebut akan memberikan akuntabilitas atau pertanggungjawaban mereka kepada rakyat selama lima tahun ke depan.

Pertanyaan besar itu dapat dijawab dengan melihat perkembangan politik yang ada sejauh ini. Di dalam konteks Pilpres 2019, presiden dan wakil presiden terpilih di Pemilu 2019 telah dilantik, yaitu Paslon 01 Joko Widodo-Ma'ruf Amin. Perkembangan juga menunjukkan bahwa Prabowo Subianto sebagai calon presiden di Paslon 02 telah dipilih oleh Presiden Joko Widodo sebagai Menteri Pertahanan di Kabinet Indonesia Maju. Hal ini sebenarnya tidak mengagetkan karena sebetulnya tidak ada kontestasi yang bersifat ideologis di Pilpres 2019. Kedua paslon sebenarnya memiliki visi, misi dan program yang mirip sebagaimana terjadi di Pilpres 2014 lalu (Sukmajati, 2019). Dengan demikian, kontestasi di Pilpres 2019 bersifat non-ideologis. Namun, jika kita kembalikan dengan rekayasa kelembagaan yang dibuat oleh MK melalui penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak, hal ini menjadi indikasi bahwa tujuan untuk menghindari negosiasi dan tawar-menawar politik secara taktis demi kepentingan sesaat dan pembentukan koalisi permanen tidak bekerja dalam praktek penyelenggaraan Pemilu 2019.

Sedangkan di dalam konteks Pileg 2019, profil anggota DPR RI periode 2019-2024 juga terlihat. Sebagai contoh, pertama, jumlah laki-laki adalah 459 orang atau sekitar 80 persen dan jumlah perempuan adalah 118 orang atau sekitar

20 persen dari total 575 anggota DPR RI.⁽²⁵⁾ Hal ini menunjukkan bahwa hasil Pileg 2019 belum mencapai target sebesar 30 persen sesuai dengan proporsi kuota perempuan dalam proses pencalonan. Kedua, 298 dari total 575 atau sekitar 56 persen anggota DPR RI adalah petahana.⁽²⁶⁾ Hal ini juga perlu menjadi perhatian bersama, terutama jika kita melihat kinerja DPR RI di periode sebelumnya. Ketiga, penelusuran Tempo juga memperlihatkan bahwa 262 dari total 575 atau sekitar 46 persen anggota DPR RI adalah pengusaha.⁽²⁷⁾ Hal ini tentu saja membuka potensi bagi proses pembuatan kebijakan publik yang didasarkan pada orientasi mengejar keuntungan pribadi.

Perwakilan politik di lembaga eksekutif dan lembaga legislatif selama lima tahun ke depan juga sangat terkait dengan jenis tautan politik. Kitschelt (2000) mengkategorikan tiga jenis tautan politik antara warga negara dan politisi. Pertama adalah tautan politik kharismatik, dimana relasi antara warga negara dan politisi didasarkan pada kharisma personal dari wakil rakyat. Kedua adalah tautan politik klientelistik, dimana relasi antara warga negara dan politisi didasarkan pada pola patron (dalam hal ini adalah wakil rakyat) dan klien (dalam hal ini adalah warga negara di dalam pertukaran materi atau bentuk lain yang tidak setara. Ketiga adalah tautan politik programatik, dimana relasi antara warga negara dan politisi didasarkan pada visi, misi dan program dari para politisi ketika mereka mencalonkan diri. Dengan melihat proses pencalonan di Pemilu 2019 sebagaimana telah diuraikan di atas dan dengan melihat bagaimana para calon melakukan kampanye saat itu, maka kita dapat mengatakan bahwa tautan politik antara warga negara dengan anggota DPR RI ke depan cenderung akan mengarah pada jenis tautan politik klientelistik. Hal ini sebenarnya telah semakin memperkuat jenis tautan politik

²⁵ <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/03/160400165/jumlah-anggota-dpr-perempuan-meningkat-diimbangi-dengan-kualitas?page=all> (diakses tanggal 16 November 2019).

²⁶ <https://news.okezone.com/read/2019/09/05/606/2101078/formappi-sebut-dominasi-petahana-buat-dpr-jalan-di-tempat> (diakses tanggal 16 November 2019).

²⁷ <https://grafis.tempo.co/read/1835/potensi-konflik-kepentingan-262-pengusaha-yang-jadi-anggota-dpr> (diakses tanggal 16 November 2019).

klientelistik sebelumnya (Aspinall dan Berenschot, 2019).

Selain itu, perwakilan politik juga sangat terkait dengan model-model perwakilan politik. Rehfeld (2011) membedakan model-model perwakilan politik ke dalam dua model, yaitu model wali (*trustee*) dan model mandat (*mandate*). Karakter model wali adalah jika seorang wakil lebih mengandalkan pada justifikasinya dirinya sendiri ketika dia terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik sehingga tidak mengandalkan pada mekanisme yang melibatkan partisipasi warga negara. Sedangkan karakter model mandat adalah jika seorang wakil lebih mengandalkan pada tuntutan dan kepentingan pihak yang diwakilinya ketika dia terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Sukmajati (2019) berargumen bahwa meskipun desain perwakilan kita secara kelembagaan lebih mengarah pada model mandat, secara prakteknya kita sebenarnya justru mengadopsi model wali. Melihat dinamika yang terjadi di dalam konteks hak politik di Pemilu 2019 lalu serta dengan memperhatikan berbagai faktor yang lain, model yang sama seperti ini akan menguat di lembaga perwakilan kita. Dengan demikian, model perwakilan kita ke depan akan sangat membuka resiko bagi semakin minimnya partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan publik.

5. Sistematika Buku

Buku ini berisi tulisan-tulisan yang berusaha untuk mengevaluasi penyelenggaraan Pemilu 2019 dalam konteks pelaksanaan hak politik. Para penulis di buku ini berasal dari beragam latar belakang, yaitu akademisi, pegiat pemilu dan penyelenggara pemilu, yaitu dari anggota Bawaslu di tingkat provinsi. Para penulis menjelaskan hak memilih dan hak dipilih dari beragam fokus dengan menggunakan berbagai perspektif. Setiap penulis berusaha untuk mengidentifikasi isu strategis dalam melihat pelaksanaan hak memilih dan hak dipilih di Pemilu 2019. Selain itu, para penulis juga berusaha untuk menjelaskan berbagai upaya sebagai bagian dari solusi atas masalah, kendala dan tantangan yang terjadi dalam rangka menegakkan hak politik warga negara. Upaya-upaya tersebut bisa jadi berasal dari Bawaslu RI melalui program-program

nasional, namun upaya-upaya tersebut juga diinisiasi dan diaktivasi oleh Bawaslu di tingkat daerah. Dalam menyusun buku ini, para penulis telah terlibat dalam serangkaian kegiatan diskusi, dimana para penulis saling memberikan masukan dan komentar demi kesempurnaan naskah yang ada.

Secara lebih substantif, buku ini dibagi menjadi 3 topik besar, yaitu topik tentang hak memilih, hak dipilih dan beberapa topik yang berpengaruh terhadap hak memilih dan hak dipilih dalam konteks representasi politik. Terdapat empat bab (Bab 2-Bab 5) terkait dengan tema hak memilih dan tiga bab (bab 6-Bab 9) terkait dengan topik hak dipilih. Satu bab di buku ini fokus pada topik daerah pemilihan. Sebuah topik yang selama ini masih langka dalam kajian tentang pemilu di Indonesia.

Lebih detail, Bab 2 buku ini fokus pada diskusi seputar masalah, dan tantangan yang dihadapi di Pemilu 2019 ketika penyelenggara pemilu mengelola DPT. Melalui bab ini penulis berargumen bahwa masalah dan tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu di dalam mengelola DPT di Pemilu 2019 sebenarnya sama dengan masalah dan tantangan yang dihadapi di pemilu-pemilu sebelumnya. Untuk mencari solusi atas masalah dan tantantang tersebut, tulisan ini juga fokus pada beberapa alternatif solusi dalam proses pengelolaan DPT sehingga desain pengelolaan DPT dapat lebih baik. Bab 3 selanjutnya fokus pada masalah, kendala, dan tantangan di dalam proses pengelolaan DPT di Kabupaten Sampang Provinsi Jawa Timur yang sudah terjadi sejak Pilkada 2018 sebelumnya. Sebagaimana kita ketahui bersama, Kabupaten Sampang merupakan salah satu area yang rawan di dalam proses penyelenggaraan pemilu dan pilkada di Indonesia. Bab ini juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu Jawa Timur dalam menghadapi situasi dan kondisi yang ada.

Bab 4 menjelaskan hak memilih dari kasus pengelolaan DPT di Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Bab ini secara detail mendeskripsikan berbagai masalah, kendala dan tantangan dalam menjamin hak memilih di daerah dengan konteks daerah perbatasan di wilayah Indonesia, seperti kondisi

geografis, demografis dan kultural. Ditulis oleh salah seorang anggota Bawaslu NTT, bab ini juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dalam rangka memberikan solusi dan dukungan kepada KPU untuk mengatasi masalah, kendala dan tantangan yang ada, termasuk dalam membangun komunikasi dengan berbagai pengampu kepentingan, membangun posko pengaduan, dan berbagai program dengan menggunakan pendekatan berbasis kearifan lokal. Sedangkan Bab 5 mendiskusikan hak memilih dari kasus pengelolaan DPT di Kabupaten Maluku Tengah dan Kabupaten Seram Bagian Barat di Provinsi Maluku. Ditulis oleh dua anggota Bawaslu Maluku, bab ini menjelaskan berbagai masalah, kendala dan tantangan yang dihadapi oleh para penyelenggara di dalam konteks daerah rentan konflik. Bab ini juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu, baik itu dalam bentuk pencegahan, pengawasan maupun penindakan.

Bab 6-Bab 9 buku ini membedah topik hak memilih. Dengan fokus pada tiga kasus yang mewarnai dinamika dalam proses penyelenggaraan Pileg 2019, yaitu syarat non-parpol bagi calon anggota DPD, hak dipilih mantan terpidana korupsi dan fenomena pengunduran diri anggota DPR atau DPRD yang pindah ke partai politik lain, Bab 6 berargumen bahwa regulasi yang mengatur mekanisme pencalonan masih belum memberikan kepastian hukum. Hal ini dapat berupa ketidakjelasan regulasi, ketidaksinkronan dan ketidaksamaan pandangan dari lembaga-lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa norma dan proses pemilu. Sedangkan Bab 7 mengelaborasi fenomena calon pindah partai politik di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi. Bab ini sebenarnya sangat terkait dengan bab sebelumnya. Dari bab ini kita dapat memahami begitu kompleksnya mekanisme administrasi terkait dengan proses pencalonan. Mekanisme yang ada melibatkan lembaga penyelenggara pemilu, lembaga peradilan, kelembagaan DPRD, partai politik dan pemerintah daerah. Setiap lembaga tersebut memiliki pandangan dan kepentingan yang berbeda-beda. Selain itu, kita juga dapat mengambil pelajaran terkait dengan kompetensi penyelenggara pemilu dalam memahami dan memaknai regulasi yang ada secara

jelas dan detail dalam rangka menjalankan tugas, fungsi dan wewenang lembaga penyelenggara pemilu dengan baik dan benar. Untuk Bab 8 mengangkat tema proses pencalonan yang diselenggarakan oleh partai-partai lokal dan nasional di Nangroe Aceh Darussalam. Bab ini menjadi sangat penting karena kajian tentang pemilu seringkali mengabaikan partai-partai lokal yang hanya ada di provinsi ini. Uraian di bab ini fokus pada tiga poin penting, yaitu kuota pencalonan sebesar 120persen, kewajiban untuk mampu baca Alquran bagi para calon, dan ambang batas keterwakilan partai politik.

Bab 9 fokus pada tema keterwakilan perempuan di Pemilu 2019. Dengan dukungan data kuantitatif yang relatif komprehensif, bab ini menjelaskan keterwakilan perempuan, mulai dari tahap pencalonan, pengawalan suara, dan tahap perolehan kursi. Di bagian akhir, tulisan ini merumuskan beberapa rekomendasi yang salah satunya adalah terkait dengan pelaksanaan fungsi rekrutmen, kaderisasi dan pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik. Bagaimanapun juga, partai politik adalah lembaga yang sangat menentukan kondisi keterwakilan perempuan. Buku ini kemudian ditutup oleh Bab 10 yang fokus pada topik daerah pemilihan di tingkatan kabupaten/kota yang belum diatur dengan detail di UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Setelah menjelaskan kerangka teori dan kerangka legal untuk penyusunan daerah pemilihan, tulisan ini membedah beragam masalah yang terjadi di dalam proses penyusunan daerah pemilihan di tingkat kabupaten/kota di Pemilu 2019, yaitu kesenjangan representasi, kecenderungan terjadinya praktek *gerrymandering*, inkonsistensi, dan pengabaian prinsip-prinsip penyusunan daerah pemilihan sebagaimana telah diatur di dalam regulasi pemilu. Setelah menjelaskan dampak dari masalah yang ada tersebut, tulisan ini kemudian merumuskan berbagai rekomendasi untuk penyusunan daerah pemilihan yang lebih sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah dibuat tersebut.

6. Agenda Riset Berikutnya dan Rekomendasi

Seperti telah disampaikan sejak awal, buku ini bertujuan untuk melakukan evaluasi terkait dengan pelaksanaan hak politik warga negara di Pemilu 2019. Berbagai masalah, kendala, dan tantangan baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal dibahas setuntas mungkin di setiap bab. Selain itu, berbagai upaya untuk memberi solusi atas masalah, kendala, dan tantangan terutama yang telah dilakukan oleh Bawaslu juga telah dideskripsikan. Namun demikian, tentu saja buku ini belum mampu untuk mencakup semua masalah, kendala, dan tantangan di dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019. Dengan demikian, kajian-kajian selanjutnya dalam topik pelaksanaan hak politik warga negara di Pemilu 2019 masih perlu untuk dilakukan. Sebagai misal, dalam topik pelaksanaan hak memilih di Pemilu 2019, perlu dilakukan studi-studi terkait dengan jaminan hak memilih kelompok masyarakat marginal dan rentan. Juga, kajian-kajian tentang pelaksanaan hak memilih bagi para pemilih di luar negeri. Sedangkan dari sisi hak dipilih, kajian tentang proses pencalonan di internal partai politik perlu terus dikembangkan. Proses pencalonan merupakan hulu dari penyelenggaraan pemilu. Seperti telah diuraikan, proses pencalonan di Pemilu 2019 masih menyisakan banyak persoalan. Dalam membedah proses pencalonan, kajian-kajian berikutnya perlu tidak hanya fokus pada tahap pencalonan, tapi juga pada tahap penetapan calon terpilih.

Terkait dengan rekomendasi, sebenarnya sebagian besar masalah, tantangan dan kendala yang dihadapi di dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019 ini tidak banyak berbeda dengan hal yang sama yang dihadapi di dalam proses penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya. Setiap bab dari buku ini juga telah berusaha untuk merumuskan berbagai rekomendasi dalam rangka pelaksanaan hak politik warga negara pada pemilu yang lebih baik. Namun demikian, kita dapat memberikan beberapa rumusan rekomendasi yang bersifat strategis. Dari sisi desain pengelolaan daftar pemilih yang memiliki peran sentral dalam pelaksanaan hak memilih, kita dapat melihat pentingnya integrasi antara sistem pendataan

kependudukan dan sistem pendaftaran pemilih di dalam menghasilkan daftar pemilih yang cepat dan akurat. Dalam konteks ini, relasi antar kelembagaan perlu mengesampingkan ego sektoral. Selain itu, lembaga penyelenggara pemilu perlu untuk secara berkesinambungan mengoptimalkan penggunaan teknologi komunikasi dan informasi untuk pelaksanaan hak politik. Tidak lupa juga adalah peningkatan peran masyarakat sipil dalam pengelolaan daftar pemilih. Sedangkan dari sisi hak dipilih, kita perlu terus mendorong terjadinya demokrasi di internal partai politik sehingga proses pencalonan benar-benar dapat menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang telah diatur di dalam peraturan perundangan, yaitu demokrasi dan terbuka. Secara umum, kita perlu terus untuk mendorong partai politik untuk dapat menjalankan fungsi rekrutmen dan pendidikan politik dengan lebih baik. Lembaga penyelenggara pemilu juga perlu lebih berani dan serius terlibat di dalam proses kandidasi. Hal ini bisa dilakukan dengan optimalisasi teknologi komunikasi dan informasi yang telah ada. Peran masyarakat sipil dan publik juga perlu lebih didorong di dalam proses pencalonan. Akhirnya, kita perlu memaknai pemilu tidak sekedar terbatas di tahap pemungutan suara, namun juga sejak di tahap pendaftaran peserta pemilu dan penetapan calon.

Referensi

Aspinall, Edward dan Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Beckman, Ludvig. 2014. "Who Should Vote? Conceptualizing Universal Suffrage in Studies of Democracy," *Democratization*, 15:1, hal. 29-48.

Davis-Roberts, Averydan David J. Carroll. 2010. "Using international law to assess elections," *Democratization*, Vol. 17, No. 3, hal. 416-441.

Dovi, Suzzane. 2018. "Political Representation" dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University Press. Dapat diakses di <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>

Fahmi, Khairul. 2019. "Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas." *Disertasi di Program Studi S3 Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM*. Yogyakarta.

Hazan, Reuven Y. dan Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. New York: Oxford University Press.

Karim, Abdul Gaffar, Desi Rahmawati, Ulya Niami Efrina Jamson, Alan Griha Yunanto, Desiana Rizka Fimmastuti, dan Wegk Prasetyo. 2016. "Pola Surat Suara Tidak Sah dalam Pemilu Presiden 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Polgov.

Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities," *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6/7, hal. 845-879.

Nuryanti, Sri. 2017. "Hilangnya Suara Warga Negara: Jebakan Formalisme dan Perumitan dalam Regime Elektoral." *Disertasi di Program Studi S3 Ilmu Politik Fisipol UGM*. Yogyakarta.

Perdana, Aditya dan Delia Wildianti. 2019. "Gerakan Perempuan Politik Setelah 20 Tahun Reformasi," *Jurnal Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan*, Vol. 24 No. 1, hal. 82-100.

Prayudi. 2018. "Mengapa Masalah DPT Terus Terjadi?" *Info Singkat*, Vol. X No. 18, hal. 25-30. Dapat diakses di http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-18-II-P3DI-September-2018-171.pdf

Rehfeld, Andrew. 2011. "The Concepts of Representation," *The American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3, hal. 631-641.

Sanit, Arbi. 1992. *Golput: Aneka Pandangan Fenomena Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Scarrow, Susan. 2005. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs (NDI).

Sukmajati, Mada. 2019. "Ideologies of Joko Widodo and Indonesian Political Parties," dalam Max Lane (Ed.). *Continuity and Change after Indonesia's Reforms: Contributions to an Ongoing Assessment*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, hal. 44-77.

Sukmajati, Mada. 2019. "Model-Model Perwakilan Politik: Teori dan Prakteknya di Indonesia," dalam Tommy Andana, Siti Aminah, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno, dan WidyaPriyahita Pujibudojo (Ed.). *Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, hal. 1-19.

Sukmajati, Mada. 2016. "Kandidasi dalam Partai Politik di Indonesia," makalah dipresentasikan di Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KHTN) Ke-3 yang diselenggarakan oleh PUSaKo FH Universitas Andalas, Bukittinggi, 5-8 September 2016.

Wojtasik, Waldemar. "Functions of Elections in Democratic Systems." *Political Preferences*, No.4/2013.

Yard, Michael (Ed.). 2011. *Civil and Voter Registries: Lessons Learned from Global Experiences*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (IFES).





Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Sistem Pendaftaran Pemilih Pada Pemilu 2019: Masalah, Tantangan dan Alternatif Solusinya

Ahsanul Minan

1. Pengantar

Meski telah berpengalaman menyelenggarakan 4 kali pemilu nasional serta ribuan kali pemilihan kepala daerah sejak era reformasi pada tahun 1999, permasalahan daftar pemilih masih tetap menjadi isu yang terus diperdebatkan setiap menjelang dan selama penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Berbeda dengan penyelenggaraan pemilu di era pemerintahan totaliter Orde Baru yang tidak banyak menorehkan kisah kesemrawutan daftar pemilih, sejak era reformasi penyelenggaraan pemilu selalu diwarnai oleh keraguan dan pertanyaan tentang kualitas dan kredibilitas daftar pemilih.

Pada Pemilu 1999, misalnya, kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) sangat buruk, dan dikelola secara tidak transparan. Bahkan menurut pengakuan komisioner KPU saat itu, Edwin Henawan Soekowati, komisioner KPU pun tidak bisa mengakses data pemilih.⁽¹⁾ Pada Pemilu 2004 permasalahan dalam penyusunan daftar pemilih juga mengemuka sebagaimana disuarakan oleh Aliansi Parpol untuk Pemilu Bersih yang mensinyalir adanya sekitar 30 persen pemilih tidak terdaftar yang berujung kepada penolakan anggota aliansi untuk menandatangani berita acara pengesahan hasil Pemilu Legislatif (Pileg) 2004 (Cahyono, 2004). Pada Pemilu 2009 kisruh daftar pemilih juga mengemuka sebagaimana

¹ <https://www.tribunnews.com/nasional/2018/03/20/pemilu-1999-dinilai-sebagai- pesta-demokrasi-paling-buruk-dalam-sejarah?page=all> (diakses 31 Oktober 2019).

ditulis dalam tajuk rencana KOMPAS.⁽²⁾Laporan tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga menunjukkan bahwa terdapat sekitar 25 persen – 40 persen pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk daftar pemilih (Asyari, 2012).

Hal yang sama juga terjadi di Pemilu 2014. Penetapan DPT secara nasional yang sedianya dilaksanakan pada 23 Oktober 2013 ternyata ditunda penetapannya hingga tanggal 4 November 2013. Selain karena desakan Komisi II DPR dan partai politik yang menolak DPT ditetapkan, saat itu KPU juga mengambil keputusan itu karena adanya rekomendasi dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagaimana tertuang dalam Surat Bawaslu No. 762/Bawaslu/X/2013. Pada lampiran surat tersebut, Bawaslu menyebut masih terdapat 10,8 juta data yang masih bermasalah, di antaranya adalah bahwa masih ada Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang bermasalah dan terdapat pemilih siluman (pemilih yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih dan masih terdaftar di daftar pemilih tetap). Selain itu, masih terdapat perbedaan data antara data di DPT dan data di Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH).

Pada Pemilu 2019, persoalan daftar pemilih kembali menjadi permasalahan. Penyelenggaraan pemilu presiden (pilpres) secara berbarengan dengan pileg menjadikan polemik daftar pemilih semakin panas. Aspek yang dikritisi cenderung sama, yakni kualitas daftar pemilih terkait dugaan banyaknya daftar pemilih ganda sebagaimana diklaim oleh Paslon No. 02 yang mencapai 25 juta⁽³⁾ dan manipulasi data pemilih khusus.⁽⁴⁾ Bahkan, pada Pemilu 2019 ini muncul tudingan kepada Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang dianggap menyelundupkan data ke dalam DPT.⁽⁵⁾

2 <https://nasional.kompas.com/read/2008/09/20/0033077/tajuk.rencana?page=all> (diakses 31 Oktober 2019).

3 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180906195426-32-328327/kubu-prabowo-bentuk-tim-khusus-cek-25-juta-data-pemilih-ganda> (diakses 31 Oktober 2019).

4 <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/14/16034231/kubu-prabowo-tuding-kpu-manipulasi-57-juta-pemilih-khusus> (diakses 31 Oktober 2019).

5 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181018053558-32-339360/>

Bab ini ini mengkaji permasalahan daftar pemilih dalam pemilu di Indonesia dalam rangka menyongsong penerapan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan. Kajian ini berangkat dari 3 pertanyaan, yaitu apa permasalahan dalam sistem pendaftaran pemilih pada Pemilu 1999-2014? Mengapa tahapan pendaftaran pemilih dalam Pemilu 2019 yang telah menerapkan sistem daftar pemilih yang berkelanjutan (*continuous voter registration systems*) masih tetap menyisakan masalah? Bagaimana idealitas penerapan sistem pengelolaan daftar pemilih berkelanjutan di masa mendatang? Diskusi di bab ini dibatasi hanya pada sistem pendaftaran dan pemeliharaan data pemilih sehingga tidak menyinggung topik tentang hak pilih. Guna memperkaya perspektif kajian, studi literatur tentang sistem dan praktek pendaftaran pemilih berkelanjutan di beberapa negara juga dikupas di dalam tulisan ini dalam rangka memberikan alternatif solusi bagi sistem pendaftaran pemilih di Indonesia ke depan.

2. Urgensi Daftar Pemilih

Sebelum mengkaji praktek pendaftaran pemilih di Indonesia, penting kiranya untuk mengkonstruksikan pemahaman akan urgensi keberadaan daftar pemilih dalam penyelenggaraan pemilu. Sebuah pemilu dapat dilaksanakan tanpa adanya data pemilih, tetapi penyelenggaraan sebuah pemilu pasti memerlukan daftar pemilih (Bodnár dan Attila, 2010). Daftar pemilih diperlukan untuk menjamin integritas pemilu dengan memastikan bahwa hanya warga negara yang memenuhi syarat yang dapat memberikan suara serta mencegah pemilih menggunakan hak suaranya lebih dari satu kali (Quinlan dan Okolikj, 2017).

Beberapa ilmuwan menyebut bahwa pendaftaran dan pendataan pemilih menyediakan manfaat yang sangat besar, antara lain untuk mewujudkan transparansi, memberi ruang kepada calon pemilih untuk mengajukan gugatan hukum, dan mempermudah perencanaan bagi penyelenggara

kubu-prabowo-tuding-kemendagri-selundupkan-data-dalam-dpt (diakses 31 Oktober 2019).

pemilu (Yard (Ed.),2011). Ketiadaan dan permasalahan dalam daftar pemilih akan menimbulkan beberapa persoalan, antara lain menurunnya tingkat partisipasi pemilih (Blais, 2010), hilangnya hak pilih warga, serta munculnya *distrust* terhadap hasil pemilu.

Dalam literatur internasional, terdapat dua istilah yang lazim dipergunakan, yakni data pemilih (*voter registation database*) dan daftar pemilih (*voters list*). Data pemilih adalah sebuah database pemilih yang berisi data-data terkait dengan pemilih yang terekam dalam sebuah pangkalan data. Sedangkan daftar pemilih adalah data pemilih yang telah dibagi berdasarkan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dengan demikian, daftar pemilih adalah bagian dari data pemilih. Dasar penyusunan data pemilih pada umumnya adalah data penduduk, yakni rekaman data dari seluruh penduduk di sebuah wilayah administrasi pemerintahan.

Terdapat beberapa kriteria detail tentang data pemilih dan pendaftaran pemilih yang diakui secara internasional yang akan diacu dalam menilai daftar pemilih dalam tulisan ini. IFES sebagaimana dijelaskan oleh Yard (2011) menyebut dua belas prinsip daftar pemilih, yang diantaranya adalah:

1. *integrity*, yakni pendaftaran pemilih harus dilakukan secara adil, jujur dan semaksimal mungkin menjangkau warga negara yang memenuhi syarat dan mencegah yang tidak memenuhi syarat masuk dalam daftar pemilih;
2. *inclusiveness*, yakni seluruh warga yang memenuhi syarat harus masuk dalam daftar tanpa memandang perbedaan agama, suku, pilihan politik;
3. *comprehensiveness*, yakni daftar pemilih harus memasukkan seluruh warga yang memenuhi syarat dan memberikan perhatian kepada kelompok marginal, termasuk kaum difabel, kelompok masyarakat di pedalaman dan perbatasan, kelompok miskin.
4. *accuracy*, yakni daftar pemilih harus merekam data pemilih seakurat mungkin;
5. *accessibility*, yakni proses dan mekanisme pendaftaran pemilih harus menyediakan cara yang mudah dan tidak ada hambatan bagi warga negara yang memenuhi syarat;

6. *transparency* yakni seluruh proses pendaftaran pemilih harus dapat dipantau oleh para pemangku kepentingan;
7. *security* yakni data pemilih harus dijaga dari kemungkinan diakses oleh pihak yang tidak berwenang, rusak, atau hilang termasuk karena sebab bencana;
8. *accountability* yakni setiap perubahan terhadap data pemilih baik karena adanya pengaduan maupun keberatan, harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan keputusan perubahan harus dibuat melalui proses yang terbuka;
9. *credibility*, yaitu daftar pemilih harus disusun dan dipelihara melalui cara-cara yang mampu meyakinkan publik dan pemangku kepentingan politik;
10. *sustainability*, yakni data pemilih harus dibuat dan dipelihara secara berkelanjutan baik secara hukum, politik, ekonomi, maupun teknologi;
11. *cost-effectiveness*, yakni proses pendaftaran dan pendataan pemilih harus dilakukan secara efisien (tidak berbiaya tinggi); dan
12. *informed electorate* yakni sistem pendaftaran pemilih harus memastikan bahwa pemilih mendapatkan informasi tentang kapan, dimana, dan bagaimana cara mendaftar, mengupdate, maupun memeriksa daftar pemilih.

Di samping itu, *the Venice Commission* juga menetapkan prinsip yang termuat dalam *Code of Good Practice in Electoral Matters*.⁽⁶⁾ Kriteria tersebut meliputi:

1. Institusi pelaksana pendaftaran pemilih harus bersifat permanen (bukan kepanitiaan *ad hoc*);
2. Harus ada sistem pemutakhiran secara berkala, setidaknya sekali setiap tahunnya. Ketika sistem yang diterapkan tidak mampu menggunakan sistem pendaftaran secara otomatis, maka harus disediakan sistem pendukung untuk melakukan pendaftaran dalam periode yang memadai;
3. Data pemilih harus dipublikasikan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas;

⁶[https://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](https://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf) (diakses tanggal 18 November 2019).

4. Harus tersedia sebuah prosedur administratif bagi warga yang belum terdaftar untuk mendaftarkan diri atau didaftarkan, dimana prosedur tersebut dapat diawasi oleh lembaga yang berwenang. Proses pendaftaran pemilih sebaiknya tidak dilakukan di hari pemungutan suara di TPS;
5. Prosedur koreksi atas kesalahan data pemilih harus tersedia; dan
6. Harus tersedia prosedur yang memungkinkan bagi pemilih yang telah pindah domisili atau baru saja memenuhi persyaratan sebagai pemilih untuk mendaftarkan diri atau didaftar setelah diumumkan daftar pemilih.

Dalam konteks Indonesia, diskursus dan kontroversi yang acapkali muncul dalam setiap perhelatan pemilu terkait dengan daftar pemilih dan bukan pada data pemilih. Perdebatan ini selalu dan hanya muncul pada masa tahapan pendaftaran pemilih. Terkadang, masalah ini masuk dalam gugatan pada perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK). Seiring dengan selesainya pemilu, tidak ada lagi pihak yang mempersoalkan masalah daftar dan data pemilih. Hal ini disebabkan karena selama ini pendaftaran pemilih dimasukkan ke dalam salah satu rangkaian tahapan pemilu saja sehingga masalah pendaftaran pemilih akan terlupakan setelah usainya pemilu. Belum terdapat kerangka regulasi yang mengatur tentang pemeliharaan data pemilih, kecuali dalam kurun waktu kurang dari satu dekade terakhir.

3. Problematika Daftar Pemilih Di Pemilu 1999-2014

Terdapat dua aspek penting yang perlu dicermati dalam mengkaji permasalahan daftar pemilih pada Pemilu 1999-2014, yakni bagaimana kerangka regulasi mengatur desain dan metode pendaftaran pemilih dan bagaimana praktek implementasinya oleh KPU dan pemangku kepentingan terkait lainnya. Kedua aspek ini penting untuk dibedah karena keduanya memiliki hubungan yang saling mempengaruhi. Kerangka hukum memberikan landasan yuridis tentang metode pendaftaran pemilih yang digariskan oleh peraturan perundang-undangan dan diacu oleh

penyelenggara pemilu dalam pelaksanaannya. Tidak dapat dipungkiri bahwa sangat mungkin muncul penyimpangan dalam implementasi aturan oleh penyelenggara pemilu atau adanya diskresi yang diambil ketika kondisi faktual (hambatan dan kendala empiris) memaksanya.

Desain dan metode pendaftaran pemilih dalam peraturan perundang-undangan pemilu sejak tahun 1999-2014 mengalami berbagai perubahan yang dapat disajikan secara sederhana dalam tabel berikut:

Tabel 1.
Pengaturan Tentang Metode Pendaftaran
Pemilih di Pemilu 1999-2014

Aspek	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014
Rujukan Peraturan	UU 3/1999	UU 12/2003	UU 10/2008	UU 8/2012
Peran Pemilih	Pemilih Aktif mendaftarkan diri	Pemilih Aktif mendaftarkan diri	Pasif	Pasif
Peran Penyelenggara	Untuk wilayah yang sulit secara geografis, PPS berkewajiban secara aktif melakukan pendaftaran Pemilih.	Petugas aktif mendaftar pemilih	PPS dibantu oleh petugas pemutakhiran data pemilih aktif melakukan pemutakhiran	PPS dibantu oleh petugas pemutakhiran data pemilih aktif melakukan pemutakhiran
Pendaftaran pemilih di luar negeri	Pemilih aktif mendaftarkan diri	Pemilih aktif mendaftarkan diri dan/atau dapat dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih	Kepala Perwakilan Republik Indonesia menyediakan data penduduk: Warga Negara Indonesia dan data penduduk potensial pemilih Pemilu di negara Akreditasinya	-
Peran Pihak Lain	Menteri Kehakiman memberitahukan kepada KPU tiap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang mengikat seseorang dicabut hak pilihnya	Norma ini tidak lagi dicantumkan	Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan	Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan, yang mencakup: <ul style="list-style-type: none"> • data agregat kependudukan per kecamatan • Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu • data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

				<p>a. Menteri Dalam Negeri menyerahkan kepada KPU; b. gubernur menyerahkan kepada KPU Provinsi; dan c. bupati/walikota menyerahkan kepada KPU Kabupaten/Kota. Menteri Luar Negeri kepada KPU</p>
Metode	mencatat data pemilih dalam Daftar Pemilih (KPU yang men yusun daftar pemilih)	mencatat data pemilih dalam Daftar Pemilih (KPU yang menyusun daftar pemilih)	<ul style="list-style-type: none"> • KPU kab/kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari Pemerintah dan pemerintah daerah. (KPU hanya memutakhirkan dan menetapkan daftar pemilih) • ulaidiperkenalkan Msistem rekapitulasi daftar pemilih 	<p>Data kependudukan disinkronisasikan oleh Pemerintah bersama KPU dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan dan hasilnya menjadi Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) DP4 harus diserahkan dalam waktu yang bersamaan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah paling lambat 14 bulan sebelum hari pemungutan suara kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota. Lalu KPU memutakhirkan oleh KPU menjadi data Pemilih dengan memperhatikan data Pemilih pada Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang terakhir.</p>

Perihal Pelaksanaan Hak Politik

Syarat	<ul style="list-style-type: none"> • 17 tahun atau pernah kawin • nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; • tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih; • tidak sedang dicabut hak pilihnyaberdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hokumtetap. • Terdaftar dalam daftar pemilih • KartuTanda Penduduk (KTP) atau bukti diri lainnya yang sah 	<ul style="list-style-type: none"> • 17 tahun atau pernah kawin • nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; • tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum 	<ul style="list-style-type: none"> • 17 tahun atau pernah kawin • Terdaftar dalam daftar pemilih 	<ul style="list-style-type: none"> • 17 tahun atau pernah kawin • Terdaftar dalam daftar pemilih
Pelaksana	KPU-PPS	KPU-PPS-Petugas Pendaftaran Pemilih	KPU-PPS-Petugas Pendaftaran Pemilih yang terdiri atasperangkat desa/kelurahan, rukun warga, rukun tetangga atau sebutan lain, dan warga masyarakat	KPU-PPS-Petugas Pendaftaran Pemilih
Waktu		6 bulan sebelum hari pemungutan suara	Data kependudukan (dari pemerintah) harus sudah tersedian diserahkan kepada KPU paling lambat 12 bulan sebelum hari/tanggal pemungutan suara	Permutakhiran daftar pemilih selama 4 bulan
		Daftar pemilih untuk setiap daerah pemilihan disimpan	Mulai diatur norma tentang pengawasan dan	

		dan dipelihara oleh KPU	penyelesaian perselisihan terkait daftar pemilih	
Komponen dalam Data Pemilih		Sejak UU ini, ditegaskan beberapa parameter data pemilih yang meliputi: a. nama lengkap; b. status perkawinan; c. tempat dan tanggal lahir/umur; d. jenis kelamin; e. jenis cacat yang di-sandang; dan f. alamat tempat tinggal.	parameter data pemilih yang meliputi: • nomor induk kependudukan, • nama, • tanggal lahir, • jenis kelamin, dan alamat	parameter data pemilih yang meliputi: • nomor induk kependudukan, • nama, • tanggal lahir, • jenis kelamin, dan alamat

Dari tabel perbandingan kerangka hukum pemilu terkait pendaftaran pemilih pada Pemilu 1999-2014 di atas, terlihat desain dan metode pendaftaran pemilih yang dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Peran pemilih dan penyelenggara pemilu dalam pendaftaran pemilih.
Pada umumnya terdapat dua model yang lazim diterapkan dalam pendaftaran pemilih, yakni model aktif (dimana pemilih berperan aktif dalam mendaftarkan diri sebagai pemilih) dan model pasif (dimana pemilih bersikap pasif karena penyelenggara pemilu diwajibkan bekerja secara aktif dalam pendaftaran pemilu)(OSCE/ODIHR 2012). Pada Pemilu 1999 dan 2004, sistem pendaftaran aktif diterapkan. Namun, pada pemilu berikutnya berganti menjadi sistem pasif, dimana peran penyelenggara pemilu bersama jajaran petugas pendaftaran pemilihlah yang lebih aktif dalam mendekati pemilih untuk didaftar.
2. Otoritas dalam pendaftaran pemilih.
Pada Pemilu 1999-2004, penyelenggara pemilu memiliki peran sentral dalam pendaftaran pemilih. Namun, sejak Pemilu 2009 terjadi perubahan dan pergeseran peran, yakni pertama, dimunculkannya peran pemerintah sebagai penyedia data kependudukan yang menjadi bahan dalam penyusunan daftar pemilih sehingga

terdapat ketergantungan penyelenggara pemilu terhadap pemerintah. Kedua, tugas penyelenggara pemilu tidak lagi melakukan pendaftaran pemilih melainkan pemetakhiran daftar pemilih. Rosenberg dan Chen (2009) dalam studi perbandingannya tentang daftar pemilih menyebutkan bahwa peran instansi pemerintah dalam menyediakan data kependudukan untuk penyusunan daftar pemilih lazim dipraktekkan, antara lain di Australia, Argentina, Prancis dan 4 wilayah di Kanada, yakni British Columbia, Ontario, dan Quebec.

3. Pemeliharaan data pemilih paska pemilu.
Dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang mengatur penyelenggaraan Pemilu 2004, terdapat norma yang mengatur kewajiban KPU untuk menyimpan dan memelihara daftar pemilih untuk setiap daerah pemilihan. Norma ini tidak lagi muncul dalam UU Pemilu 2009. Namun, pada Pemilu 2014 muncul kewajiban kepada KPU untuk mengecek silang DP4 dengan data pemilih pada pemilu terakhir.
4. Pengawasan terhadap proses pendaftaran pemilih.
Sejak Pemilu 2009 mulai diatur tentang pengawasan terhadap proses pendaftaran pemilih oleh pengawas pemilu dan mekanisme perselisihan dan penyelesaiannya. Kehadiran sistem pengawasan terhadap proses pendaftaran pemilih ini menjadi alat bantu untuk mewujudkan prinsip akuntabilitas daftar pemilih.

Sementara itu, pada tataran implementasi, permasalahan yang muncul dalam pendaftaran pemilih pada Pemilu 1999-2014 pada umumnya memiliki kesamaan pola yang meliputi 5 faktor, yaitu:

1. faktor regulasi yang selalu berubah;
2. buruknya kualitas data kependudukan (penduduk di dalam negeri dan WNI di luar negeri) yang disediakan oleh Pemerintah sebagai bahan untuk penyusunan daftar pemilih;
3. lemahnya kinerja penyelenggara pemilu dan petugas P4B dalam melakukan pemetakhiran daftar pemilih;
4. ego-sektoral antar lembaga terutama antara KPU dengan

Kemendagri; dan

5. rendahnya partisipasi masyarakat.

Permasalahan di sektor regulasi dipicu oleh ketidakkonsistenan dalam kerangka hukum pemilu yang mengatur tentang tata cara pendaftaran pemilih sebagaimana digambarkan sebelumnya. Di sisi lain, permasalahan hukum juga muncul dalam peraturan teknis pendaftaran pemilih yang dikeluarkan oleh KPU yang seringkali terlambat dan mengandung norma-norma yang kontradiktif. Kelemahan pada tingkat peraturan teknis ini bahkan diakui oleh KPU sebagaimana tercantum dalam dokumen hasil evaluasi pemilu tahun 2009 (KPU, 2010).⁷⁾ Persoalan ini membuat prinsip *sustainability* data pemilih sulit untuk diwujudkan.

Kualitas data kependudukan menjadi isu yang krusial dan selalu diangkat oleh KPU terutama sejak Pemilu 2009. Peran pemerintah melalui kemendagri beserta jajaran Dinas Kependudukan di daerah serta Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) sangat vital dalam menyediakan daftar penduduk yang potensial memiliki hak pilih. Namun demikian, kualitas data yang disediakan pemerintah dikeluhkan oleh KPU, Bawaslu dan berbagai kalangan lainnya. Keluhan ini berkisar pada tingkat akurasi yang rendah, tidak jelasnya data WNI yang tinggal di luar negeri, dan besarnya perbedaan data DP4 dengan data pemilu terakhir yang dimiliki oleh KPU. Akurasi data pada umumnya berkaitan dengan data ganda dan data invalid. Sedangkan data WNI di luar negeri yang selalu berubah dan sulit diverifikasi kebenarannya. Problem kualitas data kependudukan ini terkonfirmasi dalam penyelidikan Komnas HAM pada tahun 2009 (Komnas HAM, 2009), penelitian FORMAPPI (FORMAPPI, 2009), penelitian oleh JPPR (JPPR, 2010), serta hasil evaluasi pemilu yang dilakukan oleh KPU (KPU 2010). Persoalan menyebabkan prinsip akurasi dan kredibilitas data/daftar pemilih menjadi sering dipertanyakan akuntabilitasnya.

⁷⁾ Dalam dokumen evaluasi ini, KPU menyimpulkan bahwa salah satu faktor penyebab buruknya kualitas data pemilih disebabkan karena terlambatnya petunjuk teknis dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih menyebabkan pelaksana pemilu di daerah kesulitan menjalankan tugas pemutakhiran daftar pemilih.

Persoalan perbedaan DP4 dengan data pemilu terakhir menjadi masalah sejak UU No.8 Tahun 2012 yang mengatur bahwa KPU harus menyangdingkan data DP4 (yang disediakan oleh pemerintah) dengan data pemilu terakhir yang dimiliki oleh KPU.⁽⁸⁾ Permasalahan lain yang bersumber dari pemerintah muncul ketika undang-undang pemilu mewajibkan penggunaan NIK (*single identity number*) dan KTP-elektronik sebagai salah satu syarat dalam data pemilih karena proyek KTP-elektronik terhambat oleh berbagai persoalan.⁽⁹⁾

Sementara kinerja KPU dan jajarannya, termasuk petugas pendaftaran pemilih, juga menjadi sorotan akibat dari kesalahan manajemen dan lemahnya kontrol. Hal ini mengakibatkan banyaknya warga negara yang memiliki hak pilih tetapi tidak terdaftar dalam DPT yang ditetapkan oleh KPU. Lemahnya kinerja KPU dan jajarannya ini dipicu oleh beberapa faktor, antara lain kurangnya sosialisasi, buruknya manajemen waktu,⁽¹⁰⁾ lemahnya kapasitas penyelenggara pemilu (Komnas HAM, 2009),⁽¹¹⁾ lemahnya transparansi dan

8 Penelitian yang dilakukan Kemitraan pada tahun 2009 menyebutkan bahwa sebagian besar data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) dari Pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat diandalkan dari segi derajat cakupan, kemutakhiran dan akurasi, tidak hanya karena pemutakhiran data penduduk dilakukan secara pasif tetapi juga karena Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mengakomodasi DPT pemilu/pilkada sebelumnya dalam penyusunan DP4 Pemilu berikutnya (Surbakti, et.al.,2011).

9 Penelitian yang dilakukan Kemitraan pada tahun 2009 menyimpulkan bahwa sejumlah warga negara yang berhak memilih tetapi tidak mempunyai kartu tanda penduduk (KTP) atau nomor induk kependudukan (NIK), sehingga tidak dapat terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) (Surbakti, et.al.,2011).

10 Penelitian yang dilakukan oleh JPPR menemukan bahwa Beberapa KPU Kabupaten/Kota tidak konsisten mematuhi batas akhir pemutakhiran DPT sesuai dengan tahapan yang dibuatnya berdasarkan aturan yang berlaku (JPPR 2010). Di sisi lain, evaluasi Kemitraan menyoroti tentang keterlambatan Pembentukan Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP), dan bahkan pembentukan PPDP ini dinilai tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukannya (Surbakti, et.al.,2011).

11 Penelitian JPPR pada tahun 2010 terkait dengan evaluasi PILKADA juga menemukan bahwa Petugas verifikasi/pemutakhiran data pemilih tidak bekerja secara profesional (JPPR 2010). Sedangkan evaluasi yang dilakukan Kemitraan menyimpulkan bahwa Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan PPDP cenderung bersikap pasif (menunggu di kantor desa/kelurahan) dalam pemutakhiran daftar pemilih (Surbakti, et.al., 2011)

aksesibilitas informasi data pemilih,⁽¹²⁾ dan kendala anggaran.⁽¹³⁾

Faktor ego-sektoral antara pemerintah (Kemendagri dan Dinas Kependudukan di daerah) dengan KPU semakin memperburuk permasalahan karena memicu ketidakharmonisan komunikasi dan koordinasi. Meskipun KPU sering menuding kualitas data kependudukan yang disediakan oleh Pemerintah kurang baik, namun pada saat yang sama, KPU juga gagal menjelaskan kondisi dan persyaratan data kependudukan yang mereka butuhkan.⁽¹⁴⁾

Sedangkan pada sektor partisipasi masyarakat terdapat masalah berupa rendahnya kesadaran masyarakat untuk secara aktif melakukan pengecekan terhadap status mereka dalam daftar pemilih.⁽¹⁵⁾ Di sisi lain, partai politik sebagai salah satu pihak yang seharusnya sangat berkepentingan terhadap data pemilih juga cenderung pasif⁽¹⁶⁾ dan umumnya hanya mempersoalkannya di media massa atau pada saat persidangan perselisihan hasil pemilu di MK.

Penelitian FORMAPPI juga menemukan adanya keterlambatan pembentukan pengawas pemilu ditingkat bawah sebagai salah satu faktor penyebab tidak terawasinya proses

¹² Penelitian Kemitraan menyebutkan bahwa KPU beserta seluruh jajarannya di daerah tidak cukup transparan dalam membuka data pemilih kepada publik (Surbakti, et.al., 2011).

¹³ Temuan Komnas HAM juga menggarisbawahi problem manajemen anggaran pemilu ini (Komnas HAM 2009).

¹⁴ Penelitian Kemitraan menggarisbawahi masalah ini dengan mengemukakan bahwa KPU tidak mempunyai sikap yang jelas terhadap DP4 dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang mempunyai kualitas yang tidak dapat diandalkan dan KPU tidak memiliki parameter yang terukur dalam menerima atau menolak DP4 dari Pemerintah Kabupaten/Kota (Surbakti, et.al., 2011).

¹⁵ Evaluasi yang dilakukan KPU pada tahun 2009 menyimpulkan rendahnya partisipasi masyarakat ini. Lihat "Laporan Evaluasi Pelaksanaan Pemilu 2009", Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2010. Sementara Penelitian Kemitraan menemukan bahwa Pemilih bersikap pasif dalam menanggapi DPS karena merasa sudah tercatat sebagai pemilih karena ikut memberikan suara pada pemilu sebelumnya, karena tidak tersedia informasi yang memadai dan menarik mengenai pemutakhiran daftar pemilih, atau menganggap hal lain lebih penting daripada mengecek daftar pemilih (Surbakti, et.al., 2011).

¹⁶ Penelitian Kemitraan menemukan bahwa Hanya sedikit partai politik yang meminta salinan DPS kepada PPS, dan PPS hanya akan memberikan salinan DPS kepada partai politik apabila wakil partai politik mengganti biaya fotokopi (Surbakti, et.al. 2011).

pendaftaran pemilih. Hal ini pada gilirannya berkontribusi kepada kekisruhan dalam proses pendaftaran pemilih (Formappi, 2009). Fakta ini juga ditemukan oleh Kemitraan dalam evaluasinya pada tahun 2009 yang menyimpulkan bahwa panitia pengawas pemilu belum terbentuk ketika KPU melaksanakan program pemutakhiran daftar pemilih sehingga tidak ada pengawasan terhadap pelaksanaan tahap pemutakhiran daftar pemilih (Surbakti, et.al., 2011).

Hasil audit daftar pemilih yang dilakukan oleh LP3ES pada tahun 2004 di Aceh, misalnya, menunjukkan 92 persen warga negara yang berhak memilih sudah terdaftar, 5 persen pemilih siluman dan sisanya belum terdaftar. Pada tahun 2008 LP3ES juga melakukan audit daftar pemilih yang hasilnya menunjukkan bahwa sekitar 20,8 persen masyarakat belum terdaftar. Berkaitan dengan informasi pemutakhiran daftar pemilih, hanya 7,3 persen pemilih yang mengetahui periode pengecekan nama dalam DPS, 62,8 persen pemilih merasa dirinya sudah terdaftar; 15 persen pemilih merasa dirinya tidak terdaftar dan 22,2 persen tidak mengetahui apakah dirinya terdaftar ataupun tidak. Tingkat keaktifan masyarakat untuk memeriksa daftar pemilih masih sangat rendah, yaitu 48,1 persen responden mengatakan akan memeriksa namanya, 36,6 persen mengaku tidak akan mengecek dan hanya 3,4 persen yang sudah mengecek namanya (Asyari, 2012).

Potret permasalahan dalam pendaftaran pemilih pada Pemilu 1999-2014 tersebut menunjukkan bahwa problem di tingkat regulasi yang mencakup inkonsistensi norma pengaturan di tingkat UU Pemilu terkait sistem pendaftaran pemilih serta keterlambatan penetapan dan ketidakjelasan peraturan teknis pendaftaran pemilih yang dikeluarkan oleh KPU menjadi faktor penting yang memicu keruwetan sistem pendaftaran pemilih. Hal ini semakin diperparah dengan kinerja penyelenggaraan tahapan pendaftaran pemilih yang buruk baik di tingkat KPU dan jajarannya, maupun di tingkat pemerintah sebagai penyedia data kependudukan, yang dipadu dengan tingginya ego-sektoral antar lembaga.

4. Problematika Daftar Pemilih di Pemilu 2019

Menyadari permasalahan laten dan terus berulang dalam sistem pendaftaran pemilih di Indonesia, sejak tahun 2017 DPR dan Pemerintah bersepakat untuk melakukan perbaikan kerangka hukum pemilu terkait daftar pemilih. Melalui UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, sistem pendaftaran pemilih diubah secara drastis dengan memperkenalkan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan sebagai pengganti dari sistem pendaftaran pemilih secara periodik yang telah diterapkan sejak pemilu pertama di Indonesia. Pasal 202 dan Pasal 204 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara tegas menggunakan frasa pemutakhiran secara berkelanjutan terhadap daftar pemilih. Tidak hanya itu, KPU RI, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota diberi kewajiban untuk melakukan pemutakhiran dan pemeliharaan daftar pemilih secara berkelanjutan (Pasal 14 huruf l, Pasal 17 huruf l, dan Pasal 20 huruf l, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban ini oleh KPU, UU tersebut juga memberikan kewajiban kepada Bawaslu RI, Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota untuk mengawasi proses pelaksanaan pemutakhiran dan pemeliharaan daftar pemilih secara berkelanjutan oleh KPU (Pasal 96 huruf d, Pasal 100 huruf d, dan Pasal 104 huruf d, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum).

Pada Pemilu 2019, pada aspek pendaftaran pemilih, pada dasarnya berlaku ketentuan yang sama dengan sistem pendaftaran pemilih di Pemilu 2014. Tidak ada perubahan dalam syarat hak pilih. Pendaftaran pemilih dilakukan secara aktif oleh penyelenggara pemilu. Peran pemerintah dalam menyediakan data kependudukan tetap ada, sementara tugas KPU dan jajarannya adalah memutakhirkan data pemilih dan menyusun daftar pemilih.

Namun demikian, terdapat dua perubahan yang cukup penting dalam mekanisme penyusunan data pemilih sebagaimana diatur dalam UU Pemilu 2019. *Pertama*, mekanisme penyediaan data pemilih oleh pemerintah

dilakukan secara terpusat, dimana pemerintah pusat menyerahkan data kependudukan (dalam negeri dan luar negeri) kepada KPU, dan selanjutnya KPU bersama KPUD melakukan pemutakhiran. Sedangkan di Pemilu 2014 mekanisme penyediaan data pemilih dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dimana pemerintah daerah menyerahkan data kependudukan kepada KPU kabupaten/kota dan KPU provinsi, sedangkan pemerintah pusat menyerahkan data kependudukan kepada KPU.

Kedua, terdapat norma yang menyebutkan bahwa KPU(D) melakukan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan. Hal ini berarti terjadi perubahan sistem pendaftaran pemilih dari model sistem periodik menjadi sistem berkesinambungan. Perubahan ini merupakan buah dari proses advokasi politik dalam rangka reformasi sistem pemilu, yang salah satunya disampaikan dalam Naskah Akademik dan draft RUU Pemilu yang disusun oleh Kemitraan.⁽¹⁷⁾

Meskipun secara umum tidak ada perubahan sistem dan prosedur pendaftaran pemilih di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (kecuali menyangkut 2 isu tersebut di atas), dalam prakteknya, penyelenggaraan tahapan pendaftaran pemilih di Pemilu 2019 tetap saja menyisakan masalah yang secara tipikal sama dengan permasalahan pada pemilu sebelumnya. Ego sektoral dan lemahnya koordinasi serta kolaborasi antar pemangku kepentingan masih tetap

¹⁷ Perubahan ini merupakan buah dari proses advokasi politik dalam rangka reformasi sistem pemilu, yang salah satunya disampaikan dalam Naskah Akademik dan draft RUU Pemilu yang disusun oleh Kemitraan. Tim Kemitraan merekomendasikan bahwa untuk menjamin kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih Tetap yang maksimal (derajat Cakupan 95-100 persen, derajat Kemutakhiran 92-97 persen, derajat Akurasi 92-97 persen) dan transparansi dan efisiensi dalam pemutakhiran DPT, Indonesia perlu mengadopsi kebijakan antara lain bahwa metode pendaftaran pemilih berkesinambungan sebagai model yang digunakan seterusnya. Artinya KPU memutakhirkan DPT Pemilu Terakhir berdasarkan DP4 dari Pemerintah menjadi DPS. DPS kemudian dimutakhirkan berdasarkan masukan dari pemilih. Di samping itu, KPU perlu diberi tugas untuk memutakhirkan DPT secara berkala, setidaknya-tidaknya dua kali dalam satu tahun, dengan cara memasukkan nama pemilih baru yang memenuhi syarat dan/atau menghapus nama yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemilih (Surbakti, et.al., 2015).

menjadi persoalan akut yang tak kunjung terselesaikan (Abdulsalam, 2018).

Permasalahan lainnya dapat diklasifikasikan kedalam 4 kelompok, yaitu:

1. Permasalahan di ranah KPU dan jajarannya.

Pada ranah ini, terdapat beberapa sub-persoalan. Pertama, kegagalan KPU dalam merumuskan dan menetapkan peraturan teknis penyelenggaraan pendaftaran pemilih yang selaras dengan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan. Hal ini bisa dilihat dalam Peraturan KPU tentang Penyusunan Daftar Pemilih Di Dalam Negeri dalam UU No. 11 Tahun 2018 yang hanya mengatur satu pasal tentang pemutakhiran daftar pemilih berkelanjutan, yakni Pasal 58. Pengaturan ini hanya terdiri atas 6 ayat yang kesemuanya mengatur tentang peran KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam memutakhirkan daftar pemilih berkelanjutan, tanpa diikuti dengan pengaturan tentang mekanisme yang lebih detail, baik mencakup kategorisasi pemilih, mekanisme koordinasi dengan lembaga lain, nama-nama lembaga lain yang terkait, aspek publikasi dan transparansi, audit, dan strategi transisi dari sistem periodik menuju sistem berkelanjutan. Bahkan Ayat (6) dalam pasal ini mendelegasikan pengaturan teknis melalui keputusan KPU. Hal ini mengindikasikan bahwa KPU belum memiliki kesiapan konsep dan sistem manajemen daftar pemilih berkelanjutan sebagaimana dimandatkan oleh undang-undang.

Kedua, lemahnya kemampuan manajerial KPU dalam menyelenggarakan tahapan pendaftaran pemilih.

Pada ranah ini, terdapat beberapa sub-persoalan:

- a. keterlambatan pembentukan Panitia Pemilu Kecamatan (PPK), Panitia Pemilu di tingkat desa (PPS), dan petugas pemutakhiran daftar pemilih. PPS, misalnya, direkrut pada bulan Februari 2019 dan baru dilantik pada Maret 2019. Padahal jadwal tahapan pemilu yang dikeluarkan oleh KPU menetapkan waktu pemutakhiran daftar pemilih pada bulan Desember 2018 – Maret 2019. Hal ini mengulang kejadian yang sama di pemilu-pemilu

sebelumnya.

- b. lemahnya manajemen sosialisasi tentang hak pilih. Meskipun sejak evaluasi Pemilu 2009 KPU telah mengidentifikasi permasalahan terkait dengan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pendaftaran pemilih, namun dalam kenyataannya, program kampanye dan sosialisasi tentang pendaftaran pemilih oleh KPU pada pemilu 2019 juga terlambat serta kurang efektif dilaksanakan. Beberapa riset menunjukkan banyaknya masyarakat yang tidak terpapar informasi dari KPU terkait dengan pendaftaran pemilih (Kompas: 24 September 2018).
- c. buruknya mekanisme pengadministrasian (pengecekan dan perbaikan) daftar pemilih. Persoalan ini mencakup prosedur verifikasi, perbaikan, rekapitulasi hasil perbaikan daftar pemilih, dimana keseluruhan masalah ini memiliki keterkaitan dengan problem.

Ketiga, lemahnya sistem teknologi informasi pemilih (Sidalih).

Merujuk kepada dokumen hasil pengawasan Bawaslu serta beberapa surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh Bawaslu kepada KPU terlihat adanya kelemahan KPU dan jajarannya dalam melakukan verifikasi, perbaikan dan update daftar pemilih terutama terkait dengan isu pengadministrasian DPTb⁽¹⁸⁾, pemilih ganda dan data pemilih invalid⁽¹⁹⁾, amburadulnya pengadministrasian pemilih pindahan, serta kendala/masalah dalam sistem IT Sidalih, sehingga beberapa kali Bawaslu merekomendasikan penundaan penetapan DPT.

Keempat, lemahnya transparansi KPU terutama dalam membuka dan menyediakan akses kepada Bawaslu untuk mengaudit kualitas daftar pemilih yang ada dalam Sidalih. Keengganan KPU ini menyebabkan tidak dapat dilakukannya penandingan permasalahan dalam data

¹⁸Surat Rekomendasi Bawaslu Nomor: S-1074/K.BAWASLU/PM.00.00/VII/2018. Dalam rekomendasi ini, Bawaslu menyampaikan hasil pengawasan yang menunjukkan adanya potensi 2.472.684 pemilih dalam DPTb pilkada di 17 Provinsi dan 49 Kab/Kota yang potensial tidak terdaftar dalam DPS

¹⁹Surat Rekomendasi Bawaslu Nomor: S-1440/ K.BAWASLU/PM.00.00/IX/2018

pemilih sebagaimana ditemukan melalui pengawasan oleh Bawaslu dengan data yang dimiliki oleh KPU.

2. Permasalahan di ranah Pemerintah dalam menyediakan data identitas kependudukan yang akurat.

Meskipun UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah mengubah sistem penyusunan DP4 menjadi tersentralisasi, namun hal ini tidak cukup membantu menghasilkan data kependudukan yang valid dan akurat. Belum lagi ditambah dengan persoalan terkait dengan program perekaman data penduduk (KTP-elektronik) yang belum sepenuhnya selesai, sehingga mempengaruhi kualitas DP4 yang diserahkan ke KPU. Merujuk kepada hasil pengawasan Bawaslu, terlihat bahwa data kependudukan yang disediakan oleh Pemerintah masih mengandung banyak masalah, antara lain akurasi data kependudukan dan NIK ganda. Persoalan ini semakin diperparah dengan buruknya komunikasi antara Pemerintah dengan KPU serta munculnya sikap saling menyalahkan.

3. Permasalahan di ranah stakeholder peserta pemilu dan masyarakat.

Di Pemilu 2019 yang mulai menerapkan keserentakan antara pemilu presiden dan pemilu legislatif mendorong peningkatan perhatian peserta pemilu dan masyarakat terhadap daftar pemilih. Kedua kubu tim kampanye pilpres beberapa kali melontarkan kritik terhadap kualitas daftar pemilih, meskipun kritik ini dinilai KPU kurang didukung dengan data yang konkrit. Di sisi lain, banyak pemilih yang menyuarakan kekhawatiran mereka akan keterpenuhan hak pilihnya terutama kalangan pemilih yang akan memberikan suara di luar domisili sesuai KTPnya. Atensi yang cukup besar ini sayangnya kurang mendapatkan respon yang memadai dari KPU, dan di sisi lain protes-protes ini tidak disalurkan di waktu dan melalui saluran yang tepat.

4. Permasalahan khusus dalam pendaftaran dan pemeliharaan data pemilih di wilayah perbatasan serta kelompok nomaden.

Beberapa wilayah di Indonesia masih memiliki komunitas yang hidup berpindah-pindah karena faktor pekerjaan (berladang), antara lain di Papua dan Nusa Tenggara Timur dan terdapat banyak WNI yang hidup di wilayah perbatasan negara yang bekerja di negara tetangga. Kondisi ini memunculkan tantangan tersendiri bagi penyelenggara pemilu dalam melaksanakan pendaftaran pemilih. Tentang hal ini lebih lanjut dapat dibaca di Bab 3.

5. Idealitas Manajemen Data Pemilih Berkelanjutan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, karakteristik permasalahan dalam pendaftaran pemilih di Indonesia dalam dua dekade sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2019 pada dasarnya sama. Tidak terlihat perubahan dan perbaikan yang berarti meskipun telah dilakukan berbagai perubahan dalam kerangka hukum pemilu. Persoalan ego-sektoral antara pemerintah selaku penyedia data kependudukan dengan KPU, lemahnya manajemen penyelenggara pemilu dan rendahnya kesadaran dan keterlibatan pemangku kepentingan terutama peserta pemilu dan masyarakat selalu menjadi batu sandungan dalam penyelenggaraan tahapan pendaftaran pemilih.

Penerapan sistem pendataan pemilih secara berkelanjutan sebenarnya merupakan solusi yang tepat dan telah dimandatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pengalaman di beberapa negara seperti Amerika Serikat, dan Australia menunjukkan bahwa sistem pendaftaran pemilih secara berkelanjutan dapat menjawab beberapa karakter tipikal tantangan yang dihadapi Indonesia, seperti tingginya tingkat mobilitas penduduk, keterbatasan anggaran negara, maupun rendahnya kesadaran masyarakat untuk memeriksa daftar pemilih. Bagi sebagian orang, pendaftaran pemilih dinilai merepotkan, sehingga banyak yang kurang mempedulikannya. Sementara sebagian yang lain baru sadar untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih pada masa-masa kampanye dan menjelang pemungutan suara, masa dimana deadline pendaftaran pemilih telah

ditutup. Sementara sebagian laporan juga menyebutkan bahwa meskipun telah didaftar, namun sebagian orang tetap tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena adanya kesalahan/masalah dalam daftar pemilih (Ansolabehere dan Konisky, 2004).

Keunggulan sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan ini disebabkan karena penggunaan sistem ini akan mampu untuk:

1. menyederhanakan alur proses dan prosedur pendataan pemilih;
2. mempermudah masyarakat untuk dijamin terdaftar dalam daftar pemilih;
3. memastikan akurasi dan keterkinian data pemilih; dan
4. menghasilkan efisiensi biaya penyelenggaraan pemilu terutama dalam tahapan pendaftaran pemilih.

Namun demikian, penerapan sistem pendaftaran pemilih secara berkelanjutan sebagaimana dimandatkan dalam UU Nomor 7 tahun 2017 ini memerlukan beberapa prasyarat di tingkat regulasi dan implementasi.

5.1. Kerangka hukum teknis

Kerangka hukum teknis merupakan seperangkat aturan pelaksanaan dari norma umum yang biasanya dimuat dalam undang-undang, yang memuat prasyarat, prosedur dan kerangka waktu pelaksanaan dari sebuah kebijakan. Idealnya, kerangka hukum teknis harus mampu menjabarkan prosedur teknis secara lengkap, detail, dan jelas agar dapat menjadi panduan teknis bagi pelaksana peraturan perundang-undangan. Kerangka hukum teknis ini harus mampu mengatur dan bahkan memproyeksikan persoalan-persoalan di lapangan agar dapat dipecahkan melalui aturan yang baku.

Di Amerika Serikat, misalnya, terdapat undang-undang yang khusus mengatur tentang pendaftaran pemilih secara nasional, yakni the National Voter Registration Act (NVRA) yang sering disebut juga sebagai "the motor voter" law karena mengizinkan pemilih untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih ketika mereka mengajukan permohonan untuk mendapatkan surat ijin mengemudi (driver's licenses)

atau ketika mereka mengakses layanan publik lainnya dari pemerintah. Bahkan, NVRA juga mengatur mekanisme yang memungkinkan pemilih untuk mendaftarkan diri atau mengajukan perbaikan data kependudukan ketika mereka sedang mengisi data untuk keperluan pembelian kendaraan.

Hal ini menunjukkan betapa sistem pendaftaran pemilih di Amerika Serikat yang diatur dalam UU tersebut mampu memproyeksikan problem empirik dan faktual terkait tingginya tingkat mobilitas penduduk dengan cara mengintegrasikan sistem data pemilih dengan sistem database lembaga pemerintah dan bahkan lembaga swasta. Penerapan sistem permanent VR ini diklaim telah meningkatkan voters turnout di negara-negara bagian yang menerapkannya (Nonprofit Voter Engagement Network 2009).

Dalam konteks Indonesia, mengingat norma hukum tentang pendaftaran pemilih dalam UU Nomor 7 tahun 2017 sangatlah terbatas, maka fungsi dan keberadaan Peraturan KPU sebagai peraturan pelaksanaan menjadi sangat penting untuk disusun secara lengkap, jelas, rinci, dan proyektif. UU Nomor 7 tahun 2017 yang telah mengatur dua aspek yakni pendaftaran pemilih (yang menjadi bagian dari tahapan pemilu) dan pemeliharaan data pemilih berkelanjutan (yang menjadi bidang pekerjaan rutin penyelenggara pemilu paska tahun pemilu) perlu dijadikan acuan dalam mengubah paradigma penyelenggara pemilu dalam mengurus data pemilih. Mandat dalam UU ini harus dipahami oleh KPU bahwa urusan daftar dan data pemilih tidak hanya pekerjaan menjelang pemilu, akan tetapi merupakan pekerjaan rutin yang harus selalu dikerjakan oleh KPU dan diawasi pelaksanaannya oleh Bawaslu.

PKPU tentang pendaftaran pemilih perlu disusun dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut ini: a) PKPU tentang pendaftaran pemilih perlu menegaskan arah pengaturan (politik hukum) yang mengedepankan sistem pendataan pemilih secara berkelanjutan. PKPU ini perlu mengatur secara lebih sistematis tentang pembagian peran antar pemangku kepentingan, prosedur komunikasi data, prosedur pemutakhiran data, prosedur penyusunan daftar

pemilih, prosedur penetapan daftar pemilih, serta mekanisme komplain dan penyelesaiannya. b) PKPU tentang pendaftaran pemilih perlu mempertimbangkan penyatuan pengaturan tentang pendaftaran pemilih dalam pemilu dan pemilihan kepala daerah, untuk menghasilkan sistem pendataan dan pendaftaran pemilih yang terintegrasi, solid dan akurat.

Di samping itu, peraturan teknis ini perlu mengatur secara jelas tentang desain sistem pendaftaran dan pendataan pemilih berkelanjutan, setidaknya menyangkut:

a. **Institusi penanggungjawab dan Peran Pemangku Kepentingan**

Penerapan sistem pendaftaran pemilih secara berkelanjutan sebagaimana dimandatkan dalam UU Nomor 7 tahun 2017 memerlukan pengaturan yang tegas dan jelas tentang peran institusi dan pemangku kepentingan yang terlibat atau dapat dilibatkan dalam pendaftaran dan pemeliharaan daftar pemilih. Salah satu kelemahan mendasar dalam norma pengaturan serta praktek empirik pendaftaran pemilih di Indonesia adalah dibatasinya aktor-aktor kelembagaan yang terlibat dalam pendaftaran pemilih, yakni hanya terbatas pada KPU dan Pemerintah dimana aktor pemerintah ini dipersempit menjadi kementerian dalam negeri dan kementerian luar negeri saja. Padahal di luar kedua lembaga ini masih terdapat banyak stakeholder yang memiliki dan menguasai data kependudukan yang sangat bermanfaat dalam membantu melengkapi, memvalidasi dan memutakhirkan data kependudukan dan data pemilih⁽²⁰⁾.

20 Hasil kajian terhadap international best practices yang dilakukan oleh IFES menyebutkan adanya beberapa pihak yang memiliki kepentingan dan dapat terlibat dalam penyusunan daftar pemilih, yaitu: lembaga penyelenggara pemilu, lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas data kependudukan, lembaga pemerintah lainnya, institusi militer, dan lembaga internasional. IFES lebih lanjut memformulasikan model kolaborasi antar pihak tersebut dalam 3 pola; pertama lembaga penyelenggara pemilu sebagai penanggungjawab utama penyusunan daftar pemilih; kedua kolaborasi antara lembaga penyelenggara pemilu dengan kementerian kependudukan; ketiga kolaborasi antara lembaga penyelenggara pemilu dengan kementerian kependudukan dan lembaga pemerintahan lainnya yang menangani data kependudukan (Yard (Ed.), 2011).

Oleh karenanya, dalam proses implementasi sistem pendaftaran pemilih berkelanjutan di masa mendatang, KPU selaku pihak yang diberi mandat untuk menyusun peraturan pelaksanaan pemilu, perlu mempertimbangkan untuk memperluas dan mengatur tugas dan tanggung jawab pemangku kepentingan yang terlibat atau dapat dilibatkan dalam penyusunan dan pemeliharaan data pemilih. Setidaknya terdapat 3 kategori pemangku kepentingan yang dapat dilibatkan:

- 1) KPU sebagai penanggungjawab dalam penyusunan daftar pemilih dan pemeliharaan data pemilih. UU nomor 7 tahun 2017 telah secara jelas mengatur tentang tugas, wewenang, dan tanggung jawab KPU dalam penyusunan daftar pemilih dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan. Namun demikian, kiranya peran ini perlu dipertegas dengan menambahkan peran KPU sebagai konsolidator yang berwenang mengkoordinasikan dan mengkonsolidasikan data-data kependudukan untuk kepentingan penyusunan dan pemeliharaan data pemilih. Sehingga dengan demikian, KPU menjadi leading actor dalam menyusun desain sistem, mengkoordinasikan pelaksanaan program, serta mereview proses dan hasilnya. Penegasan fungsi dan peran sebagai konsolidator ini sangat penting untuk memastikan dan menempatkan KPU sebagai aktor utama.
- 2) Pemerintah sebagai penyedia data kependudukan. Data kependudukan tidak harus melulu dipahami sebagai data yang dimiliki oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri, tetapi bisa mencakup data yang dimiliki oleh lembaga pemerintah lainnya yang menyediakan layanan publik yang mempersyaratkan tersedianya data penduduk, misalnya perguruan tinggi ketika melakukan penerimaan mahasiswa baru yang mempersyaratkan calon mahasiswa untuk mengisi biodata, kementerian tenaga kerja yang mengeluarkan kartu kuning (kartu pencari kerja), BPJS, Samsat, dan lain-lain. Model penyediaan data kependudukan

yang diperluas sebagaimana dipraktekkan di Amerika dapat menjadi bahan pembelajaran untuk diadopsi, karena akan mampu memperkaya data yang dapat dikonsolidasikan oleh KPU untuk dimasukkan ke dalam database pemilih.

- 3) Pihak ketiga (swasta) sebagai pemasok data pendukung. Tidak dapat dipungkiri sebagai fakta empirik bahwa pihak ketiga (swasta) banyak yang memiliki dan menguasai data kependudukan sebagai salah satu pra-syarat dalam menyediakan layanannya. Sebut saja pihak perbankan, pengembang properti, pengelola lembaga pendidikan (terutama pendidikan tinggi yang peserta didiknya dipastikan telah memenuhi syarat usia sebagai pemilih), leasing, maupun penjual kendaraan sebagai contoh kecil. KPU perlu mempertimbangkan untuk melibatkan berbagai pihak swasta ini untuk berkontribusi dalam berbagi data kependudukan, untuk memastikan akurasi dan keterkinian data pemilih.

b. Pola dan Model Sharing Data

Pola dan model kontribusi dan sharing data dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi kepemilikan data dan merumuskan bentuk kontribusi data. Model tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Tabel 2.
Peran Pemangku Kepentingan dalam Pendaftaran Pemilih dan Pemeliharaan Data Pemilih

Tipe Lembaga	Peran	Fungsi Data
Kementerian/Dinas Kependudukan	Menyediakan data kependudukan	Data pendudukan yang lahir, meninggal, pindah ah domisili
Pengadilan	Menyediakan data penduduk yang divonis hukuman yang berdampak pada hilangnya hak pilih dan hak dipilih	Data Pemilih yang dinyatakan secara hukum kehilangan hak pilihnya
Kepolisian, TNI, BKN	Menyediakan data ASN dan TNI -POLRI yang berpindah domisili karena penugasan	Data TNI/POLRI yang memiliki hak pilih dan domisilinya Data PNS yang berpindah domisili karena penugasan

Kementerian Luar Negeri, KBRI, BNP2TKI	Menyediakan data WNI yang berada di luar negeri	Data WNI yang berdomisili di luar negeri
Dirjen LAPAS	Menyediakan data WNI yang berada di penjara	Data pemilih yang berada di LAPAS
Pengelola Rumah Sakit	Menyediakan data pasien yang sedang rawat inap	Data pemilih yang sedang rawat inap dalam jangka waktu yang lama
Lembaga swasta	Menyediakan data kependudukan yang dimilikinya sebagai dampak dari layanan yang disediakan.	Menjadi data pembanding untuk mengupdate domisili penduduk.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

c. Model Komunikasi dan Pertukaran Data

Sehubungan dengan banyaknya stakeholder yang memiliki dan menguasai data kependudukan yang diperlukan untuk menyusun dan memelihara data pemilih, maka isu model komunikasi dan pertukaran data menjadi isu krusial. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, dalam tataran praktis empiris, terdapat berbagai pihak yang memiliki data kependudukan baik di ranah lembaga pemerintah maupun lembaga non-pemerintah. Ketersediaan data kependudukan di berbagai pihak ini bisa menjadi faktor yang menguntungkan karena KPU selaku pihak penanggungjawab utama penyusunan dan pemeliharaan data pemilih dapat memperoleh data yang melimpah, namun juga mengandung kelemahan karena besarnya potensi ketidaksesuaian data kependudukan.

Dalam konteks demikian, maka model komunikasi dan pertukaran data kependudukan menjadi sangat penting untuk dirumuskan. Bagaimana data kependudukan dari masing-masing pihak akan diserahkan dan dikomunikasikan ke KPU?

Setidaknya terdapat 2 model komunikasi dan pertukaran data kependudukan yang dapat dipertimbangkan:

1. Komunikasi data searah; yakni model komunikasi data dimana pihak-pihak di luar KPU yang memiliki data kependudukan -baik dari kelompok lembaga pemerintah maupun lembaga non-pemerintah- mengirimkan data/update data kependudukan yang dimilikinya kepada KPU pada periode waktu yang ditentukan. Dalam model ini, maka KPU hanya bersikap pasif menunggu pengiriman data kependudukan dari berbagai pihak tersebut sesuai dengan waktu yang disepakati. Data kependudukan yang dikirim oleh berbagai pihak tersebut selanjutnya diverifikasi dan dimasukkan ke dalam database pemilih yang dimiliki oleh KPU; dan
2. Komunikasi data dua arah; yakni model komunikasi data kependudukan dimana KPU dan para pihak yang memiliki data kependudukan sama-sama bertindak aktif dalam mempertukarkan data kependudukan. Para pihak di luar KPU secara aktif mengirimkan data kependudukan kepada KPU dan pada saat yang sama KPU memverifikasi dan memvalidasi data tersebut melalui proses komunikasi yang intensif (yang dapat dirancang melalui sistem IT). Model komunikasi data dua arah yang lebih menekankan sikap aktif dari semua pihak ini akan dapat lebih menjamin validitas dan kualitas data kependudukan, karena memungkinkan terjadinya proses verifikasi bersama, sehingga proses pemutakhiran data pemilih dapat berjalan secara lebih efisien. Periode komunikasi data ini perlu dan dapat dirancang untuk dilakukan secara berkala untuk menjamin kekinian data. Praktik empirik yang diterapkan di berbagai negara menunjukkan adanya berbagai ragam periode komunikasi data kependudukan oleh berbagai pihak kepada penyelenggara pemilu. ACE Project mencatat adanya praktik update yang dilakukan setiap

tahun, setiap bulan, dan bahkan setiap hari (ACE Project 2019)

5.2. Manajemen Implementasi

5.2.1. Periode update

Seiring dengan pengaturan tentang model komunikasi data, pengaturan tentang periode update data pemilih juga diperlukan. Periode update data disini dipahami sebagai update data yang dilakukan oleh KPU dan jajarannya untuk mensinkronisasi, memperbarui, sekaligus memverifikasi data kependudukan dari berbagai pihak untuk disesuaikan dengan database pemilih yang dimiliki oleh KPU.

Amerika sebagai contoh menggunakan 2 tahap updating. Pertama, update daftar pemilih dalam sistem permanen ini dilakukan secara reguler sebelum pemilu, dengan memanfaatkan data kependudukan yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan lainnya. Misalnya jika pemilih melakukan perubahan data tempat tinggal di departemen yang melayani pendaftaran pajak kendaraan, maka data tersebut secara otomatis di-share ke data penyelenggara pemilu. Kedua, jika pemilih tidak pernah melaporkan perubahan alamat di lembaga pemerintahan apapun, maka sistem ini tetap memberi ruang bagi pemilih (sebagai sistem jaring pengaman) untuk tetap hadir dan memberikan suara di TPS, dimana pada saat itu pula pemilih diminta untuk merekam/melaporkan perubahan data tersebut di TPS, sehingga perubahan alamat ini dapat direkam dalam sistem daftar pemilih.

Penyelenggaraan update data pemilih oleh KPU dapat mempertimbangkan beberapa opsi berikut:

1. Update otomatis. Model update otomatis ini dapat dikembangkan dengan cara membangun sistem IT yang dapat mengkonsolidasikan serta memperbarui data pemilih secara otomatis setiap ada input data kependudukan yang baru atau setiap saat pemilu selesai diselenggarakan. Pilihan ini akan mampu meminimalisir intervensi manusia dalam proses pembaruan data pemilih di sistem, sehingga prosesnya dapat berlangsung secara

lebih efisien dan akuntabel. Pengalaman beberapa negara dalam membangun sistem IT semacam ini dapat dijadikan sebagai referensi.

2. Update terjadwal; triwulan, semester, pertahun. Opsi ini pada dasarnya memiliki kemiripan dengan opsi update otomatis, namun dilakukan pada periode tertentu. Penerapan model ini mengkombinasikan antara update oleh sistem IT dengan koordinasi antar pemangku kepentingan, sehingga terdapat kolaborasi antara mesin (sistem aplikasi) dengan manusia. Adapun pilihan waktu/ periode updatenya dapat ditentukan sesuai dengan preferensi KPU.
3. Pemutakhiran dan Penyusunan daftar pemilih setiap menjelang pemilu. Penerapan sistem pendataan pemilih berkelanjutan yang ditunjang dengan penggunaan sistem IT yang baik, pada dasarnya akan dapat membantu proses penyusunan data dan daftar pemilih yang kredibel, akurat, akuntabel, serta yang lebih penting lagi cost-efficiency. Dengan menggunakan pendekatan ini, praktik penyusunan daftar pemilih secara konvensional seperti yang selama ini dilakukan di Indonesia setiap menjelang pemilu sehingga berbiaya mahal, dapat diganti dengan proses penyusunan daftar pemilih oleh sistem IT. Data Pemilih yang dikelola secara berkelanjutan menggunakan sistem IT yang kredibel dapat secara langsung dipergunakan sebagai daftar pemilih. Validasi daftar pemilih ini dapat dilakukan oleh pengawas pemilu dan masyarakat serta peserta pemilu dengan syarat daftar pemilih ini harus dibuka aksesnya secara luas. Dengan demikian, anggaran penyusunan daftar pemilih dapat direduksi semaksimal mungkin.

5.2.2. Sistem IT

Dalam perkembangan mutakhir, penggunaan sistem IT dalam pemilu semakin berkembang di banyak negara, tidak hanya dalam bentuk penggunaan electronic voting, namun juga dalam pendaftaran dan pengelolaan data pemilih. Di Amerika ada "a single, uniform, official, centralized,

interactive computerized statewide voter registration list". Di beberapa wilayah negara bagian, juga dibuat aplikasi electronic poll books, yang merupakan modernisasi dari buku daftar pemilih konvensional versi cetak (lembaran DPT di Indonesia yang umumnya ditempel di TPS). Dengan adanya aplikasi ini, petugas TPS tidak hanya dapat mengcross-check pemilih yang hadir namun belum terdaftar atau pemilih yang hadir di TPS yang berlokasi berbeda dengan alamat asalnya dengan database pemilih nasional, namun juga memungkinkan petugas TPS untuk mengupdate data pemilih. Dengan demikian, keberadaan electronic poll book ini menjadi solusi "one-stop-shop" di TPS.

Penggunaan sistem IT dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia telah dimulai sejak pemilu 2009, dimana manajemen pengadaan dan distribusi logistik dibantu oleh sistem IT bernama Silogdis, dan rekapitulasi hasil penghitungan suara dibantu dengan sistem IT juga. Pada Pemilu 2014, penyelenggaraan pendaftaran pemilih dibantu dengan sistem IT berupa aplikasi Sidalih. Namun demikian, dalam praktik pemanfaatan sistem IT pada pemilu 2009 dan 2014 masih menghadapi banyak kendala.

Penyelenggaraan mandat UU Nomor 7 tahun 2017 tentang pengelolaan daftar pemilih secara berkelanjutan memerlukan penggunaan sistem IT yang sekurang-kurangnya memenuhi beberapa kriteria berikut: a) sistem IT yang mampu menangani ratusan juta data serta ratusan juta transaksi data secara bersamaan; b) sistem IT harus mampu berkomunikasi atau adaptif terhadap beberapa jenis platform aplikasi yang dimiliki oleh lembaga lain (pemangku kepentingan); c) sistem IT yang memiliki kemampuan pertahanan diri (security) yang tidak mudah ditembus; d) sistem IT yang dapat menyediakan akses dengan level yang berbeda untuk pemangku kepentingan dan masyarakat.

Seiring dengan berlakunya Peraturan Presiden tentang SPBE, KPU dapat menyusun desain sistem IT untuk pendaftaran dan pemeliharaan data pemilih yang handal, dan proses penyusunannya perlu melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang akan terlibat dalam sharing data

kependudukan. Sistem ini perlu didukung juga oleh adanya aplikasi yang memungkinkan petugas TPS (KPPS) untuk melakukan update data pemilih di TPS untuk mengakomodir pemilih yang belum terdaftar atau pindah memilih.

5.2.3. Peran serta masyarakat

Peran serta masyarakat baik dalam arti masyarakat pemilih maupun peserta pemilu dalam pendaftaran pemilih merupakan salah satu kunci utama keberhasilan penyusunan daftar pemilih yang akurat dan kredibel. Tanpa adanya partisipasi masyarakat ini, maka kualitas daftar pemilih akan mudah dipertanyakan, karena tidak adanya kontrol dan audit oleh publik, di tengah keterbatasan kemampuan penyelenggara pemilu dalam menjamin akurasi.

Partisipasi masyarakat ini hanya akan dapat terwujud jika terpenuhi dua pra-syarat; pertama adanya kesadaran dan political will masyarakat, yang hanya dapat dicapai jika penyelenggara pemilu dapat secara efektif melakukan sosialisasi dan pendidikan pemilih. Mandat penyelenggaraan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, mesti direspon oleh KPU dengan menggalakkan program sosialisasi dan pendidikan kepada masyarakat tentang urgensi data pemilih secara terus-menerus (tidak hanya pada saat penyelenggaraan tahapan pendaftaran pemilih). Program edukasi ini harus dilakukan sepanjang tahun dan setiap tahun dalam lingkup electoral cycle. Hal ini tentunya perlu didukung oleh perencanaan dan penganggaran yang memadai.

Kedua, KPU harus membuka diri dengan menyediakan akses kepada publik agar dapat mengakses data pemilih. Penyediaan akses ini termasuk pada level tertentu untuk memungkinkan pihak-pihak terkait untuk memeriksa dan mengaudit data pemilih.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Pengalaman empirik penyelenggaraan pendaftaran pemilih sejak pemilu 1999 hingga 2019 menunjukkan setumpuk masalah yang terus berulang pada setiap perhelatan pemilu

dan memunculkan kegaduhan hingga upaya delegitimasi terhadap hasil pemilu. Bahkan pada Pemilu tahun 2019, meskipun UU Pemilu nomor 7 tahun 2017 telah mengubah sistem pendaftaran pemilih menjadi sistem berkelanjutan, namun dalam proses pelaksanaan Pemilu tahun 2019, masih muncul juga keluhan yang sama -sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya- dari peserta pemilu dan publik. Kondisi ini tak ayal menyebabkan permasalahan daftar pemilih kembali mencuat dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2019 berupa kontroversi tentang kualitas daftar pemilih yang sempat memanas, terutama dipicu oleh protes dan keberatan dari Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden (CNNIndonesia.com 2018), dan bahkan keberatan dari Bawaslu.

Persoalan-persoalan ini dipicu oleh regulasi yang tidak secara jelas mengatur desain dan sistem pendaftaran pemilih, serta terlambat ditetapkan. Hal ini diperparah oleh manajemen implementasi pendaftaran pemilih yang tidak dikelola secara baik oleh penyelenggara pemilu dan ketidakmampuan membangun sinergi antar stakeholder.

UU Nomor 7 Tahun 2017 telah mengatur sistem pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan sebagai instrumen untuk memperbaiki kualitas daftar pemilih. Sistem ini banyak diyakini lebih mampu menghadirkan daftar pemilih yang akurat, up to date, serta berbiaya murah. Namun demikian, upaya untuk melaksanakan perubahan sistem ini memerlukan upaya yang serius dan membutuhkan waktu yang panjang. Pengalaman Kanada menunjukkan bahwa proses panjang ini sepadan dengan capaian kualitas daftar pemilih dan biaya yang lebih efisien.

Berdasarkan atas pertimbangan tersebut, maka dalam menyongsong pemilu mendatang, KPU dan Bawaslu serta stakeholder terkait perlu melakukan langkah-langkah berikut:

1. Penyelenggara pemilu khususnya KPU harus meninggalkan pola pikir dan tradisi lama (sistem periodic voter registration), dan mempersiapkan upaya menuju ke arah penyelenggaraan continuous voter registration system. Pendaftaran pemilih berkelanjutan berarti

tidak memposisikan pendaftaran pemilih hanya sebagai salah satu tahapan pemilu yang dilaksanakan pada saat menjelang pemilu, melainkan pendaftaran pemilih dan pemeliharaan data pemilih merupakan kerja panjang dan terus menerus dalam kerangka electoral cycle, dan dalam konteks inilah keberadaan lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat permanen menemukan relevansinya.

2. KPU dan Bawaslu serta stakeholder terkait perlu segera membangun blueprint sistem pendataan pemilih berkelanjutan yang dilengkapi dengan roadmap penyusunan sistem dan aplikasinya.
3. Koordinasi lintas stakeholder perlu dilakukan oleh KPU untuk mendiskusikan rancangan blueprint dan roadmap tersebut, dimana stakeholder ini tidak hanya terbatas dari kalangan instansi pemerintah, namun juga perlu melibatkan perwakilan masyarakat dan pihak swasta, serta tentunya Bawaslu. Blueprint dan roadmap inilah yang akan dapat dijadikan acuan dalam menyusun peraturan teknis pendaftaran dan pemeliharaan data pemilih.



Referensi

Ansolabehere, Stephen dan David M. Konisky. 2006. "The Introduction of Voter Registration and Its Effect on Turnout", *Political Analysis*, Vol. 14, No. 1, hal. 83-100.

Asyari, Hasyim. 2012. "Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 2, hal. 1-33.

Blais, André. 2010. "Political Participation," dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris, *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21st Century*, London: Sage Publications, hal. 165–183.

Bodnár, Eszter dan Kaszás Atilla. 2010. "Theory and Practice Of Voter Registration, Definitions, Standards Principles And Examples," dalam *Developing Accurate Voter Lists in Transitional Democracies*. Budapest: Association of European Election Officials, hal. 103-136.

Cahyono, Heru. 2004. "Pelanggaran Pemilu Legislatif Tahun 2004", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol.1, No. 1, hal. 9-27.

Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi). 2009. Laporan Hasil Pemantauan Formappi, Akar Masalah Daftar Pemilih Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009, dan Saran Perbaikannya: Temuan dari Lima Provinsi. Jakarta:Formappi.

Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat. 2010. Laporan Hasil Pemantauan Pilkada di 10 Kabupaten/Kota Tahun 2010: Program Perbaikan Tata Kelola Kepemiluan di Indonesia. Jakarta: JPPR.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). 2009. Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009. Jakarta: Komnas HAM.

Komisi Pemilihan Umum (KPU). 2010. Laporan Evaluasi Pelaksanaan Pemilu 2009. Jakarta: KPU RI.

Minan, Ahsanul. 2018. Mengawal Kualitas Daftar Pemilih dalam Pemilukada DKI 2017. Academia.edu. https://www.academia.edu/31039492/makalah_daftar_pemilih_DKI_2017.docx. Diakses pada tanggal 22 Mei 2019.

OSCE/ODIHR. 2012. Handbook for the Observation of Voter Registration. Warsawa: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Quinlan, Stephen dan Martin Okolikj. 2017. "The Decline of a Dominant Political Monolith: Understanding Fianna Fáil's Vote 1987-2016", *Irish Political Studies*, Vol. 32, hal. 164-190.

Rosenberg, Jennifer S. dan Margaret Chen. 2009. *Expanding Democracy: Voter Registration around the World*. New York: Brennan Center for Justice.

Surbakti, Ramlan et.al. 2011. *Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih: Mengatur Kembali Sistem Pemilih Pemutahiran Daftar*. Jakarta: Kemitraan.

Surbakti, Ramlan et.al. 2015. *Naskah Akademik dan Draft RUU Kitab Hukum Pemilu*. Jakarta: Kemitraan.

The Nonprofit Voter Engagement Network. 2009. *America Goes to the Polls: A Report on Voter Turnout in the 2008 Election*. Massachusetts: NVEN.

Yard, Michael (Ed.). 2011. *Civil and Voter Registries: Lesson Learned from Global Experiences*. Washington D.C.: IFES.

Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Anomali Data Pemilih di Kabupaten Sampang

Purnomo Satriyo P

1. Pengantar

Kabupaten Sampang merupakan salah satu dari 171 daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah di tahun 2018. Pemilu di Kabupaten Sampang selalu menarik perhatian, terutama bagi pemerhati pemilu di Indonesia. Kali ini, perhatian ditujukan bukan semata-mata karena putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan penyelenggara pemilu beserta instansi terkait untuk melakukan pemungutan suara ulang pada saat pemilihan kepala daerah. Tetapi juga karena terjadinya fenomena anomali data, yakni situasi ketika daftar pemilih yang dianggap tidak valid atau dinilai tidak logis. Nampaknya hal ini tidak hanya terjadi saat pemilihan kepala daerah, tetapi juga ketika Pemilu 2019.

Secara umum, yang membuat pemilihan kepala daerah di tahun ini berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya adalah keterkaitannya secara langsung dengan tahapan penyelenggaraan pemilu nasional, terutama untuk pemutakhiran daftar pemilihnya. Keterkaitan pemutakhiran daftar pemilih antara pemilihan kepala daerah (pilkada) dengan pemilu dapat dilihat dari bagaimana pengaturan yang terdapat di dalam kedua undang-undang tersebut. Pasal 202 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa KPU Kabupaten/Kota menggunakan data penduduk potensial pemilih Pemilu sebagaimana ... untuk disandingkan dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilu

terakhir yang dimutakhirkan secara berkelanjutan sebagai bahan penyusunan daftar Pemilih". Di sisi yang lain, UU No. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang juga menyatakan bahwa DPT terakhir digunakan sebagai sumber pemutakhiran data pemilihan dengan mempertimbangkan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan.

Di Kabupaten Sampang, anomali data mulai tampak sejak proses diajukannya sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh pasangan calon bupati dan wakil bupati nomor urut 2. Ketika itu, pemohon sesungguhnya hanya sebatas mendalilkan pada penggunaan DPT ganda yang diduga terjadi di 24 dari hampir 1.500 TPS. Anomali ini kemudian menjadi nyata ketika pada tanggal 5 September 2018 Mahkamah Konstitusi membacakan putusan sela nomor 38/PHP.BUP-XVI/2018 yang membuat pilkada di kabupaten ini harus diulang. Alasannya Mahkamah Konstitusi menilai bahwa "... telah terjadi pemungutan suara pada Pemilihan ... yang didasarkan pada DPT yang tidak valid dan tidak logis...".

Fenomena anomali lainnya mengemuka ketika terjadi persinggungan antara proses pemutakhiran daftar pemilih untuk pemilihan bupati dan wakil bupati dengan pemutakhiran daftar pemilih untuk Pemilu 2019. Kala itu, KPU Kabupaten Sampang menetapkan Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP) untuk Pemungutan Suara Ulang (DPTHP PSU) Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, di antara penetapan DPTHP-1 dan penetapan DPTHP-2 untuk Pemilu 2019. Berangkat dari fenomena tersebut, tulisan ini lantas mengajukan dua rumusan masalah sebagai berikut. Bagaimanakah fenomena anomali data yang terjadi di Pilkada Kabupaten Sampang 2018? Sampai sejauh manakah upaya-upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang untuk merespon anomali data yang terjadi?

2. Guncangan Anomali Awal Daftar Pemilih di Sampang

Dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, tahapan pemutakhiran daftar pemilih tidak dapat dilepaskan dari pengolahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4). Untuk Pilkada 2018, tahapan ini dimulai dari proses penerimaan DP4, yaitu tanggal 24 November 2017. KPU Kabupaten Sampang menerangkan bahwa teknis dalam menyusun dan menetapkan daftar pemilih ketika pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Timur serta pemilihan bupati dan wakil bupati Sampang tahun 2018 telah sesuai dengan prosedur dan tahapan yang ada. Dari paparan yang disampaikan, terlihat KPU Kabupaten Sampang telah menetapkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) sebanyak 839.295 pemilih, beserta jumlah pemilih potensial non-KTP elektronik sebanyak 25.612 pemilih.

Setelah itu, KPU Kabupaten Sampang beserta jajarannya menyusun Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) melalui penghapusan dan/atau menandai dengan keterangan tertentu terhadap data pemilih yang terdaftar lebih dari 1 kali atau ganda serta pemilih yang tidak memenuhi syarat lainnya. Selain itu, KPU Kabupaten Sampang bersama dengan PPK dan PPS juga menindaklanjuti hasil analisis kegandaan dari Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih), ataupun masukan dan tanggapan masyarakat, tim pasangan calon, serta temuan Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang dengan melakukan pencermatan ulang terhadap Daftar Pemilih Sementara (DPS). Sebagai tindak lanjut dari laporan dan analisis potensi data ganda dari Sidalih serta mempertimbangkan masukan dan tanggapan yang ada, KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPT Pemilihan Kepala Daerah 2018 sebanyak 803.499 pemilih.

Bukan hanya itu saja, KPU Kabupaten Sampang juga menjelaskan bahwa mereka telah membentuk Petugas Pemutakhiran Data Pemilih, menyelenggarakan rapat Koordinasi dan Bimbingan Teknis, melaksanakan kegiatan pencocokan dan penelitian, melakukan supervisi dan monitoring atas kegiatan pencocokan dan penelitian sampai dengan menindaklanjuti rekomendasi nomor 148/Bawaslu Prov.JI-23/IV/2018 dari

Pengawas Pemilu Kabupaten Sampang untuk mencermati DPT dan mencoret daftar pemilih apabila secara nyata pemilih yang bersangkutan meninggal, tidak memenuhi syarat, atau terbukti termasuk pemilih ganda dengan tidak mempengaruhi jumlah DPT.

Tabel 1.
Jumlah DPS dan DPT Pemilihan Bupati/Wakil Bupati
Kabupaten Sampang 2018

		Jumlah	Lk	Pr
1	DPS	839.295	414.994	424.301
2	DPT	803.499	397.031	406.468

Sumber: Olahan data KPU Kabupaten Sampang (2018)

Jika dilihat penjelasan dan tabel di atas, sekilas tidak ditemukan masalah dalam hal pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sampang. Barulah ketika pasangan calon nomor urut 2 mengajukan sengketa hasil pemilihan ke Mahkamah Konstitusi, ditemukan beberapa anomali dalam daftar pemilih tersebut. Ketika itu, pemohon mendalilkan kegandaan DPT di di 21 TPS. Namun demikian, gugatan tersebut direspon oleh KPU Kabupaten Sampang dengan menyatakan bahwa dalil tersebut tidak benar. Ditambahkan bahwa dalam pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, para saksi pasangan calon dan pengawas yang berada di TPS-TPS tidak ada yang mengajukan keberatan. Kejanggalan mulai tampak ketika pada tanggal 5 September 2018 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan sela atas sengketa hasil pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang. Ketika itu, amar pada putusan tersebut menyatakan bahwa "... telah terjadi pemungutan suara pada Pemilihan ... yang didasarkan pada Daftar Pemilih tetap yang tidak valid dan tidak logis...".

Putusan ini diambil berdasarkan pertimbangan, yang tampaknya baru digunakan sepanjang penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah yaitu perbandingan

antara jumlah penduduk Kabupaten Sampang, yang diambil berdasarkan DAK2 Semester I tahun 2017 per tanggal 30 Juni 2017 sejumlah 844.872 penduduk dengan DPT sebanyak 803.499 pemilih dimana perbandingan keduanya menunjukkan jumlah pemilih tetap Kabupaten Sampang sebanyak 95% dari jumlah penduduk Kabupaten Sampang. Dengan kata lain, sulit diterima akal terutama bila dikaitkan dengan rasio jumlah penduduk dalam suatu daerah antara yang berusia dewasa dan belum dewasa tidak sesuai dengan struktur demografi penduduk Indonesia pada umumnya.

Tabel 2.
Data DPT di Kabupaten Sampang yang Digunakan
Mahkamah Konstitusi sebagai Landasan Putusan Sengketa

Sumber	DAK Semester I 2017	DP4	DPT Pilpres 2014	DPT Pilkada 2018
Jumlah	844.872	662.673	805.459	803.499

Sumber: Olahan data KPU Kabupaten Sampang (2018)

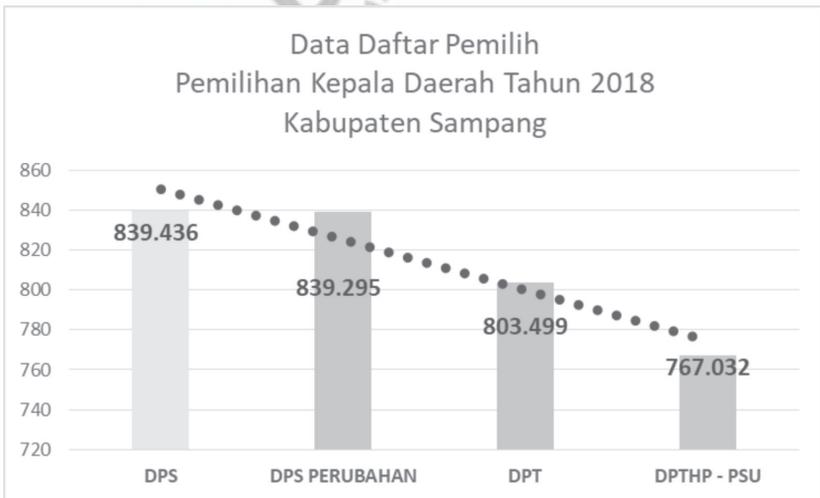
Hanya berbekal dalil terjadinya anomali data tanpa mempertimbangkan kedudukan hukum pemohon, tenggang waktu pengajuan permohonan, dan dalil pemohon, Majelis Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa KPU Kabupaten Sampang harus melaksanakan pemungutan suara ulang dengan didasarkan pada penyusunan DPT yang valid dan logis. Kesimpulan ini kemudian yang menghasilkan beberapa putusan, diantaranya adalah:

1. Menyatakan telah terjadi pemungutan suara pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang tahun 2018 yang didasarkan pada DPT yang tidak valid dan tidak logis.
2. Memerintahkan kepada KPU Kabupaten Sampang untuk melaksanakan pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang tahun 2018 dengan

- mendasarkan pada DPT yang telah diperbaiki.
3. Memerintahkan pemungutan suara ulang dimaksud dilaksanakan paling lama enam puluh hari sejak putusan ini diucapkan.

Jika dilihat dari perspektif penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, terlepas dari beberapa pertimbangan yang digunakan, putusan Mahkamah Konstitusi tampaknya memang menjadi bagian dari alat kontrol untuk menjaga integritasnya. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari bagaimana pada akhirnya KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPTHP Pemungutan Suara Ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018 sebanyak 767.032 pemilih, atau berkurang sebanyak 36.467 pemilih jika dibandingkan dengan DPT pada saat pemungutan suara tanggal 27 Juni 2018 sebelum putusan Mahkamah Konstitusi, atau 72.404 pemilih jika dibandingkan dengan DPS pemilihan kepala daerah.

Diagram 1.
Data Daftar Pemilih Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018



Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2018)

Upaya untuk membersihkan 36.467 mata pilih di Kabupaten Sampang pun harus melalui proses yang berliku. Berdasarkan jawabannya, KPU Kabupaten Sampang menjelaskan bahwa hal ini dilakukan sejak tahap penetapan prosedur dan mekanisme perbaikan DPT hingga tahap rekapitulasi dan penetapan DPT untuk digunakan sebagai dasar pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018. Hal ini jugalah yang kemudian digunakan oleh Mahkamah Konstitusi saat menetapkan hasil perolehan suara masing-masing pasangan calon bupati dan wakil bupati Kabupaten Sampang pada tanggal 26 November 2018 melalui putusan akhir Nomor 38/PHP.BUP-XVI/2018.

3. Gelombang Anomali Lanjutan Daftar Pemilih Kabupaten Sampang

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, fenomena anomali daftar pemilih di Kabupaten Sampang ternyata masih berlanjut. Hal ini wajar karena ketika itu Mahkamah Konstitusi tidak hanya memerintahkan pemungutan suara ulang di seluruh wilayah Kabupaten Sampang, tetapi juga memerintahkan kepada KPU Kabupaten Sampang untuk menyelenggarakan pemungutan suara ulang dengan mengacu pada DPT yang telah diperbaiki. Harus diakui bahwa kasus proses pemutakhiran pemilih di Kabupaten Sampang berbeda dengan pemutakhiran yang dilakukan oleh 170 daerah lain yang juga menyelenggarakan Pilkada 2018. Jika daerah yang lain ada waktu jeda antara pemilihan kepala daerah dengan penetapan DPT Pilkada 2018 dengan proses penyusunan DPT untuk Pemilu 2019, dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan untuk melakukan pemutakhiran daftar pemilih maka ada proses pemutakhiran daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah yang berlangsung di tengah-tengah proses pemutakhiran daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah.

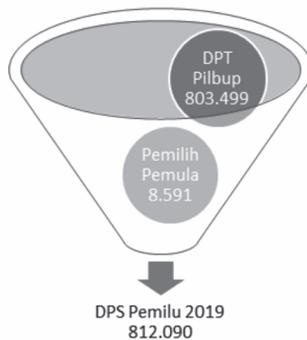
Pada awalnya, proses pemutakhiran pemilih untuk Pemilu 2019 di Kabupaten Sampang berjalan sebagaimana daerah-daerah lainnya yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah tahun 2018. Hal ini diawali dengan proses

penyusunan DPHP dan penetapan DPS. Sebagaimana ketentuan dalam pasal 57 ayat (2) PKPU No 11 Tahun 2018, KPU Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan Pemilihan serentak Tahun 2018 menyusun DPS Pemilu 2019 berdasarkan DPT Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wakil Wali Kota Serentak ditambah pemilih pemula dalam DP4. Berdasarkan penetapan pada tanggal 16 Maret 2018, jumlah DPT pemilihan kepala daerah tahun 2018 untuk Kabupaten Sampang adalah 803.499 Pemilih.

Angka ini pun kemudian ditambahkan dengan pemilih pemula dalam DP4 yang diterima dari KPU RI berdasarkan hasil sinkronisasi DPT Pemilihan Serentak 2018 Kabupaten Sampang dengan DP4 Pemilu 2019 sebanyak 8.591 pemilih. Jumlah antara DPT pemilihan kepala daerah tahun 2018 dengan pemilih pemula dalam DP4 inilah yang kemudian direkapitulasi dan ditetapkan oleh KPU Kabupaten Sampang sebagai DPS Pemilu 2019, yaitu 812.090 pemilih. Rinciannya, pemilih laki-laki sebanyak 401.392 pemilih, pemilih perempuan sebanyak 410.698 pemilih, yang tersebar di 14 kecamatan, 186 kelurahan atau desa dan 3.698 TPS. Setelah menetapkan DPS, KPU Kabupaten Sampang pun merekapitulasi DPSHP dan menetapkan DPT. DPSHP direkapitulasi pada tanggal 22 Juli 2018 dengan jumlah 822.759 pemilih dan DPT ditetapkan pada tanggal 20 Agustus 2018 dengan jumlah 825.125 pemilih.

Gambar 1.

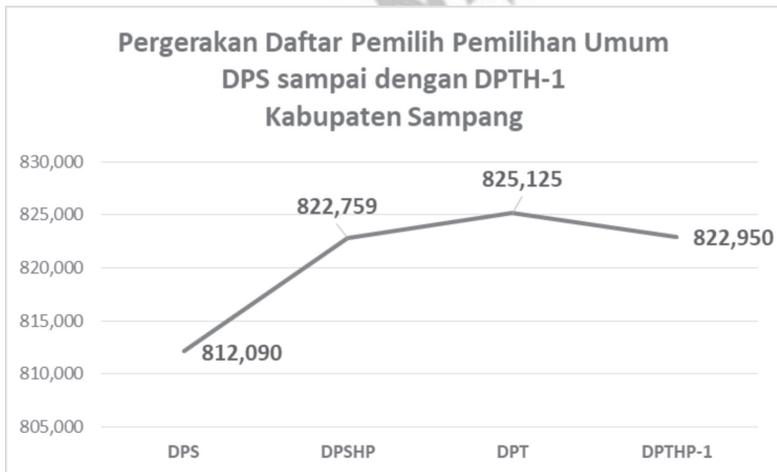
DPS Pemilu 2019 di Kabupaten Sampang



Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2018)

Proses pemutakhiran daftar pemilih masih tampak tidak bermasalah, setidaknya sampai dengan DPTH-1 yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Sampang pada 13 September 2018. Perbaikan ini dilakukan berdasarkan Surat KPU RI Nomor: 1033/PL.02.1-SD/01/KPU/IX/2018 Perihal Perbaikan DPT berdasarkan Rekomendasi Bawaslu dan Masukan Partai Politik Peserta Pemilu melalui kegiatan, (1) pencermatan bersama Bawaslu, partai politik dan *stakeholder*, (2) verifikasi faktual data potensi ganda, dan (3) rapat pleno terbuka. Ketika itu, KPU Kabupaten Sampang menetapkan jumlah pemilih sebanyak 822.950 pemilih. Rinciannya, pemilih laki-laki berjumlah 406.762 pemilih dan pemilih perempuan berjumlah 416.188 pemilih. Ketika itu, setidaknya sampai dengan DPTH-1 semua tampak baik. Tidak ada anomali data yang tampak secara signifikan.

Diagram 2.
Pergerakan Daftar Pemilih sejak Tahapan DPS
hingga DPTH-1 di Kabupaten Sampang 2018

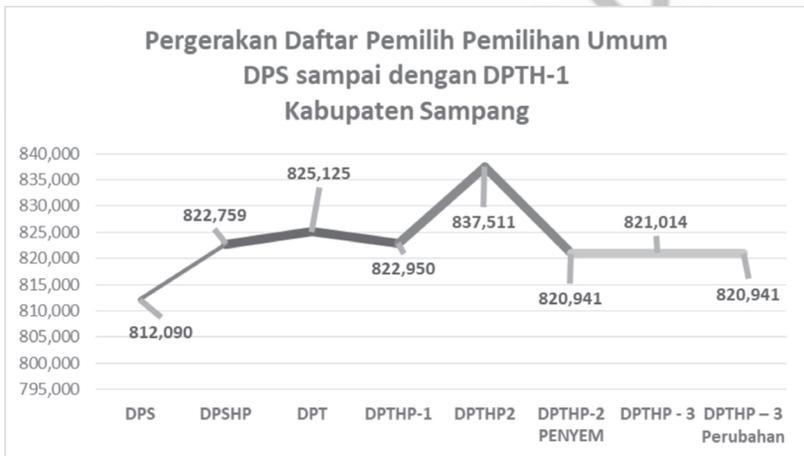


Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2018)

Ada beberapa faktor yang membuat data nampak tidak bermasalah. Pertama, saat itu Mahkamah Konstitusi baru membacakan putusan selanya atas sengketa hasil pemilihan kepala daerah pada tanggal 5 September 2018. Sehingga

KPU Kabupaten Sampang juga belum menetapkan hasil perbaikannya terhadap jumlah pemilih di kabupaten. Kedua, selisih antara daftar pemilih yang satu dengan daftar pemilih yang lain tidak cukup signifikan. Sebagaimana dapat dilihat pada diagram 3 di bawah ini, selisih paling banyak hanya dimiliki antara DPS dengan DPSHP sebesar 10.669 pemilih. Selain itu, jumlah DPT sempat naik sebesar 2.366 pemilih, sebelum akhirnya turun lagi sebesar 2.175 pemilih.

Diagram 3.
Pergerakan Daftar Pemilih sejak Tahapan DPS hingga DPTHP-3 di Kabupaten Sampang 2018



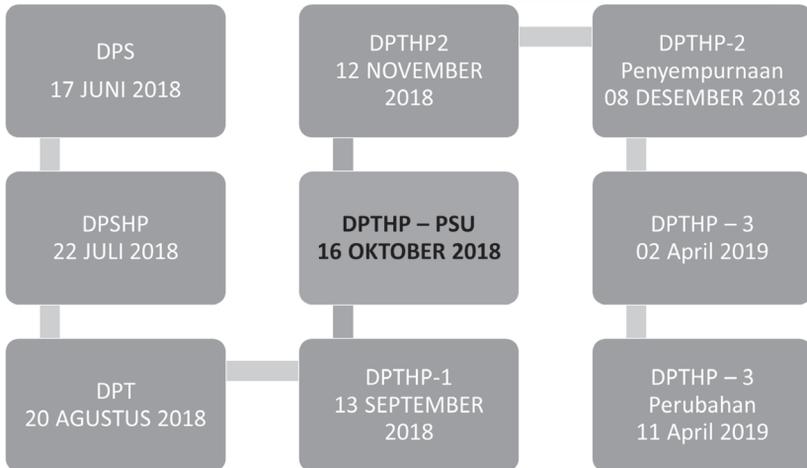
Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2018)

Bilamana tidak ada putusan Mahkamah Konstitusi, maka kenyataan di atas akan tampak sebagai bagian keniscayaan daftar pemilih pada Pemilu 2019. Berdasarkan dokumen yang ada, pola pergerakan daftar pemilih tampaknya memiliki pola yang tidak berbeda jauh dengan pola yang muncul sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi, dimana hal tersebut bisa jadi menunjukkan tidak adanya perubahan yang signifikan. Diagram 3 diambil berdasarkan jumlah pemilih yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Sampang pada setiap tahapan pemutakhiran daftar pemilih. Jika dilihat dari diagram 3, maka

dapat dilihat bila tidak ada perubahan yang cukup signifikan. Selain perubahan yang sudah dicontohkan pada tahapan DPSHP ke DPT, jika dibandingkan dengan tahapan DPT ke DPTHP-1 yang perubahan maka setidaknya kita akan dapat melihat 2 pola yang lain. Pola kedua, jika tidak mengindahkan keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat pada tahapan DPTH-1 ke DPTHP-2, dimana ada penambahan 14.561 pemilih dengan tahapan DPTHP-2 ke DPTHP-2 Penyempurnaan, dimana ada pengurangan 16.570 pemilih. Dan pola yang terakhir, dapat dilihat dari DPTHP-2 Penyempurnaan ke DPTHP-3, dengan menambahkan 73 pemilih dan kemudian mengurangnya kembali dari tahapan DPTHP-3 ke DPTHP-3 Penyempurnaan.

Realitasnya, terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan "*... telah terjadi pemungutan suara pada Pemilihan ... yang didasarkan pada Daftar Pemilih Tetap yang tidak valid dan tidak logis...*" sehingga membuat salah satu putusan sela yang dibacakan adalah memerintahkan kepada KPU Kabupaten Sampang untuk melaksanakan pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018 dengan mendasarkan pada DPT yang telah diperbaiki. Sebagai bagian dari pemilu, maka akan lebih baik jika upaya memperbaiki daftar pemilih pada pemilihan kepala daerah menjadi pertimbangan dalam pemutakhiran daftar pemilih. Hal ini kemudian semakin diperkuat dengan keberadaannya, atau dalam hal ini adalah penetapan DPT hasil perbaikan untuk pemungutan suara ulang berada diantara tahapan pemutakhiran daftar pemilih.

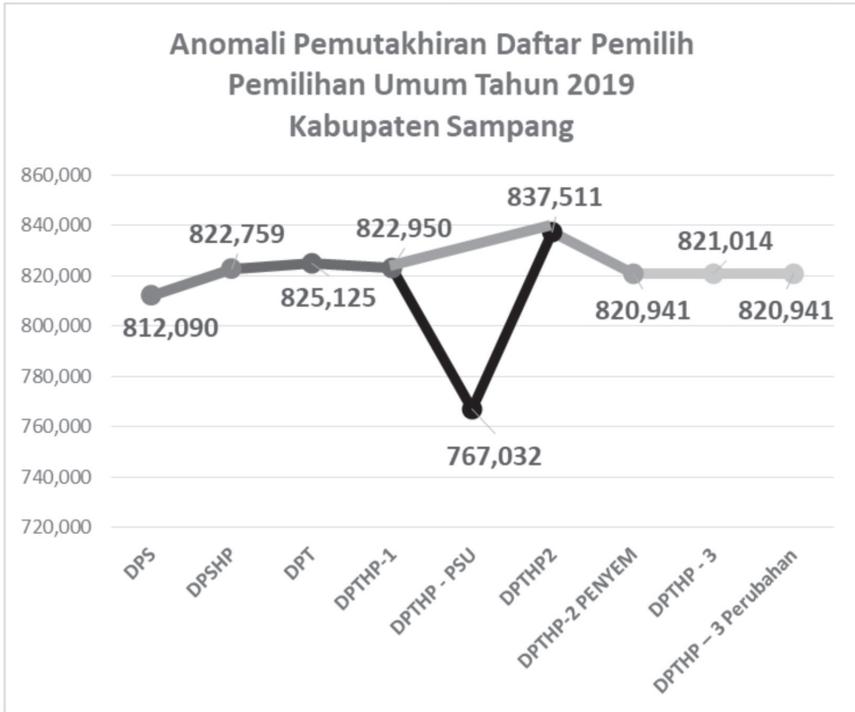
Gambar 2.
Tahapan DPS hingga Penyusunan DPHTP-3



Sumber: KPU RI (2018)

Sebagaimana diketahui, Mahkamah Konstitusi membacakan putusan selanya atas sengketa hasil pemilihan kepala daerah di Kabupaten Sampang pada tanggal 5 September 2018. Putusan ini kemudian ditindak lanjuti oleh KPU Kabupaten Sampang, yang salah satunya adalah menetapkan Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan-Pemungutan Suara Ulang (DPTH-PSU) pada tanggal 16 Oktober 2019. Di sisi yang lain, pemutakhiran daftar pemilih merupakan salah satu tahapan yang cukup panjang. Jika menilik pada peraturan KPU yang mengatur tentang tahapan, maka pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih berlangsung sejak tanggal 17 Desember 2017 sampai dengan 22 Juni 2019. Realitas ini menunjukkan bahwa, sebagai bagian dari pemutakhiran daftar pemilih maka perintah untuk memperbaiki daftar pemilih yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dan telah ditindaklanjuti oleh KPU Kabupaten Sampang sesungguhnya dapat dijadikan sebagai bagian dalam upaya pemutakhiran daftar pemilih.

Diagram 4.
Anomali Pemutakhiran Daftar Pemilih Pemilu 2019 di
Kabupaten Sampang

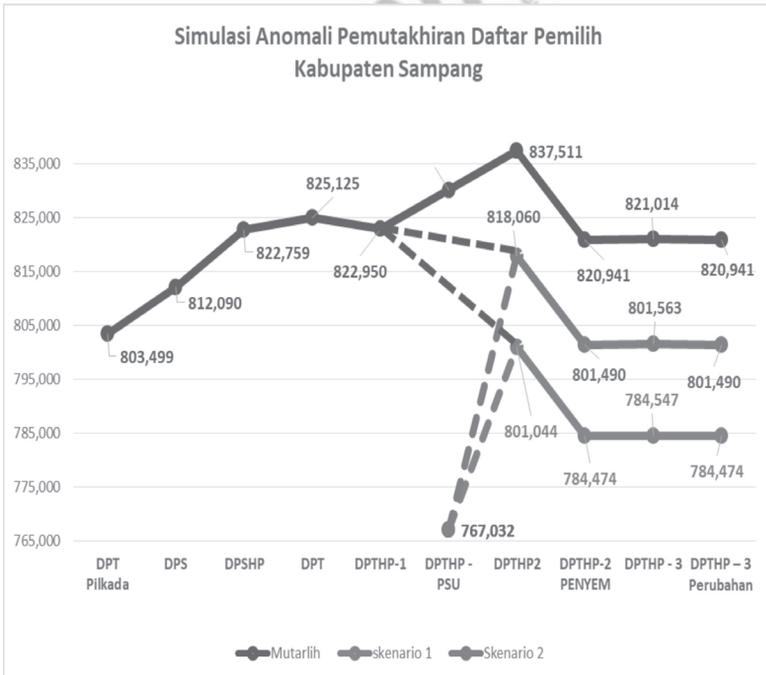


Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2019)

Sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, sebagai bagian untuk mempersiapkan pemungutan suara ulang pilkada, maka KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPTHP – PSU pada tanggal 16 Oktober 2018. Ketika itu, KPU Kabupaten Sampang setelah melalui penetapan prosedur dan mekanisme perbaikan DPT sampai dengan rekapitulasi dan penetapan DPT untuk digunakan pada pemungutan suara ulang Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018 berhasil membersihkan 36.467 mata pilih, jika dibandingkan DPT pilkada. Di sisi yang lain, sepanjang pemilu maka pemutakhiran daftar pemilih Kabupaten Sampang justru menambah sekitar 17.442 Pemilih.

Jika menggunakan asumsi proses pemutakhiran yang dilakukan oleh Kabupaten Sampang, serta selisih yang ada antara DPT Pilkada (yang dijadikan sebagai bagian dari penetapan DPS) dengan hasil pemutakhiran untuk pemungutan suara ulang, maka setidaknya ada 2 skenario anomali yang muncul dalam pemutakhiran daftar pemilih di Kabupaten Sampang. Skenario pertama adalah bilamana ternyata jumlah yang dibersihkan pada saat pemungutan suara ulang pemilihan kepala daerah belum atau tidak termasuk yang tersisir pada saat pemutakhiran daftar pemilih Pemilu 2019. Skenario kedua, ada bagian dari hasil pemutakhiran daftar pemilih pada saat pemungutan suara ulang pemilihan kepala daerah yang juga dimutakhirkan saat pemilu.

Diagram 5.
Simulasi Anomali Pemutakhiran Daftar Pemilih
Kabupaten Sampang



Sumber: KPU Kabupaten Sampang (2018)

Pada skenario pertama, dapat diasumsikan bahwa jumlah yang dibersihkan pada saat pemungutan suara ulang pemilihan kepala daerah belum, atau tidak termasuk yang tersisir pada saat pemutakhiran daftar pemilih pada Pemilu 2019. Sebagaimana kita ketahui, bahwa ada momentum yang muncul pada saat pemutakhiran daftar pemilih di pemilu dimana KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPTHP-PSU pada 16 Oktober 2018, sebanyak 767.032 pemilih. Hal ini terjadi setelah KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPTHP-1 untuk pemilu sebesar 822.950 pemilih. Jika momentum ini digunakan, dan ternyata memang ada sebesar 36.467 pemilih yang belum dapat dibersihkan maka DPTH-2 yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten Sampang sejumlah 801.044 pemilih.

Daftar pemilih ini pun kemudian mengikuti proses pemutakhiran daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang, sampai pada akhirnya jumlah pemilih yang akan ditetapkan pada DPTHP-3 Perubahan sebesar 784.474 pemilih dengan mengikuti jumlah pemutakhiran yang dilakukan pada masing-masing tahapannya. Situasi yang hampir sama untuk skenario yang kedua, namun yang membedakan adalah asumsi bahwa memang ada irisan antara pemilih yang dibersihkan pada saat pemutakhiran daftar pemilih untuk pemungutan suara ulang pemilihan kepala daerah dengan upaya pemutakhiran yang dilakukan sejak penetapan DPTHP-1.

4. Tetes Darah Terakhir Pengawasan Pengawas Pemilu

Walaupun dirasakan masih ada anomali, akan tetapi upaya pengawasan untuk memiliki daftar pemilih yang berkualitas terus dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang, bahkan ketika putusan atas dugaan pelanggaran administrasi telah dijatuhkan. Berdasarkan catatan yang penulis miliki, Bawaslu Kabupaten Sampang telah melakukan pengawasan atas proses pemutakhiran daftar pemilih di kabupaten ini sejak 10 September 2018. Hal ini dilakukan tidak saja melalui proses penanganan dugaan pelanggaran atas laporan dugaan pelanggaran yang akhirnya ditindak lanjuti dengan mekanisme penanganan dugaan pelanggaran, tetapi juga melalui saran

perbaikan, sebagai *output* dari kegiatan pengawasan.

4.1. Penanganan atas Laporan Dugaan Pelanggaran

Pada tanggal 4 Januari 2019, Bawaslu Kabupaten Sampang mendaftarkan laporan dugaan pelanggaran dari Mohamad Ilyas dengan Nomor 01/LP/PL/ADM/KAB/16.32/1/2019. Secara garis besar, pelapor mendalilkan bahwa penyusunan DPTHP-2 Pemilu 2019 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan karena tidak bersumber dari DPT PSU Pilkada Sampang 2018 sebagai pemilihan terakhir di Kabupaten Sampang dan meminta kepada Bawaslu Kabupaten Sampang agar merekomendasikan kepada KPU Kabupaten Sampang supaya membatalkan dan melakukan penyusunan ulang DPT Pemilu 2019 yang bersumber dari DPT PSU Pilkada Sampang 2018 sebagai pemilihan terakhir dengan berpedoman pada DP4.

Lima hari setelah mendaftarkan laporan di atas, Bawaslu Kabupaten Sampang pun memutuskan bahwa laporan di atas diterima dan melanjutkannya dengan sidang pemeriksaan. Di dalam pemeriksaan, Bawaslu Kabupaten Sampang tidak hanya memeriksa laporan pelapor beserta bukti-buktinya, tetapi juga memeriksa terlapor yang dalam hal ini adalah KPU Kabupaten Sampang. Ketika itu, terlapor menyerahkan kurang lebih 30 bukti, beserta 3 orang saksi yang terdiri dari PPK, PPS, sampai dengan administrator dan operator Sidalih KPU Kabupaten Sampang. Bukan hanya itu saja, Bawaslu Kabupaten Sampang juga meminta keterangan dari Kepala Bidang Data di lingkungan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sampang.

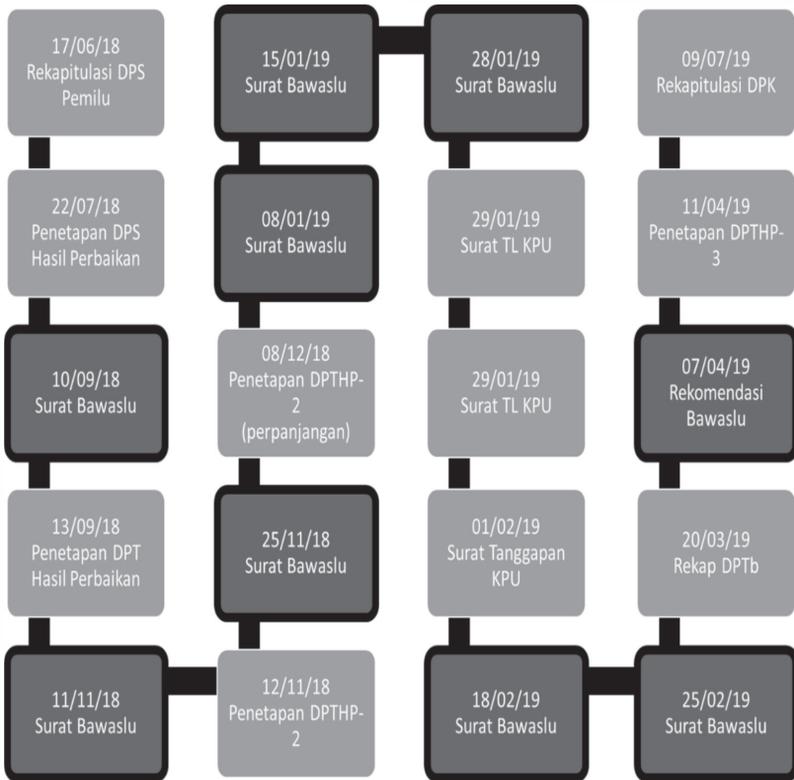
Setelah melakukan serangkaian pemeriksaan, Bawaslu Kabupaten Sampang pun memutuskan laporan dugaan pelanggaran dari Mohamad Ilyas dengan Nomor 01/LP/PL/ADM/KAB/16.32/1/2019. Putusan ini pun diputus dan dibacakan di hadapan para pihak dan terbuka untuk umum pada 23 Januari 2019 dengan amar (1) Menyatakan Terlapor terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administrasi pemilu, (2) Memerintahkan KPU Kabupaten Sampang beserta jajarannya sampai dengan tingkat PPS untuk melakukan pencermatan kembali DPTHP-2 Pemilu 2019

dengan cara melakukan penyandingan dan pepadanan data yang bersumber dari DPT PSU Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018 dengan melibatkan Peserta Pemilu dan Pengawas Pemilu, (3) Menyampaikan laporan kepada Bawaslu Kabupaten Sampang atas hasil penyandingan dan pepadanan data yang bersumber DPT PSU Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Sampang 2018 yang dijelaskan secara terperinci paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan ini dibacakan, dan (4) Memerintahkan pada KPU Kabupaten Sampang untuk melaksanakan Putusan ini paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak putusan ini dibacakan.

4.2. Saran Perbaikan

Terkait dengan saran perbaikan, kami mencatat setidaknya ada 9 surat yang diluncurkan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang. Kesembilan surat tersebut secara umum dapat dibagi menjadi 3 kategori. Pertama, surat yang diluncurkan sebagai tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang atas penetapan daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang. Kedua, surat tindak lanjut atas informasi dari peserta pemilu terkait dengan data pemilih. Ketiga, surat yang merupakan hasil pengawasan sebagai tindak lanjut atas putusan laporan dugaan pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu Kabupaten Sampang. Bila diringkas, skema 3 ini menjelaskan alur surat yang diluncurkan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang.

Gambar 3.
Alur dan Fase Peluncuran Surat oleh Bawaslu
Kabupaten Sampang



Sumber: Bawaslu Kabupaten Sampang (2019)

Kategori pertama adalah surat yang diluncurkan sebagai tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang atas penetapan daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang. Terkait dengan tindak lanjut atas hasil pengawasan, maka surat pertama yang diluncurkan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang pada tanggal 10 September 2018, sebagai bagian dari tindak lanjut atas surat edaran yang diterbitkan oleh Bawaslu RI Nomor SS-1399/K.Bawaslu/PM.00.00/IX/2018 tertanggal 6 September

2018 tentang Pengawasan Penyempurnaan DPT Pemilu Tahun 2019. Surat tersebut diluncurkan setelah Bawaslu Kabupaten Sampang melakukan pencermatan terhadap DPT Pemilu 2019 dan menemukan 1.742 pemilih ganda serta 1.107 pemilih yang tidak memenuhi syarat. Atas dasar itulah KPU Kabupaten Sampang direkomendasikan untuk melakukan pencermatan dan penelitian secara faktual terhadap data pemilih yang masih bermasalah di dalam DPT Pemilu 2019 yang telah ditetapkan. Bilamana memang benar masih terdapat pemilih yang tidak memenuhi syarat dan masuk dalam DPT Pemilu 2019, maka KPU Kabupaten Sampang diminta untuk melakukan perubahan terhadap berita acara rekapitulasi dan penetapan DPT Nomor 144/BA/VIII/2018 yang telah ditetapkan tanggal 20 Agustus 2018.

Tiga hari setelah Bawaslu Kabupaten Sampang menerbitkan surat di atas, atau tepatnya pada tanggal 13 September 2018, KPU Kabupaten Sampang menetapkan DPTH). Atas daftar pemilih yang ditetapkan inilah, Bawaslu Kabupaten Sampang melakukan pengawasan kembali atau pencermatan sehingga menemukan 2.729 pemilih yang diduga tidak memenuhi syarat sebagai pemilih dan menyarankan agar KPU Kabupaten Sampang menindaklanjuti sebagaimana mestinya dan melaporkan kembali atas tindak lanjut rekomendasi tersebut. Pasca penetapan DPTH, KPU RI menerbitkan 2 surat. Surat pertama diterbitkan tanggal 20 September 2018, dengan Nomor 1099/PL.02.1-SD/01/KPU/IX/2018 perihal Penyempurnaan DPTH-1 atas rekomendasi Bawaslu dan masukan partai politik peserta pemilu pada saat rapat pleno terbuka DPTH-1.

Sedangkan surat kedua dikirimkan pada tanggal 1 November 2018 dengan Nomor 1351/PL/01.2-SD/01/KPU/IX/2018 perihal Penyelesaian Tindak Lanjut Data 31 Juta Pemilih. Menindaklanjuti kedua surat tersebut maka pada tanggal 12 November 2018, KPU Kabupaten Sampang melakukan penetapan DPTH-2 dengan jumlah pemilih sebanyak 837.511 pemilih. Rinciannya, pemilih laki-laki sejumlah 413.130 pemilih dan pemilih perempuan sebanyak 424.381 pemilih. Selain itu, di dalam rekapitulasi ini KPU Kabupaten Sampang

juga merekapitulasi pemilih baru sebanyak 36.788 pemilih. Pemilih yang tidak memenuhi syarat sebanyak 22.227 pemilih. Adapun pemilih yang diperbaiki datanya sebanyak 17.043 pemilih. Penetapan tersebut kemudian dicermati oleh Bawaslu Kabupaten Sampang. Saat itu, Bawaslu Kabupaten Sampang melakukan pencermatan terhadap daftar pemilih tersebut pada tanggal 19-24 November 2018 di 14 kecamatan di Kabupaten Sampang. Berdasarkan hasil pencermatan tersebut, Bawaslu Kabupaten Sampang menemukan setidaknya 3.225 pemilih yang dinilai tidak memenuhi syarat, baik itu tidak dikenali, meninggal, sampai dengan pemilih yang diduga ganda identik.

Masukan di atas rupanya sejalan dengan perintah KPU RI yang keluar 4 hari sebelum surat dari Bawaslu Kabupaten Sampang diterbitkan. Pada tanggal 21 November 2018, KPU RI menerbitkan surat Nomor 1429/PL.02.1-SD/01/KPU/XI/2018 perihal Perpanjangan Masa Kerja Penyempurnaan DPTHP selama 30 (Tiga Puluh) hari atas rekomendasi Bawaslu dan masukan partai politik peserta pemilu pada saat rapat pleno terbuka DPTHP-2. Menindaklanjuti hal tersebut, KPU Kabupaten Sampang pun kembali menetapkan DPTHP-2 sejumlah 820.941 pemilih. Rinciannya, ada 404.400 pemilih laki-laki dan 416.541 pemilih perempuan. KPU Kabupaten Sampang juga merekapitulasi pemilih baru sebanyak 380 pemilih, 16.950 pemilih yang tidak memenuhi syarat perbaikan data, dan 2.671 pemilih penyandang disabilitas. Hal ini dilakukan melalui rapat pleno terbuka pada tanggal 8 Desember 2018 di Hotel Bahagia, Sampang.

Pasca penetapan penyempurnaan DPTHP-2 yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang, Bawaslu Kabupaten Sampang mengirimkan setidaknya-tidaknya 3 surat kepada KPU Kabupaten Sampang. Salah satunya merupakan hasil pencermatan atas DPTB-2 penyempurnaan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang dimana Bawaslu Kabupaten Sampang menemukan setidaknya ada 3.260 pemilih yang diduga tidak memenuhi syarat, baik karena telah meninggal, ganda identik, sampai dengan ganda non-identik. Terakhir, surat yang dikirimkan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang terkait dengan hasil pengawasan adalah surat Nomor 128/

BAWASLU-PROV.JI-23/IV/2019 yang merekomendasikan KPU Kabupaten Sampang agar (1) Mengakomodir Pemilih yang mendaftar dan mengurus pindah pilih sesuai ketentuan yang berlaku, (2) Mengakomodir 102 Pemilih yang berasal dari Desa Pulan Mandangin, Kecamatan Sampang, Camplong, Torjun, Sreseh, dan 1 (Satu) Pemilih dari Kelurahan Gunung Sekkar Kecamatan Spampang untuk dimasukkan ke DPTb, (3) Melakukan pencermatan kembali terhadap Pemilih DPTb yang telah disusun pada tahap I (yang ditetapkan pada tanggal 18 Februari 2019) dan Tahap II (yang ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2019), dan (4) Mengumumkan Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) di kantor Kelurahan/Desa, kantor PPS dan PPK.

Kategori kedua adalah surat tindak lanjut atas informasi dari peserta pemilu terkait dengan data pemilih. Surat tindak lanjut atas informasi dari peserta pemilu terkait dengan data pemilih dimulai melalui surat Nomor 019/BAWASLU-PROV. JI-23/II/2019 tertanggal 15 Januari 2019 perihal Penyampaian Tanggapan Peserta Pemilu terhadap DPTHP-2 Pemilu 2019. Melalui surat ini, Bawaslu Kabupaten Sampang kembali mengirimkan surat yang meneruskan informasi dari peserta pemilu terkait dengan data pemilih yang diduga ganda dalam DPTHP-2 Kabupaten Sampang untuk Pemilu 2019. Peserta pemilu menemukan data pemilih yang diduga ganda sejumlah 20.889 pemilih. Kemudian setelah dilakukan *sampling* oleh Bawaslu Kabupaten Sampang ditemukan 8 dari 673 pemilih yang diduga ganda. Hal inilah yang kemudian disampaikan kepada KPU Kabupaten Sampang.

Bawaslu Kabupaten Sampang tidak berhenti pada meneruskan informasi dari peserta pemilu terkait dengan data pemilih yang diduga ganda dalam DPTHP-2 Kabupaten Sampang untuk Pemilu 2019. Pada 28 Januari 2019, Bawaslu Kabupaten Sampang mengirimkan surat Nomor 028/BAWASLU-PROV.JI-23/II/2019 perihal Rekomendasi Tindak Lanjut Laporan BPN Capres dan Cawapres 02. Di dalam surat ini, kita mengetahui bahwa terdapat dugaan data ganda sebanyak 156.158 pemilih dan data invalid sebanyak 509.782 pemilih. Dari data-data tersebut, Bawaslu Kabupaten Sampang kemudian melakukan analisis dengan menyangdingkan cuplikan data

antara laporan BPN Paslon 02 Propinsi Jawa Timur dengan DPTHP-2 Kabupaten Sampang sehingga menghasilkan temuan sebagaimana pada tabel 2 dan 3 berikut ini.

Tabel 3.
Rekapitulasi Hasil Sampling Data Pemilih
Potensi Ganda dari BPN 02 Propinsi Jawa Timur

No	Kriteria	Jumlah Sampling	Tersebar Di Kecamatan	Hasil Sampling		%
				Ganda	Tidak Ganda	
1	A ₁	3,674	14	1166	2,507	94%
2	B ₂	107	14	54	53	21%
3	C ₃	194	14	78	114	32%
4	D ₄	1,417	14	1085	332	17%
5	E ₅	197	14	98	101	14%
6	F ₆	414	14	234	180	20%
7	G ₇	694	14	585	109	17%
8	H ₈	94	14	73	21	35%
9	I ₉	12,516	14	10942	1,574	11%
10	J ₁₀	125	14	15	110	33%
11	U ₁₁	2,076	14	1425	651	15%
12	V ₁₂	575	14	426	153	20%
TOTAL		22,083		16,181	5,905	

Sumber: BPN 02 Propinsi Jawa Timur (2019)

1 Ganda NKK, NIK, Nama, Tempat Tanggal Lahir dan Alamat.

2 Ganda NKK, NIK, Nama dan Tempat Tanggal Lahir.

3 Ganda NKK, NIK, Nama dan Alamat.

4 Ganda NIK, Nama, Tempat Tanggal Lahir dan Alamat.

5 Ganda NIK, Nama, dan Tempat Tanggal Lahir.

6 Ganda NIK, Nama, dan Alamat.

7 Ganda KK, Nama, Tempat Tanggal Lahir, dan Alamat.

8 Ganda NKK, Nama, dan Tempat Tanggal Lahir.

9 Ganda NKK, Nama, dan Alamat.

10 Ganda NIK dan Nama.

11 Ganda Nama, Tempat Tanggal Lahir, dan Alamat.

12 Ganda Nama dan Tempat Tanggal Lahir.

Tabel 4.
Rekapitulasi Hasil Sampling Data Pemilih
Potensi Invalid dari BPN 02 Propinsi Jawa Timur

Kriteria	Jumlah Sampling Pemilih Elemen Datanya Invalid			Hasil Sampling Sinkronisasi Yang Masuk DPTHP-2	
	JML	%	Tersebar Di Kecamatan	Jumlah Pemilih Invalid	Jumlah Pemilih Elemen Datanya Valid
1 ¹³	3077	3%	14	3077	0
2 ¹⁴	10	5%	2	10	0
3 ¹⁵	23	5%	1	23	0
4 ¹⁶	34	5%	4	34	0
5 ¹⁷	4	5%	1	4	0
6 ¹⁸	8	5%	1	8	0
7 ¹⁹	25	5%	1	25	0
8 ²⁰	5	5%	1	5	0
9 ²¹	2370	3%	14	1882	488
10 ²²	94	3%	11	99	0
11 ²³	59	3%	14	59	0
12 ²⁴	9626	3%	14	9626	0
TOTAL	15,334	50%	78	14,852	488

Sumber: BPN 02 Propinsi Jawa Timur (2019)

13 KK/NIK kurang dari 16 Digit.

14 KK/NIK diluar kode Provinsi.

15 KK/NIK diluar Kabupaten/Kota.

16 KK/NIK diluar kode Kecamatan.

17 KK diluar Dapil Provinsi.

18 KK diluar Dapil Kabupaten/Kota.

19 KK lintas Kecamatan.

20 Tanggal dan NIK tidak sesuai format tanggal.

21 Tanggal Lahir tidak sesuai NIK.

22 KK Manipulatif, Tanggal KK error.

23 KK Manipulatif, terbit setelah penetapan.

24 KK sebelum e-KTP.

Kategori ketiga, surat yang merupakan hasil pengawasan sebagai tindak lanjut atas putusan laporan dugaan pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu Kabupaten Sampang. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, Bawaslu Kabupaten Sampang tidak hanya menerbitkan surat yang berisi hasil pengawasannya atas penetapan daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Sampang, tetapi juga hasil pengawasan atas pelaksanaan putusan penanganan atas laporan dugaan pelanggaran. Pada tanggal 18 Februari 2019, Bawaslu Kabupaten Sampang mengirimkan surat kepada KPU Kabupaten Sampang untuk menyampaikan temuan hasil pengawasan validasi data pemilih tetap hasil perbaikan pasca putusan Bawaslu pada Pemilu 2019, yang terdiri atas (a) Pemilih Tidak Memenuhi Syarat sebanyak 2.429 pemilih, dan (b) Pemilih yang tidak memiliki e-KTP dan Surat Keterangan (Suket) sebanyak 60 pemilih, serta merekomendasikan agar menyangdingkan hasil validasi yang dilakukan KPU Kabupaten Sampang dan jajarannya (PPK dan PPS).

Tujuh hari sejak surat di atas diterbitkan, Bawaslu Kabupaten Sampang kembali menerbitkan surat yang berisi pemberitahuan hasil pengawasan pencermatan data pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP-2) penyempurnaan dan pencermatan kembali DPTHP-2 Tindak Lanjut Putusan Bawaslu Kabupaten Sampang Pemilu 2019 ke Dispendukcapil Kabupaten Sampang. Di dalam kesempatan tersebut, Bawaslu Kabupaten Sampang menyampaikan bahwa berdasarkan hasil pencermatan pada tanggal 1-26 Januari 2019 masih ada 939 pemilih yang belum ber e-KTP. Sedangkan pada pengawasan validasi dan verifikasi DPTH-2 Pemilu 2019 tindak lanjut pasca putusan Bawaslu Kabupaten Sampang tanggal 8-15 Februari 2019, ditemukan pemilih yang belum menggunakan e-KTP sebanyak 30 orang. Terkait dengan hal ini, Bawaslu Kabupaten Sampang pun meminta kepada Dispendukcapil Kabupaten Sampang untuk menindak lanjutnya informasi ini.

5. Kesimpulan

Realita akan adanya hubungan dalam proses pemutakhiran daftar pemilih untuk pemilihan kepala

daerah dengan pemilu nasional sangat tampak di dalam penyelenggaraan dua hajatan besar ini di Kabupaten Sampang. Diawali dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menilai penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sampang 2018 dengan menggunakan validitas dan rasionalitas proses pemutakhiran daftar pemilih yang ada. Penilaian tidak sekedar menyebabkan proses penyelenggaraan pemungutan suara ulang dengan memperbaiki daftar pemilih yang ada, tetapi juga menunjukkan adanya anomali dalam daftar pemilih di kabupaten ini.

Pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, termasuk dengan memperbaiki daftar pemilih untuk pemilihan bupati dan wakil bupati ternyata tidak menjamin kualitas daftar pemilih dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Ketika KPU Kabupaten Sampang menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi dengan menetapkan DPTHP-PSU dengan tidak mensinkronisasikannya dengan daftar pemilih untuk Pemilu 2019. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya kesenjangan antara daftar pemilih yang ada dengan simulasi bilamana proses sinkronisasi dengan DPTHP-PSU digunakan meski proses pengawasan atas proses pemutakhiran daftar pemilih telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sampang sudah dilakukan, dari tahap pengajuan saran perbaikan sampai dengan tahap penanganan laporan dugaan pelanggaran.



Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Menjamin Hak Pilih Di Tapal Batas Indonesia-Timor Leste

Jemris Fointuna

1. Pengantar

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih presiden dan wakil presiden, memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Partisipasi rakyat dalam pemilu merupakan bagian dari mekanisme demokrasi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan pemilu yang berdaulat, rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi harus terlebih dahulu terdaftar sebagai pemilih. Pertanyaannya adalah: Apakah seluruh pemilih sudah terdata dalam daftar pemilih Dalam konteks daerah perbatasan? Apa saja strategi dan inovasi yang dikembangkan oleh Bawaslu dalam rangka menjamin hak memilih? Apakah pengawas pemilu telah bekerjasama dan menggandeng seluruh komponen masyarakat dan stakeholder terkait untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas?

Tulisan ini memberikan gambaran tentang dinamika pengelolaan daftar pemilih di wilayah di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang berbatasan langsung dengan Timor Leste. Pada bagian pertama, penulis memberikan sedikit gambaran tentang problematika pemilu di perbatasan khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan daftar pemilih. Bagian kedua adalah konteks pengelolaan daftar pemilih di Kabupaten Timor Tengah Utara yang berbatasan dengan Distrik Oecusse serta Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka yang berbatasan dengan Distrik Bobonaro dan Distrik Kovalima di Timor Leste. Bagian ketiga menjelaskan tentang kerangka

legal. Sedangkan bagian keempat menjelaskan berbagai masalah, khususnya yang berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan tahapan pendaftaran dan pemutahiran daftar pemilih. Bagian selanjutnya menjelaskan tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh Bawaslu dalam rangka meningkatkan kualitas data serta jaminan hak pilih bagi seluruh warga yang telah memenuhi hak pilih. Bagian terakhir dari tulisan ini berisi kesimpulan dan rekomendasi bagi perbaikan daftar pemilih ke depan, khususnya di wilayah perbatasan yang merupakan garda terdepan Indonesia.

2. Konteks

Dari segi geografis, terdapat empat kabupaten di Provinsi NTT yang berbatasan langsung dengan Timor Leste, yakni Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka berbatasan dengan Distrik Bobonaro dan Distrik Kovalima. Sedangkan Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Kupang berbatasan dengan Distrik Oecusse yang merupakan wilayah *enclave* (Daerah Kantong) Timor Leste yang dikelilingi wilayah Indonesia.



Sumber: <https://www.peta-hd.com/2019/06/batas-wilayah-negara-timor-leste.html>

Pengawasan pengelolaan daftar pemilih di wilayah yang berbatasan dengan Timor Leste membutuhkan pendekatan yang berbeda dengan wilayah lainnya di Provinsi NTT. Hal ini disebabkan karena tingginya lalu lintas masyarakat kedua negara secara legal ataupun ilegal untuk berbagai kebutuhan, misalnya urusan keluarga maupun urusan sosial kemasyarakatan lainnya. Apalagi sebagian warga yang berdomisili di wilayah ini adalah mantan pengungsi yang berasal dari Timor Timur.

Secara umum, masyarakat di perbatasan Indonesia-Timor Leste memiliki hubungan kekerabatan yang sangat erat. Meskipun berbeda negara, tetapi ikatan kekeluargaan mereka masih terpelihara dengan baik. Masyarakat Kabupaten Belu dan Malaka serta masyarakat Distrik Bobonaro dan Kovalima (Timor Leste) berasal dari leluhur yang sama, yakni suku Tetun, Suku Kemak dan Suku Marae. Suku-suku ini mendiami bagian tengah Pulau Timor. Adat istiadat, budaya, bahasa dan rumah adat mereka adalah sama. Begitu juga dengan masyarakat Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Kupang dan Masyarakat Distrik Oecusse. Mereka sama-sama berasal dari suku Atoni, berbahasa Dawan, dan terikat dalam satu kesatuan budaya serta adat istiadat. Kesamaan sejarah, budaya, dan kekerabatan ini semakin diperkokoh pasca jajak pendapat di Timor Timur pada tahun 1999. Lebih dari seratus ribu warga mengungsi ke Timor Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Warga Timor Barat menerima kehadiran pengungsi Timor Timur sebagai saudara. Para pengungsi secara bergelombang meninggalkan kampung halamannya setelah konflik perang saudara antara pendukung otonomi yang didukung oleh pasukan pejuang integrasi dan pendukung kemerdekaan.

Masyarakat lokal maupun warga eks Timor Timur di wilayah perbatasan seringkali melakukan kunjungan ke desa-desa (*cheve*) di Timor Leste. Begitupun sebaliknya. Warga Timor Leste mengunjungi keluarga yang ada di desa-desa di wilayah perbatasan Indonesia selama beberapa hari untuk menghadiri upacara adat, seperti peminangan dan pernikahan, upacara

adat yang berkaitan dengan kematian atau ritual budaya lainnya di rumah adat dalam waktu yang cukup lama. Ada juga yang karena kondisi ekonomi sehingga berpindah tempat tinggal ke desa lain di sekitar perbatasan untuk bekerja sebagai buruh tani atau mengembalakan ternak.

Sebagian besar pengungsi ditampung di kamp-kamp yang dibangun oleh UNHCR, organisasi nirlaba internasional, dan badan-badan PBB lainnya. Para pengungsi asal Timor Timur yang masih bertalian darah dengan masyarakat Timor Barat ini memilih untuk menetap di kamp-kamp di Kabupaten Belu, Kabupaten Malaka, Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Kupang. Masalah ikutan lain yang muncul setelah lepasnya Timor Timur dari pangkuan Ibu Pertiwi adalah penyelesaian batas negara yang berlarut-larut serta kepemilikan lahan komunal atau tanah suku bagi masyarakat perbatasan yang berbeda kewarganegaraan, tetapi secara kultural memiliki hak yang sama di lahan-lahan pertanian dan perkebunan Timor Leste maupun Indonesia.

Masalah lain yang berpotensi mempengaruhi kualitas daftar pemilih adalah sulitnya proses pendataan di lapangan. Selain itu, ketidaktahuan warga akibat minimnya akses terhadap hak-hak sebagai warga negara, seperti ketiadaan kartu identitas (KTP-elektronik dan Kartu Keluarga/KK) sebagai syarat mutlak yang wajib diperlihatkan kepada petugas pendataan dari KPU pada saat pencocokan dan penelitian (coklit). Apabila kedua dokumen kependudukan tersebut tidak ada, maka otomatis warga tersebut terancam kehilangan hak politiknya dalam perhelatan pesta demokrasi.

Dimensi topografi serta minimnya infrastruktur transportasi dan komunikasi turut mempengaruhi kualitas daftar pemilih di tapal batas. Pengawas pemilu ad hoc sering mengalami kesulitan untuk mengakses data, informasi atau mengirim laporan hasil pengawasan ke Bawaslu kabupaten akibat pergantian layanan (*roaming*) operator seluler Timor Leste, seperti Telemor, Timor Telecom, dan Telkomcell. Jaringan telekomunikasi Indonesia yang lemah di perbatasan mengakibatkan penyelenggara pemilu membutuhkan waktu lebih lama untuk melaporkan hasil pengawasan ke

Panitia Pengawasan Kecamatan (Panwascam) dan Bawaslu kabupaten secara manual.

3. Kerangka Legal

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mendefinisikan pemilu sebagai “sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.” Melihat definisi tersebut, upaya menjamin hak pilih yang dilakukan oleh pengawas pemilu merupakan bagian dari tanggung jawab pengawas pemilu yang wajib dilaksanakan hingga pelosok-pelosok negeri, termasuk wilayah perbatasan negara.

Perihal hak memilih dalam pemilu telah diatur dalam Bab IV Pasal 198 menyatakan bahwa:

- (1) Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih;
- (2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar satu kali oleh Penyelenggara Pemilu dalam daftar Pemilih; dan
- (3) Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh Pengadilan tidak mempunyai hak memilih. Selanjutnya ditegaskan juga dalam Pasal 199 bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih, kecuali yang ditentukan lain dalam undang-undang tersebut.

Untuk mewujudkan Bawaslu yang berintegritas, berkualitas, dan akuntabel, Bawaslu berkewajiban melakukan pengawasan terhadap pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih. Tugas pengawasan pemutakhiran daftar pemilih dan penetapan Daftar Pemilih Sementara (DPS) serta

Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan dan Panwaslu desa/kelurahan diatur dalam Pasal 93 huruf d ayat (1), Pasal 97 huruf b ayat (2), pasal 101 huruf b ayat (1), pasal 105 huruf b, pasal 108 huruf a ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selanjutnya, dalam Pasal 219 ayat (1) undang-undang tersebut juga ditegaskan bahwa Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan Panwaslu kelurahan/desa melakukan pengawasan atas pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih, penyusunan dan pengumuman DPS, perbaikan dan pengumuman DPS hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman DPT, daftar pemilih tambahan (DPTb), dan rekapitulasi DPT yang dilaksanakan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS.

Bawaslu, Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota juga berkewajiban untuk mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan daftar pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dengan memperhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 96 huruf d, pasal 100 huruf e, dan pasal 104 huruf e UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban pengawasan pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih dalam pemilihan umum, Bawaslu berpedoman pada Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No. 24 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1017).

Tabel 1.
Tugas dan Wewenang Bawaslu dalam
Proses Penyusunan DPT

Bawaslu	Pengawasan pengolahan DP ₄ yang dilakukan oleh KPU
Bawaslu Provinsi	Pengawasan terhadap: <ol style="list-style-type: none">1. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat provinsi untuk ditetapkan sebagai DPS;2. rekapitulasi DPS hasil perbaikan dan perbaikan terhadap DPS hasil perbaikan; dan3. rekapitulasi DPT tingkat provinsi.
Bawaslu Kabupaten/ Kota	Pengawasan terhadap proses: <ol style="list-style-type: none">1. penyusunan daftar Pemilih hasil pemutakhiran;2. pembentukan Pantarlih;3. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kecamatan dan penyampaiannya kepada KPU Kabupaten/Kota;4. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai DPS;5. penyampaian DPS kepada PPS;6. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan dan penyampaiannya kepada KPU Kabupaten/Kota;7. penyampaian rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan DPS hasil perbaikan kepada KPU Kabupaten/Kota;8. penetapan DPT; dan9. pencatatan DPT.

<p>Panwaslu Kecamatan</p>	<p>Pengawasan terhadap proses:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pencocokan dan penelitian daftar Pemilih; 2. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta daftar Pemilih hasil pemutakhiran ke PPK; 3. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan dan penyampaianya kepada KPU Kabupaten/Kota; 4. penyampaian DPS kepada PPS; 5. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK; 6. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan dan penyampaianya kepada KPU Kabupaten/Kota; 7. penetapan DPT; dan 8. pencatatan DPTb.
<p>Panwaslu Kelurahan/ Desa</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. pencocokan dan penelitian daftar Pemilih; 2. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta daftar Pemilih hasil pemutakhiran ke PPK; 3. pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS; 4. perbaikan DPS; 5. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK; 6. penetapan DPT; dan 7. pencatatan DPTb dan DPK.

Sumber: Perbawaslu Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum

Disamping tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan dalam tabel diatas, Bawaslu secara berjenjang juga berfungsi untuk melakukan pembinaan yang bertujuan

untuk menjaga integritas dan profesionalisme pengawasan pemutakhiran data dan penyusunan daftar pemilih dalam pemilihan umum. Bentuk pembinaan yang dilakukan antara lain dengan cara melakukan pendampingan dan supervisi secara berjenjang untuk memastikan setiap tahapan dapat berjalan sesuai aturan perundang undangan yang berlaku.

Tabel 2.
Fungsi Pembinaan Bawaslu Secara Berjenjang

Bawaslu	Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan pemutakhiran data dan penyusunan daftar Pemilih yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Panwaslu LN
Bawaslu Provinsi	<p>Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Kelurahan/Desa terhadap proses:</p> <ol style="list-style-type: none">1. pencocokan dan penelitian daftar Pemilih;2. penyusunan daftar Pemilih hasil pemutakhiran;3. pembentukan Pantarlih;4. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan/desa dan penyampaiannya beserta daftar Pemilih hasil pemutakhiran ke PPK;5. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kecamatan dan penyampaiannya kepada KPU Kabupaten/ Kota;6. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai DPS;7. penyampaian DPS kepada PPS;8. pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS;9. perbaikan DPS;10. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan penyampaiannya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK;11. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kecamatan dan penyampaiannya kepada KPU Kabupaten/Kota;12. penyampaian rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan DPS hasil perbaikan kepada KPU Kabupaten/Kota;13. penetapan DPT; dan14. pencatatan DPTb dan DPK.

<p>Bawaslu Kabupaten/ Kota</p>	<p>Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Kelurahan/Desa terhadap proses:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pencocokan dan penelitian daftar Pemilih; 2. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta daftar Pemilih hasil pemutakhiran ke PPK; 3. pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS; 4. perbaikan DPS; 5. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK; 6. penetapan DPT; dan 7. pencatatan DPTb dan DPK.
<p>Panwaslu Kecamatan</p>	<p>Pembinaan terhadap pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Panwaslu Kelurahan/Desa terkait dengan proses:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pencocokan dan penelitian daftar Pemilih; 2. rekapitulasi daftar Pemilih hasil pemutakhiran tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta daftar Pemilih hasil pemutakhiran ke PPK; 3. pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS; 4. perbaikan DPS; 5. rekapitulasi DPS hasil perbaikan tingkat kelurahan/desa dan penyampaianya beserta DPS hasil perbaikan kepada PPK; 6. penetapan DPT; dan 7. pencatatan DPTb dan DPK.

Sumber: Perbawaslu Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Umum

4. Identifikasi Masalah

Kompleksitas persoalan di wilayah perbatasan Indonesia dan Timor Leste khususnya Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka sangat berdampak pada pelaksanaan pemilu, khususnya tahapan pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih. Konsentrasi pemukiman penduduk lokal maupun warga eks pengungsi Timor Timur disepanjang perbatasan negaramenimbulkan potensi kerawanan yang berakibat pada ketidakakuratan daftar pemilih. Lebih dari 30.000 eks pengungsi Timor Timur berdomisili di tiga kabupaten tersebut berdomisili di sekitar

garis perbatasan. Pengawas Pemilu selaku lembaga yang bertanggung jawab mengawasi seluruh tahapan pemilu perlu memiliki inovasi dan kreatifitas dalam melakukan pencegahan dan pengawasan pengelolaan daftar pemilih bagi warga perbatasan.

Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) termasuk salah satu kabupaten yang berbatasan dengan Distrik Oecusse-Timor Leste dan yang terdiri dari 24 kecamatan dan 193 desa/kelurahan. Ada 6 kecamatan yang berbatasan langsung dengan Distrik Oecusse-Timor Leste, yakni Kecamatan Insana Utara, Naibenu, Bikomi Nilulat, Miomaffo Barat, Mutis dan Bikomi Utara. Terdapat 11.176 jiwa eks pengungsi Timor-Timor yang tersebar pada enam kecamatan tersebut. Jumlah penduduk potensi pemilih eks pengungsi Timor Leste kurang lebih adalah 9.000 jiwa. Sebagian diantaranya menetap di perbatasan dan tidak memiliki kartu identitas karena sering berpindah-pindah tempat tinggal/nomaden.

Kondisi yang sama terjadi di Kabupaten Belu. Pasca referendum tahun 1999, ribuan orang mengungsi dari Timor Timur dan memilih untuk menjadi warga Indonesia serta menetap di kawasan perbatasan di Kabupaten Belu. Dari 12 Kecamatan yang masuk dalam wilayah administratif Kabupaten Belu, terdapat 8 desa/kelurahan yang berbatasan langsung dengan Timor Leste. Ada tiga suku besar yang mendiami wilayah Belu, yakni suku Bunak, suku Kemak dan suku Marae. Suku Marae merupakan salah satu suku asli Timor Leste yang sebagian anggota suku berdomisili di wilayah Kabupaten Belu, NTT. Latar belakang keturunan dari suku yang sama ini yang kemudian mempererat ikatan sosial warga perbatasan.

Upaya menjamin hak pilih masyarakat di perbatasan Kabupaten Malaka-Timor Leste juga kerap terbentur faktor sosial budaya dan ekonomi masyarakat dua daerah. Sebagian besar masyarakat eks Timor Timur tersebut tidak memiliki dokumen warganegara. Sejak referendum 1999, jumlah WNI keturunan Timor Timur mencapai 1.000 keluarga yang berdomisili di wilayah itu. Terbanyak menetap di Kecamatan Kobalima Timur Desa Alas Selatan dan Desa Kota biru, Kecamatan Kobalima Desa Rainawe, Desa Lakekun dan Desa

Lakekun Barat, Kecamatan Malaka Tengah Desa Kamanasa, Desa Harekaka.



Keterangan Foto: Jembatan Metamasin Kabupaten Malaka, NTT yang membatasi wilayah Indonesia-Timor Leste . Perbatasan kedua negara hanya dibatasi oleh sungai. Foto: Dok. Bawaslu NTT.

Masalah lain yang ikut mempengaruhi kualitas daftar pemilih adalah aktifitas perdagangan lintas negara yang cukup tinggi, baik itu di pasar-pasar tradisional perbatasan, maupun di pasar mingguan yang hanya ada transaksi seminggu sekali. Perbedaan harga kebutuhan pokok yang cukup signifikan antara Timor Leste dan Indonesia juga merupakan salah satu penyebab tingginya mobilitas warga di perbatasan. Harga bahan-bahan sembako, seperti gula dan pakaian, yang lebih murah membuat warga lebih memilih membeli di wilayah Timor Leste. Mata uang yang digunakan pun cukup fleksibel karena penjual dari warga Timor Leste juga menerima mata rupiah sebagai alat pembayaran selain dollar AS. Warga lokal juga kerap melintasi perbatasan untuk menggunakan sinyal dari Operator seluler yang ada di Timor Leste, seperti Telemor, Timor Telecom dan Telkomcell. Hal ini disebabkan karena layanan operator seluler tersebut memiliki jaringan internet yang lebih cepat dan kuat serta dijual dengan harga yang lebih

murah.⁽¹⁾ Di desa Wini yang berbatasan langsung dengan *Cheve Saknati* Distrik Oecusi, Timor Leste, warga sering melakukan aktivitas perdagangan lewat jalur illegal menuju Timor Leste tanpa melalui pos administrasi perbatasan.

Selain itu, kepemilikan tanah suku yang melibatkan warga dari dua negara yang berbeda juga sangat mempengaruhi kualitas pengelolaan daftar pemilih mengingat sulitnya menemui penduduk perbatasan yang telah memenuhi syarat memilih karena sering berada di wilayah Timor Leste untuk mengolah lahan, kebun atau menggembalakan ternak. Dalam melaksanakan tugas pengawasan daftar pemilih di tapal batas, pengawas pemilu menemukan adanya lalu lintas warga, khususnya pemilih yang telah memenuhi syarat secara tidak wajar dari Kabupaten Belu, Kabupaten Malaka dan Kabupaten Timor Tengah Utara ke wilayah Timor Leste. Kunjungan ke Distrik Bobonaro, Distrik Kovalima dan Distrik Oecusse terjadi pada bulan Agustus-Oktober tahun 2018 dimana warga secara bergantian berkunjung ke Timor Leste untuk membersihkan ladang atau kebun. Kunjungan berikutnya pada bulan Desember 2018-Februari 2019 atau bertepatan dengan waktu untuk menanam serta pada bulan April-Mei 2019 untuk memanen hasil ladang atau hasil perkebunan. Kunjungan ini dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan anggota keluarga lainnya dan dalam waktu lebih dari sepekan.

Selain kepemilikan lahan secara adat, ada juga lahan perorangan yang diperoleh dari mahar perkawinan. Pria/wanita Timor Barat yang menikahi pria/wanita Timor Leste akan mendapat sebidang tanah sebagai bentuk mahar/ belis.⁽²⁾ Hal itu pula yang menyebabkan mobilitas warga perbatasan pergi ke Timor Leste untuk mengelola tanah tersebut sehingga mengganggu kelancaran pendataan sampai pemutahiran daftar pemilih.

1 Hasil wawancara dan diskusi dengan Panwascam, PPK dan PPL Desa Napan, Kecamatan Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara di rumah salah satu Panwascam pada tanggal 19 Agustus 2019.

2 Hasil wawancara dengan Kepala Desa Napan di Kantor Desa Napan, Kecamatan Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara pada tanggal 19 Agustus 2019.

Ada juga kebiasaan saling mengunjungi bilamana ada sanak saudara yang meninggal dunia di Timor Leste atau di wilayah perbatasan Indonesia, menghadiri pernikahan atau menghadiri upacara atau ritual dirumah adat yang mewajibkan semua anggota suku hadir. Kunjungan yang tidak terencana ini terjadi pada waktu yang tidak terduga. Seringkali masyarakat perbatasan menggunakan jalan-jalan tikus atau jalur illegal tanpa ijin ke pihak berwajib seperti imigrasi atau penjaga pos lintas batas. Dalam situasi seperti ini, pengawas pemilu di perbatasan harus memastikan warga asal Timor Leste yang sementara mengunjungi keluarga yang berdomisili di desa-desa disekitar perbatasan tidak terdaftar dalam daftar pemilih dan tidak ikut memberikan hak suara pada saat pemungutan dan penghitungan suara.

Di Desa Napan, Kecamatan Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara misalnya. Desa ini berbatasan langsung dengan *Cheve Oesilo*, Distrik Oecusse- Timor Leste. Dengan keadaan masyarakat lokal yang sering melintasi perbatasan tentu berdampak pada pengelolaan daftar pemilih. Warga Napan yang kebanyakan berasal dari suku Dawan kebanyakan memiliki sanak saudara dengan suku Dawan yang berada di negara itu karena berasal dari suku yang sama.



Keterangan Foto: Aparat Desa Napan, Kabupaten Timor Tengah Utara pose bersama jajaran pengawas pemilu usai melakukan pertemuan

membahas pengawasan pendataan pemilih di perbatasan Indonesia-Distrik Oecusse Timor Leste. Foto: Dok. Bawaslu NTT

Hasil pendataan yang dilakukan perangkat Desa Napan menunjukkan bahwa terdapat 79 keluarga dari 263 keluarga di Desa Napan memiliki tanah di Cheve Oesilo-Distik Oecusse. Menurut Kepala Desa Napan Yohanis Anunu, pada saat tahapan cokolit memang ditemukan banyak warga yang tidak berada di rumahnya lantaran pergi berkebun ke Timor Leste.⁽³⁾ Di Desa Loonuna, Kecamatan Lakmanen Selatan Kabupaten Belu, sebagian besar masyarakat berprofesi sebagai petani yang secara rutin menggarap tanah suku yang berada di Timor Leste maupun wilayah perbatasan Indonesia. Desa Loonuna dengan wilayah Timor Leste hanya dibatasi oleh sebuah sungai. Setiap hari interaksi warga dua negara berlangsung secara damai. Warga Desa Loonuna berkebun dan beternak bersama-sama dengan warga *Cheve* Fatumeak dan *Cheve* Aitun. Penduduk Desa Loonuna berjumlah 1.613 Jiwa dengan 378 KK. Di Desa Loonuna tidak terdapat penggunaan kartu Pas Lintas Batas (PLB) sehingga warga dapat melintasi perbatasan hanya dengan menggunakan KTP. Ikatan kesukuan dan adat istiadat yang masih kuat masih menjadi penyebab utama kegiatan berpindah-pindah warga sekitar perbatasan menuju keluarganya di Timor Leste. Faktor hubungan perkawinan juga menimbulkan mobilisasi warga secara permanen.

Hal ini diketahui dari Kepala Desa Loonuna yang mengatakan banyak wanita asli Kabupaten Belu yang memilih menikah secara adat dengan pria Timor Leste dan menetap di wilayah di Timor Leste tanpa merubah status kewarganegaraan dengan alasan masih satu suku dan daratan meskipun berbeda warga negara⁽⁴⁾. Praktek perkawinan adat seperti ini turut mempengaruhi kelancaran pendataan pemilih di wilayah perbatasan. Masalah serupa terjadi di Perbatasan Metamasin, Desa Alas Selatan Kecamatan Kobalima Timur

3 Hasil Wawancara dengan Aparat Desa Napan Panwascom, PPL dan PPK Setempat di Kantor Desa Napan, Kecamatan Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara pada tanggal 19 Agustus 2019.

4 Hasil wawancara dengan Kepala Desa Loonuna dan Tokoh Adat di Kantor Desa Loonuna, Kecamatan Lakmanen Selatan, Kabupaten Belu pada tanggal 20 Agustus 2019.

dan *Cheve Salele*, Kampung Waetaba, Distrik Kovalima-Timor Leste. Adanya kesamaan suku, budaya dan bahasa membuat interaksi dan saling mengunjungi sangat tinggi. Di wilayah perbatasan ini, masyarakat dua negara berasal dari Suku Tetun dan Suku Bunak. Penduduk dua Desa ini memiliki rumah adat yang sama. Leluhur warga Desa Alas berasal dari Distrik Kovalima, Timor Leste.⁵ Masalah lain yang ikut mempengaruhi pengelolaan daftar pemilih di Kabupaten Malaka adalah identitas KTP dan KK warga yang masih tertulis Kabupaten Belu karena Kabupaten Malaka merupakan daerah otonomi baru yang baru dimekarkan pada 14 Desember 2012 lalu.⁶

Hasil survei terhadap Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) yang dirilis Bawaslu pada pertengahan 2018 lalu menempatkan Provinsi NTT sebagai salah satu dari 15 Provinsi di Indonesia yang memiliki tingkat kerawanan di atas rata-rata nasional dalam pemilu 2019. IKP Provinsi NTT sebesar 50,52, melampaui basis rata-rata kerawanan nasional 49,00. Salah satu faktor tingginya IKP di NTT adalah sub dimensi hak pilih dan partisipasi pemilih. Terdapat 17 dari 22 kabupaten masuk kategori Rawan-Tinggi dan 5 kabupaten masuk kategori kerawanan Rawan-Sedang. Kondisi ini dipengaruhi oleh proses perekaman KTP-elektronik yang belum selesai hingga Desember 2018 serta mobilitas warga yang berpindah-pindah. Tiga kabupaten yang berbatasan dengan Timor Leste masing-masing Kabupaten Belu, Malaka dan Timor Tengah Utara, termasuk yang tertinggi di NTT.

5 Hasil Wawancara dengan Tokoh masyarakat dan Tokoh pemuda di rumah salah satu warga Desa Alas Selatan, Kecamatan Kovalima Timur, Kabupaten Malaka pada tanggal 21 Agustus 2019.

6 Hasil Wawancara dengan Tokoh masyarakat dan Tokoh pemuda di rumah salah satu warga Desa Alas Selatan, Kecamatan Kovalima Timur, Kabupaten Malaka pada tanggal 21 Agustus 2019.

Tabel 3.
IKP Provinsi NTT Pada Sub-Dimensi Hak Pilih

No.	Kabupaten	Skor	Kategori
1.	Kabupaten Alor	90.91	Kerawanan Tinggi
2.	Kabupaten Belu	81.82	Kerawanan Tinggi
3.	Kabupaten Ende	90.91	Kerawanan Tinggi
4.	Kabupaten Flores Timur	54.55	Kerawanan Sedang
5.	Kabupaten Kupang	90.91	Kerawanan Tinggi
6.	Kabupaten Lembata	90.91	Kerawanan Tinggi
7.	Kabupaten Malaka	90.91	Kerawanan Tinggi
8.	Kabupaten Manggarai	81.82	Kerawanan Tinggi
9.	Kabupaten Manggarai Barat	90.91	Kerawanan Tinggi
10.	Kabupaten Nagekeo	90.91	Kerawanan Tinggi
11.	Kabupaten Ngada	54.55	Kerawanan Sedang
12.	Kabupaten Rote Ndao	54.55	Kerawanan Sedang
13.	Kabupaten Sabu Raijua	90.91	Kerawanan Tinggi
14.	Kabupaten Sikka	54.55	Kerawanan Sedang
15.	Kabupaten Sumba Barat	90.91	Kerawanan Tinggi
16.	Kabupaten Sumba Barat Daya	90.91	Kerawanan Tinggi
17.	Kabupaten Sumba Timur	90.91	Kerawanan Tinggi
18.	Kabupaten Timor Tengah Selatan	54.55	Kerawanan Sedang
19.	Kabupaten Timor Tengah Utara	72.73	Kerawanan Tinggi
20.	Kota Kupang	72.73	Kerawanan Tinggi

21.	Kabupaten Manggarai Timur	72.73	Kerawanan Tinggi
22.	Kabupaten Sumba Tengah	81.82	Kerawanan Tinggi

Sumber: Data IKP 2019 yang diolah kembali oleh Bawaslu NTT

5. Upaya-Upaya Bawaslu dan Implikasinya

Sebagaimana telah disinggung di atas, salah satu Bawaslu adalah pengawasan tahapan pendaftaran dan pemutahiran daftar pemilih, penetapan DPS dan penetapan DPT. Bawaslu harus memastikan bahwa penduduk wajib pilih harus didata untuk kemudian ditetapkan dalam daftar pemilih agar bisa memberikan hak suara pada hari pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara. Semangat Bawaslu tercermin dalam lirik Mars Bawaslu yang berbunyi “menjaga hak pilih di seluruh negeri” yang diciptaan oleh Sekretaris Jenderal Bawaslu RI, Dr. Gunawan Suswantoro. Kerja pengawasan oleh Bawaslu sendiri bertujuan mewujudkan pemilu yang berasaskan langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil. Selaku pengawas pemilu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwas desa/kelurahan dan pengawas TPS memiliki andil penting dalam menjamin dan menyelamatkan hak pilih masyarakat di seluruh wilayah provinsi NTT, tak terkecuali di daerah tapal batas.



Keterangan Foto: Sosialisasi dengan jurnalis dan pimpinan media massa di NTT dalam rangka pengawasan partisipatif pengelolaan daftar pemilih. Foto: Dok. Bawaslu NTT.

Dalam menjamin hak pilih di tapal batas Indonesia-Timor Leste, Bawaslu NTT bersama Bawaslu kabupaten di wilayah perbatasan tetap berpedoman pada UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Bawaslu RI No. 24 Tahun 2018 Tentang Pengawasan Pemutahiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum. Selain itu jajaran pengawas pemilu di perbatasan menggunakan inovasi, kreatifitas dan kearifan-kearifan lokal dalam upaya membangun kesamaan pemahaman dan gerak langkah bersama seluruh stakeholder dengan tujuan penduduk wajib pilih terdaftar dalam DPT sehingga dapat memberikan hak politiknya pada saat pemungutan dan penghitungan suara. Bawaslu dalam pengawasan daftar pemilih di perbatasan lebih difokuskan pada tahapan pemutahiran daftar pemilih atau pencocokan dan penelitian (coklit).

5.1. Kerjasama Stakeholder di Perbatasan

Salah satu tugas Bawaslu sebagaimana diatur di dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah melakukan pencegahan pada setiap tahapan agar tidak terjadi pelanggaran atau sengketa pemilu. Pencegahan yang dimaksudkan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan

pengawas pemilu secara massif dengan melibatkan berbagai pihak sebagai mitra pengawas untuk mencegah, mengawasi dan menginformasikan tentang potensi terjadinya pelanggaran.



Keterangan Foto: Pertemuan konsolidasi beberapa stakeholder di perbatasan untuk membahas masalah pendataan pemilih. Tampak dalam foto Kepala Desa Loonuna Martinus Mau Leon (paling kanan) bersama tokoh adat, Panwascam Lamaknen Selatan, Pengawas Desa Loonuna dan masyarakat. Foto: Dok Bawaslu NTT

Konsep pengawasan partisipatif yang dikembangkan Bawaslu NTT dan Bawaslu di tingkat kabupaten/kota adalah dengan melibatkan 17 Lembaga Keagamaan, 24 Universitas/Perguruan Tinggi, 33 Organisasi Masyarakat (Ormas), 30 Organisasi Kepemudaan/Organisasi Kemahasiswaan, 11 Lembaga Swadaya Masyarakat, 14 organisasi profesi Jurnalis, dan 13 kwarda dan kwarcab Pramuka. Kemitraan tersebut diawali dengan penandatanganan dokumen kerjasama (MoU) yang dilakukan ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Partisipasi aktif mitra pengawas pemilu sangat efektif dalam membantu melakukan pencegahan pelanggaran. Kerjasama yang dilakukan secara berjenjang mampu meminimalisir potensi pelanggaran. Pada umumnya, organisasi mitra pengawas pemilu memiliki jaringansampai ke desa-desa sehingga sangat pro aktif memberikan laporan

dugaan pelanggaran termasuk menyampaikan informasi tentang penduduk potensial pemilih yang belum melakukan perekaman KTP-elektronik serta pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT. Berbagai lembaga ini bekerja secara sukarela dengan panduan tertulis dari lembaga pengawas pemilu.

Tabel 4.
Jumlah Mitra Pengawasan Partisipatif di Provinsi NTT di
Pemilu 2019

	Lembaga Agama	Univ/ PT	OKP	LSM	Or-mas	Org-anisasi Jurnalis	Pra-muka/ Org. Pelajar
Bawaslu Provinsi	5	3	5	-	1	3	1
Bawaslu Kab/Kota	12	21	25	11	32	11	12
Jumlah	17	24	30	11	33	14	13

Sumber: Data Bawaslu Provinsi NTT

Selain kerjasama secara resmi, Bawaslu Provinsi NTT dan Bawaslu kabupaten/kota membangun kerjasama secara tidak langsung dalam bentuk koordinasi secara rutin dengan mitra-mitra strategis, seperti pemerintah daerah, TNI/Polri, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kanwil Kehakiman dan HAM, Imigrasi, Pos Indonesia, Pos Lintas Batas, Telkomsel dan PLN untuk membantu membackup Bawaslu sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Di tingkat kecamatan dan desa, Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Desa/Kelurahan bekerjasama dengan berbagai pihak seperti Camat, Danramil, Kapolsek, para tokoh agama dan para kepala desa.



Keterangan Foto: Ketua Sinode Gereja Masehi Injili di Timor (GMIT) Pdt. DR Merry Kolimon menandatangani MoU kerjasama pengawasan pemilu partisipatif yang disaksikan oleh pimpinan Bawaslu Provinsi NTT. Foto: Dok. Bawaslu NTT

Suksesnya pelaksanaan pemilu di perbatasan tidak terlepas dari peran tokoh agama pada setiap tahapan. Dengan semangat pemilu damai, para tokoh agama Kristen, Katolik dan Islam selalu menyampaikan kepada umat tentang hak dan kewajiban sebagai warga negara pada setiap tahapan pemilu termasuk ajakan untuk pro aktif dalam menyukseskan tahapan pendaftaran dan verifikasi daftar pemilih. Para tokoh agama juga secara rutin menyampaikan khotbah atau renungan dengan tema pemilu. Beberapa pimpinan gereja juga mengeluarkan seruan, himbauan, pesan atau ajakan setiap minggu agar umat secara rutin mendatangi penyelenggara pemilu untuk menanyakan namanya apakah sudah ada dalam daftar pemilih. Selain itu, himbauan yang sama secara tertulis biasanya disampaikan pimpinan gereja secara berjenjang pada saat ibadah kelompok, rapat pengurus gereja atau papa saat latihan paduan suara.



Keterangan Foto: Ketua Bawaslu NTT Thomas Maurits Djawa (kiri) dan Rektor Universitas Muhammadiyah Kupang (Kanan berbaju hijau) Dr Zainur Wula Spd Msi menandatangani Naskah MoU Pengawasan Pemilu Partisipatif.

5.2. Pertukaran Informasi dengan Otoritas Timor Leste

Salah satu strategi yang cukup efektif pada saat pelaksanaan Pemilu 2019 adalah pertukaran informasi antara pengawas pemilu, pemerintah desa, aparat desa (*cheve*) dan Cipol Timor Leste tentang tahapan pemilu yang sedang berlangsung. Komunikasi dua arah ini dalam rangka memperketat ijin berkunjung ke Timor Leste atau sebaliknya memperketat ijin berkunjung ke Indonesia untuk urusan apapun saat tahapan pendaftaran pemilih, pencocokan daftar pemilih, verifikasi faktual serta pemungutan dan penghitungan suara sekaligus mencegah mobilisasi warga Timor Leste untuk ikut memilih di Indonesia.

Langkah pencegahan juga dilakukan pengawas pemilu perbatasan dengan cara menjalin komunikasi, koordinasi dan silaturahmi secara intensif dengan para kepala

suku atau lembaga adat. Hal ini penting dilakukan mengingat luasan wilayah adat melampaui batas negara. Para kepala suku terlibat aktif melakukan sosialisasi kepada anggota suku tentang pentingnya partisipasi dalam pemilu. Partisipasi paling penting adalah menjamin hak pilih anggota suku dalam daftar pemilih. Kepala suku juga berperan untuk berkoordinasi dengan kerabat atau anggota suku yang berada di wilayah Timor Leste untuk mengatur jadwal upacara adat agar tidak bertepatan atau bersamaan dengan tahapan pemilu yang membutuhkan partisipasi langsung dari pemilih.

Upaya pencegahan juga dilakukan dengan koordinasi antar lembaga di daerah perbatasan khususnya petugas imigrasi, petugas beacukai, petugas karantina dan anggota kepolisian yang bertugas di garda terdepan perbatasan. Kerjasama ini untuk memastikan setiap warga negara yang berkunjung ke Timor Leste harus memastikan sudah terlebih dahulu terdaftar sebagai pemilih serta sharing informasi lainnya yang berkaitan dengan tahapan pemilu.



Kegiatan Sosialisasi pengawasan partisipatif yang dihadiri stakeholder perbatasan di Kecamatan Kobalima Timur, Perbatasan Indonesia-Timor Leste. Foto: Dok. Bawaslu Kabupaten Malaka

5.3. Posko Pengaduan Daftar Pemilih

Cara lain yang dipakai Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Timur bersama Bawaslu kabupaten/kota dan pengawas pemilu *ad hock* untuk mengatasi persoalan daftar pemilih adalah dengan membuka layanan Posko Pengaduan Data Pemilih. Posko layanan 24 jam dibuka di seluruh wilayah Provinsi NTT termasuk di desa-desa yang berada di perbatasan Indonesia-Timor Leste. Tugas posko penerimaan pengaduan adalah menerima laporan dan konsultasi masyarakat terkait dengan :

1. Pemilih yang belum melakukan perekaman KTP-elektronik;
2. Pemilih telah melakukan perekaman tetapi belum ada dalam DPT;
3. Pemilih yang berencana pindah ketempat lain;
4. Pemilih yang sudah meninggal;
5. Pemilih pemula yang sudah genap berusia 17 tahun tetapi belum terdaftar dalam DPT;
6. Pemilih yang beralih status menjadi anggota TNI/Polri atau sebaliknya anggota TNI/Polri yang pensiun dan menjadi warga biasa;
7. Pemilih Tidak Memenuhi Syarat yang terdaftar dalam DPT;
8. Serta menerima informasi daftar pemilih yang elemennya salah/kurang/invalid.



Keterangan Foto: Salah seorang petugas Pos Lintas Batas Motaain Kabupaten Belu, NTT berkonsultasi tentang syarat mengurus Formulir pindah memilih di Posko DPT Kecamatan Tasifeto Timur. Foto: Dok Bawaslu Kabupaten Belu.

Posko pengaduan ini cukup membantu pemilih dengan mobilitas tinggi dan pemilih yang jarang berada di rumah atau tempat domisili. Di Kabupaten Belu, Kabupaten Malaka dan Kabupaten Timor Tengah Utara, kehadiran posko layanan 24 jam yang dibuka Bawaslu di desa-desa perbatasan cukup membantu pemilih khususnya warga eks Timor Timur yang memiliki kebiasaan tinggal berpindah pindah atau pemilih yang karena urusan adat di Timor Leste belum sempat didata dalam DPT.

Tabel 5.
Data Posko Pengaduan DPT di Provinsi NTT

No.	Kabu- paten/Kota	Jumlah Posko	Jumlah Pengaduan
1	Alor	18	1
2	Belu	13	5
3	Ende	21	0
4	Flores Timur	270	30
5	Kabupaten Kupang	25	4
6	Kota Kupang	3	6
7	Lembata	10	25
8	Malaka	12	4
9	Manggarai	13	5
10	Manggarai Barat	13	3
11	Manggarai Timur	10	15
12	Nagekeo	7	0
13	Ngada	164	365
14	Rote Ndao	150	123
15	Sabu Raijua	70	30
16	Sikka	5	2
17	Sumba Barat Daya	11	23
18	Sumba Barat	74	7
19	Sumba Tengah	77	9
20	Sumba Timur	22	25

21	Timor Tengah Selatan	33	5
22	Timor Tengah Utara	25	4
Jumlah		1.046	691

Sumber: Dok Bawaslu NTT, 2019

Layanan posko 24 jam bertujuan untuk melayani pemilih yang ingin berkonsultasi tentang syarat-syarat memilih serta menerima pengaduan penduduk potensi pemilih yang telah memenuhi syarat untuk direkomendasikan ke KPU Kabupaten melalui PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi. Hasil rekapitan Bawaslu Provinsi NTT terdapat 1046 Posko yang dibuat untuk menerima pengaduan dan konsultasi masalah DPT selama Pemilu 2019. Terdapat 691 pengaduan dengan total pemilih yang berhasil diselamatkan hak pilihnya kurang lebih 10.000 warga yang tersebar di 22 kabupaten/kota. Khusus Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka jumlah Posko sebanyak 50 dengan sebaran terbanyak di wilayah perbatasan. Sementara jumlah pemilih yang berhasil diselamatkan hak pilihnya sebanyak kurang lebih 3000 jiwa. Kebanyakan adalah pemilih yang telah memenuhi syarat namun tidak terakomodir dalam DPT karena pada saat pendataan tidak berada ditempat atau belum memiliki dokumen kependudukan yang sah. Atas rekomendasi pengawas pemilu, jajaran KPU kemudian mengakomodir mereka dalam Daftar Pemilih Tetap Hasil Perbaikan (DPTHP).



Keterangan Foto: Rapat koordinasi antara Bawaslu Provinsi NTT bersama Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil, Badan Intelijen Nasional Daerah NTT dan Badan Kesbangpol Provinsi NTT membahas prospek perekaman KTP elektronik menjelang tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Foto: Dok Bawaslu NTT

5.4. Menurunkan Indeks Kerawanan Pemilu

Berbagai upaya, strategi dan inovasi yang dilakukan jajaran pengawas pemilu di Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam rangka pengawasan melekat untuk menjamin hak pilih di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste cukup berhasil. Indikatornya adalah menurunnya indeks kerawanan yang ditandai dengan minimnya keberatan dan protes warga akibat tidak dapat memberikan hak pilihnya saat saat pemungutan dan penghitungan suara berlangsung. Berdasarkan hasil penelitian Bawaslu dalam IKP 2019, Provinsi NTT termasuk salah satu dari 15 provinsi dengan IKP tertinggi atau berada pada zona merah. Pada dimensi penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, terdapat 17 kabupaten/kota berada pada kategori Rawan-Tinggi. Termasuk didalamnya adalah tiga kabupaten yang berbatasan dengan Timor Leste.



Keterangan Foto: Seorang Siswi SMU, anggota Pramuka Kwarda NTT menanyakan syarat memilih pada kegiatan sosialisasi bagi pemilih pemula. Foto: Dok. BawasluNTT.

Pada sub dimensi hak pilih, skor Kabupaten Malaka sebesar 90,91, disusul Kabupaten Belu 81,82, dan Kabupaten Timor Tengah Utara 72,73 sementara rata-rata nasional hanya 53,80. Untuk menindaklanjuti IKP 2019, Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Timur mengambil sejumlah strategi dalam rangka mencegah eskalasi politik akibat kerawanan dimaksud. Langkah pertama yang dilakukan yakni berkoordinasi dengan Bawaslu Kabupaten/Kota untuk menyamakan pemahaman tentang upaya yang harus dilakukan disetiap daerah. Langkah kedua yakni menginstruksikan kepada kepada semua kabupaten/kota membuka posko pengaduan pemilih di Sekertariat Bawaslu Kabupaten/kota, Sekertariat Panwaslu Kecamatan dan Sekertariat Panwaslu Desa/Kelurahan. Total posko pengaduan daftar pemilih di Provinsi NTT sebanyak 1046 Posko. Di Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka jumlah Posko sebanyak 50 dengan sebaran paling banyak di wilayah perbatasan.



Keterangan Foto: Pengawasan pendataan pemilih warga eks Timor Timur di kamp Silawan perbatasan Timor Leste. Foto: Dok Bawaslu Kabupaten Belu.

Langkah selanjutnya adalah menginstruksikan kepada Bawaslu Kabupaten/Kota untuk meningkatkan koordinasi secara intensif dengan dinas kependudukan dan catatan sipil agar lebih pro aktif melakukan perekaman KTPe termasuk melakukan perekaman di desa-desa di perbatasan dan daerah terpencil.

Berbagai upaya itu dilakukan karena berdasarkan data hasil pengawasan Bawaslu Provinsi NTT, sampai dengan bulan Februari 2018, penduduk wajib pilih di Provinsi NTT yang belum melakukan perekaman KTP-elektronik sebanyak 968.643 orang dari total wajib pilih sebanyak 3.901.728 orang dengan prosentasi perekaman KTP-elektronik baru mencapai 75,17 persen. Dari jumlah tersebut, terbanyak yang belum melakukan perekaman KTP-elektronik adalah Kabupaten Malaka, yakni 72.451 orang atau hanya 54,07 persen dari total wajib pilih sebanyak 157.737 orang. Sementara Kabupaten Timor Tengah Utara prosentase perekaman KTP-elektronik adalah sebanyak 81,31 persen. Sebanyak 35.050 orang dari total wajib pilih 187.315 belum melakukan perekaman. Kabupaten Belu prosentasi perekaman KTP-elektronik sebanyak 88,97 persen dari total wajib pilih 170.919 orang. Yang belum melakukan perekaman sebanyak 18.858 orang.



Keterangan Foto: Penyerahan blanko KTPe bagi narapidana di Lapas Klas IIA Kupang untuk selanjutnya didata dan dimasukkan dalam daftar pemilih Pemilu 2019. Pada Pemilu sebelumnya para narapidana dan tahanan yang telah memenuhi syarat memilih mengeluh karena tidak memiliki KTPe sehingga kehilangan hak pilih. Foto: Dok. Bawaslu NTT.

Upaya lain yang dilakukan Bawaslu Provinsi NTT adalah mengeluarkan himbauan melalui media massa, media social dan pelibatan tokoh agama untuk mendorong pemilih melakukan perekaman KTPe. Ditingkat kabupaten/kota Bawaslu membangun kerjasama dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kabupaten/kota melakukan perekaman KTP-elektronik di desa atau daerah pedalaman yang jauh dari pemukiman warga (pola jemput bola). Cara lain yang dilakukan antara lain berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menambah mesin alat perekaman KTP-elektronik yang ditempatkan di kantor kantor camat serta memperbaiki alat perekaman yang sudah rusak.

Beberapa strategi ini mampu menekan tingkat kerawanan yang berkaitan dengan jaminan hak pilih. Hal ini terbukti dimana sampai dengan 31 Desember 2018 prosentasi perekaman KTP-elektronik di 22 kabupaten diatas 88,35 persen atau mengalami peningkatan signifikan termasuk prosentase perekaman KTP-elektronik di Kabupaten Malaka yang mencapai 83,81 persen, Kabupaten Timor Tengah Utara mencapai 89,89 persen dan Kabupaten Belu mencapai 90,12 persen.

Tingkat partisipasi dalam pemilu 2019 juga mengalami peningkatan. Apabila dibandingkan dengan pemilu 2014, tingkat partisipasi pemilih pada pemilu 2019 di tiga kabupaten yang berbatasan dengan Timor Leste meningkat signifikan. Di Kabupaten Belu, pada Pemilu 2014 partisipasi pemilih adalah sebesar 70,75 persen. Sementara pada Pemilu 2019 bertambah menjadi 75,55 persen. Jumlah pemilih DPT, DPTb dan DPK di Kabupaten Belu di Pemilu 2019 sebanyak 134.122. Jumlah pengguna hak pilih sebanyak 101.323. Peningkatan partisipasi terjadi di hampir sebagian besar kecamatan di perbatasan.

Tabel 6.
Partisipasi Pemilih di Perbatasan
Kabupaten Belu.

Kecamatan	Desa	Jumlah Pemilih	Jumlah Pengguna Hak Pilih	Prosentase (%)
Lamaknen Selatan	Henes	363	311	85,67
	Lakmaras	732	617	84,29
	Loonuna	974	727	74,64
	Lutharato	646	506	78,33
	Sisi Fatuberal	500	417	83,40
	Debululik	818	562	68,70
Jumlah		4.033	3.140	77,86
Lamaknen	Lamaksenulu	876	745	85,05
	Makir	1.125	913	81,16
	Mahuitas	319	245	76,80
	Kewar	1.006	767	76,24
	Duarato	321	254	79,13
	Maudemu	967	719	74,35
	Jumlah	4.614	3.643	78,96
Raihat	Asumanu	1.484	938	63,21
	Tohe	4.438	2.582	58,18
	Maumutin	1.923	1.372	71,35
	Aitoun	1.306	861	65,93
Jumlah		9.151	5.753	62,87

Tasifeto Timur	Tulakadi	739	576	77,94
	Sadi	1.127	740	65,66
	Sarabau	493	374	75,86
	Silawan	2.736	1.910	69,81
	Dafala	1.107	848	76,60
	Takirin	658	501	76,14
Jumlah		6.860	4.949	72,14
Nunaet Duabesi	Nanaet	813	518	63,71
	Fohoeka	938	641	68,34
	Nanaenoe	619	453	73,18
Jumlah		2.370	1.612	68,02

Sumber: Data Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten Belu

Kenaikan tingkat partisipasi pemilih juga terjadi di Kabupaten Malaka. Pada Pemilu 2014, partisipasi pemilih hanya sebesar 61,05 persen. Sementara di Pemilu 2019 partisipasi pemilih adalah 71,08 persen. Jumlah pemilih DPT, DPTb dan DPK di Kabupaten Malaka pada Pemilu 2019 adalah sebanyak 122.361 orang. Jumlah pengguna hak pilih sebanyak 86.982 orang.

Tabel 7.
Prosentasi Pemilih di Kecamatan
Kobalima Timur Kab. Malaka

Kecamatan	Desa	Jumlah Pemilih	Jumlah Pengguna Hak Pilih	Prosentase (%)
Kobalima Timur	Alas	1.095	813	74,24%
	Alas Utara	726	494	68,04%
	Alas Selatan	1.858	1.457	78,41%
	Kota Biru	774	592	76,48%

Sumber: Data hasil pengawasan Bawaslu Kab. Malaka

Di Kabupaten Timor Tengah Utara, tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu 2019 adalah sebanyak 77,38 persen. Jumlah pemilih DPT, DPTb dan DPK sebanyak 171.815. Jumlah seluruh pengguna hak pilih sebanyak 132.966 orang.

Sementara pada Pemilu 2014, jumlah pemilih Kabupaten Timor Tengah Utara adalah 159.549, jumlah seluruh pengguna hak pilih adalah 109.539 dan tingkat partisipasi pemilih sebesar 68.65 persen. Peningkatan partisipasi pemilih pada Pemilu 2019 terjadi secara merata di desa-desa perbatasan. Berdasarkan hasil pengawasan, partisipasi pemilih di enam kecamatan yang terletak diperbatasan di atas 72 persen. Terbanyak di Kecamatan Insana Utara yang mencapai 80,94 persen.

Tabel 8.

Partisipasi Pemilih di 6 Kecamatan di Kabupaten Timor Tengah Utara Perbatasan Indonesia-Timor Leste

No	Kecamatan	Jumlah Pemilih	Jumlah Pengguna Hak Pilih	Prosentase (%)
1.	Insana Utara	6.595	5.338	80,94
2.	Naibenu	3.855	2.931	76,03
3.	Bikomi Utara	4.564	3.607	79,03
4.	Bikomi Nilulat	3.370	2.581	76,58
5.	Miomaffo Barat	11.411	8.266	72,43
6.	Mutis	4.844	3.519	72,64

Sumber : Dok Hasil Pengawasan Bawaslu Kab. Timor Tengah Utara.

Upaya lain yang cukup efektif yang dilakukan Panwaslu kecamatan dan Panwaslu desa/kelurahan di wilayah perbatasan adalah dengan melibatkan kelompok perempuan sebagai ujung tombak dalam kegiatan sosialisasi dan kampanye menjamin hak pilih bagi kelompok rentan. Pelibatan kelompok perempuan sangat penting karena di wilayah perbatasan, perempuan memegang peran sentral dalam urusan rumah tangga termasuk dalam memberikan pendidikan pemilih bagi anak-anak. Di Kabupaten Malaka yang menganut sistem keturunan matrilinear, peranan perempuan dalam mengambil kebijakan cukup dominan sehingga pola pendekatan yang digunakan pengawas pemilu adalah dengan melibatkan sebanyak mungkin perempuan sebagai pengawas desa/kelurahan atau sebagai relawan dalam pencegahan pelanggaran pemilu. Lebih dari 40 persen pengawas desa/kelurahan dan pengawas TPS di Kabupaten Malaka adalah perempuan.



Keterangan Foto: Sosialisasi Pengawasan Partisipatif bagi pemilih rentan khususnya perempuan di Kecamatan Bikomi Utara, Kabupaten Timor Tengah Utara, yang berbatasan langsung dengan Distrik Oecusse-Timor Leste November 2018. Foto: Dok Bawaslu Kabupaten Timor Tengah Utara.

Pendekatan berbasis kearifan lokal yang digunakan pengawas pemilu guna menjamin hak pilih di wilayah perbatasan cukup efektif. Totalitas pengawasan yang dilakukan dengan membangun kerjasama dengan para pemangku kepentingan, pertukaran informasi dengan pihak-pihak terkait di wilayah perbatasan Timor Leste, melibatkan para kepala suku dan kepala desa perbatasan sebagai relawan pengawas pemilu serta adanya posko pengaduan daftar pemilih merupakan bagian dari solusi untuk menyelesaikan carut marutnya daftar pemilih.

6. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Upaya menjamin hak pilih di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab Bawaslu, Bawaslu Provinsi NTT, Bawaslu Kabupaten, Panwaslu Kecamatan dan Panwaslu Desa/Kelurahan. Implementasi

tugas tersebut antara lain dilakukan dengan carapengawasan secara langsung dan melekat terhadap proses pendaftaran, pencermatan, pemutakhiran dan pemeliharaan daftar pemilih. Dalam melaksanakan tugas pengawasan, pengawas pemilu secara berjenjang terikat dengan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi seringkali pada saat melaksanakan tugas pengawasan jajaran pengawas pemilu diperhadapkan dengan persoalan-persoalan yang mekanisme penanganannya belum diatur secara detail dalam peraturan perundang-undangan. Dalam situasi demikian pengawas pemilu dituntut agar lebih mengedepankan upaya pencegahan guna meminimalisir terjadinya pelanggaran serta mencari solusi atau alternatif penyelesaian tanpa melakukan pelanggaran. Strategi tersebut digunakan Bawaslu Provinsi Nusa Tenggara Timur pada saat tahapan pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih.

Berbagai upaya telah dilakukan oleh Bawaslu. Beberapa diantaranya adalah:

1. Pendekatan kearifan lokal dimana Bawaslu Kabupaten, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Desa/Kelurahan membangun kerjasama pengawasan partisipatif dengan para stakeholder diwilayah perbatasan untuk menegakkan hak memilih;
2. Bekerjasama dengan para camat dan aparat kecamatan, kepala desa, tokoh adat, tokoh agama dan pengurus parpol tingkat kecamatan atau pengurus parpol tingkat desa untuk bersama-sama melakukan sosialisasi dan himbauan bagi pemilih untuk pro aktif pada saat proses pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih;
3. Bekerjasama dengan kepala desa, tokoh adat, tokoh agama, petugas imigrasi, TNI, Polri untuk melakukan pertukaran informasi dengan otoritas pihak Timor Leste di perbatasan tentang tahapan pemilu yang sementara berlangsung, termasuk dengan berkoordinasi kepada para kepala kepala desa dan kepala suku untuk mencegah WNI yang akan berkunjung ke Timor Leste dalam waktu yang lama; dan
4. Membuka posko pengaduan daftar pemilih untuk

mendata dan merekomendasikan pemilih yang memenuhi syarat ke KPU dan jajarannya serta bekerjasama dengan Dukcapil Kabupaten dan petugas perekaman KTP-elektronik kecamatan untuk melakukan perekaman KTP-elektronik bagi WNI yang memenuhi syarat memilih di perbatasan. Perekaman KTP-elektronik dengan mendatangi langsung ke kantong-kantong penduduk cukup efektif sehingga mempercepat proses perekaman. Hal ini sangat membantu penyelenggara pemilu dalam melakukan pendataan pemilih mengingat salah satu syarat pendaftaran pemilih, yakni adanya KTP-elektronik atau KK.

Pemilu merupakan siklus lima tahunan untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota diseluruh wilayah Indonesia. Salah satu tahapan yang sangat menentukan keberhasilan pemilu adalah kualitas daftar pemilih. Pada pelaksanaan Pemilu 2019, DPT mengalami 3 (tiga) kali perbaikan. Di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste persoalan daftar pemilih sudah muncul sejak proses awal pendataan. Masalah kepemilikan dokumen kependudukan, sulitnya menemukan warga pada saat proses pendaftaran dan pemutahiran atau proses perekaman KTP-el yang berlarut-larut menjadi masalah klasik yang mudah ditemukan di wilayah perbatasan Indonesia.

Untuk mengatasi beberapa persoalan tersebut maka penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. UU tentang Pemilihan Umum perlu mengatur lebih detail tentang pelaksanaan Pemilu di wilayah perbatasan negara khususnya tentang mekanisme pendaftaran pemilih bagi penduduk wajib pilih diperbatasan yang melakukan aktifitas diluar wilayah hukum Indonesia selama masa pendaftaran pemilih;
2. Dalam rangka mencegah kerawanan diperbatasan, maka syarat pendirian TPS perlu mempertimbangkan domisili penduduk yang berbasis dusun atau kampung sehingga terjangkau oleh seluruh warga perbatasan mengingat topografi yang sangat sulit;

3. Demi kelancaran pelaksanaan seluruh tahapan Pemilu diwilayah perbatasan negara, dibutuhkan koordinasi pemerintah Indonesia dan Pemerintah Timor Leste, pemerintah daerah, instansi vertical maupun horizontal kedua negara, pemerintah desa, lembaga adat dan tokoh masyarakat perbatasan sehingga lebih dini mencegah persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan yang berpotensi mengganggu tahapan pemilu;
4. Perlu ada koordinasi secara rutin antara aparat desa perbatasan, penyelenggara pemilu diperbatasan dan pihak keamanan Timor Leste untuk membatasi arus kunjungan WNI ke Timor Leste pada saat tahapan pendataan dan pemutahiran daftar pemilih berlangsung;
5. Perlu ada *database* penduduk yang berpindah-pindah tempat domisili sehingga pada saat proses pendataan pemilih petugas pemutahiran daftar pemilih (PPDP) dapat mengidentifikasi keberadaan mereka;
6. Dalam rangka mempercepat perekaman KTP-elektronik bagi pemilih pemula dan penduduk wajib pilih diperbatasan atau di wilayah pedalaman, maka dibutuhkan alat perekaman KTP-elektronik disetiap kecamatan. Alat perekaman KTP-elektronik yang rusak agar diperbaiki untuk mempercepat proses perekaman;
7. Peserta pemilu agar melakukan aktifitas kampanye maupun pendidikan politik diwilayah perbatasan agar dikenal dan mengenal persoalan-persoalan diperbatasan. Pemilih perbatasan tidak mengenal secara baik peserta pemilu 2019 akibatnya warga perbatasan merasa pemilu hanya sebuah agenda lima tahunan yang bersifat formalitas belaka; dan
8. Kualitas dan jangkauan jaringan telekomunikasi didaerah perbatasan perlu ditingkatkan sehingga memudahkan penyelenggara pemilu dalam berkomunikasi, khususnya pengiriman dokumen eletronik seperti daftar pemilih ke setiap jenjang penyelenggara pemilu.



Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Menjaga Hak Pilih di Wilayah Sengketa Tapal Batas Kabupaten Maluku Tengah Dan Kabupaten Seram Bagian Barat

Subair Dan Paulus Titaley

1. Pengantar

Pemilu yang diselenggarakan secara berkala merupakan salah satu sarana bagi warga negara dalam mengaktualisasikan konsep kedaulatan rakyat dan sekaligus manifestasi hak politik yang sangat prinsipil. Pernyataan ini selaras dengan pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa “kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Adanya pemilu yang bebas, rahasia, dan berintegritas akan memberikan legitimasi, legalitas, serta kredibilitas bagi pemerintahan yang terpilih.

Di Indonesia, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah dilaksanakan secara serentak pada tanggal 17 April 2019. Berbagai persoalan muncul berkaitan dengan pelaksanaan pemilu tersebut, di antaranya adalah penetapan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Persoalan DPT menjadi penting untuk dibahas karena memiliki dampak serius terhadap proses pelaksanaan

pemilu. Terciptanya daftar pemilih yang akurat, komprehensif, dan mutakhir adalah harapan seluruh rakyat tanpa kecuali untuk memastikan hak konsitusional warga sebagai pemilih dapat terpenuhi. Namun faktanya, silang sengkabut pengelolaan daftar pemilih masih saja terjadi dari pemilu ke pemilu.

Misalkan saja, berdasarkan hasil pengawasan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), data pemilih ganda pada DPT Nasional yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), yakni sejumlah 1.013.067 pemilih. Data tersebut merupakan hasil analisis Bawaslu terhadap DPT di 285 kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan total 91.001.344 pemilih.⁽¹⁾ Tiga elemen yang dijadikan dasar bagi Bawaslu dalam melakukan analisis potensi kegandaan adalah elemen Nomor Induk KTP (NIK), nama, dan tanggal lahir pemilih. Dalam perspektif Bawaslu, persoalan hilangnya hak pilih menjadi masalah utama dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 yang bebas dan adil.⁽²⁾ Sehingga, perhatian yang diberikan terhadap isu DPT ini memperlihatkan betapa negara berusaha melindungi hak memilih warganya.

Hak memilih merupakan hak dasar setiap individu warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Semestinya, hak dasar itu tidak bisa dikurangi apalagi dihilangkan hanya karena persoalan administrasi kependudukan. Pasal 25 pada UU No. 12 Tahun 2015 tentang *International Covenant on Civil and Political Rights* menjadi bukti bahwa negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi, serta menghormati juga mengakui hak pilih sebagai hak asasi manusia. Dalam konteks menjaga dan menjamin kebebasan hak pilih, tulisan ini adalah sebuah kisah pengalaman dari pengawas pemilu di Maluku dalam memastikan kebebasan hak pilih warga negara. Salah satu yang menjadi sorotan dalam persoalan data pemilih di Maluku adalah status warga yang tinggal di wilayah tapal batas antara Kabupaten Seram Bagian Barat (Seram Bagian Barat)

1 <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/10/15541861/bawaslu-temukan-1-juta-pemilih-ganda-dpt-pemilu-2019>

2 <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2019/04/10/bawaslu-hilangnya-hak-pilih-menjadi-masalah-paling-rawan-dalam-pemilu-2019>

dan Kabupaten Maluku Tengah (Maluku Tengah).

Pemilu 2019 di Maluku menyisakan beberapa persoalan karena berdasarkan temuan Bawaslu, terdapat banyak penduduk di wilayah itu yang memilih tidak menyalurkan hak pilihnya dikarenakan alasan administrasi kependudukan. Selain persoalan penduduk yang tidak terdaftar, ditemukan pula kasus daftar pemilih ganda. Sebagai ilustrasi, hasil analisis kegandaan DPT oleh Bawaslu Maluku menyebutkan bahwa Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Maluku Tengah menempati urutan pertama sebagai wilayah dengan temuan daftar pemilih ganda tertinggi di Provinsi Maluku, yaitu sebanyak 3.396 orang dan 1.482 orang.³⁾ Tingginya angka pemilih ganda salah satunya disebabkan oleh adanya sengketa tapal batas antara kedua kabupaten di dua titik yakni kecamatan di Elpaputih dan Tanjung Sial.

Terdapat dua pertanyaan yang dibahas dalam tulisan ini. Pertama, bagaimana sengketa tapal batas menjadi faktor yang menghambat masyarakat untuk menggunakan hak pilih? Jawaban atas pertanyaan ini adalah deskripsi tentang konteks hukum, sosial, budaya, dan sejarah sengketa tapal batas yang rentan konflik antara Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat, serta uraian tentang bagaimana kedua konteks itu menghambat proses pemutakhiran data di wilayah yang dijadikan objek studi. Kedua, bagaimana upaya penyelenggara pemilu dalam menjaga hak pilih masyarakat melalui proses pemutakhiran pemilih? Jawaban pertanyaan kedua ini difokuskan pada upaya-upaya Bawaslu dalam melakukan tugas pencegahan dan pengawasan terhadap proses pemutakhiran data serta tugas lain yang diamanatkan oleh Undang-undang kepadanya. Pada bagian akhir, dilakukan analisis kritis atas peran Bawaslu dalam menjaga hak pilih dan sekaligus meminimalisasikan residu pemilu yang mungkin muncul sebagai dampak dari pemutakhiran data yang tidak ideal.

Sistem pendaftaran pemilih dan pemungutan suara yang ideal memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan

3 Laporan Akhir Pengawasan Pemilu 2019 Bawaslu Provinsi Maluku.

suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat. Sebagai pijakan teoritis, studi ini menggunakan definisi dan konsep pengawasan pemilu berdasar pada UU No. 7 Tahun 2019 dan Peraturan Bawaslu RI terkait serta dokumen lain yang dipedomani oleh pengawas dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan Pemilu. Diharapkan dari kajian ini dapat dideskripsikan peran penting Bawaslu dalam melindungi hak pilih setiap warga negara, mencegah, mengawasi, dan menindak pelanggaran pemilu dan mencegah konflik sosial di daerah yang sengketa tapal batas yang rawan konflik.

2. Kerangka Analisis

Menurut paham kedaulatan rakyat atau demokrasi, rakyat adalah pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi suatu negara. Rakyat yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyat pulalah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Keikutsertaan warga dalam pemilu merupakan ikhtiar melaksanakan kedaulatan rakyat serta dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga negara (Kusnardi dan Ibrahim, 1983: 328). Pemilu merupakan *conditio sine qua non* bagi suatu negara demokrasi modern, yang artinya rakyat memilih seseorang untuk mewakilinya dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan atau aspirasi masyarakat. Dalam konteks manusia sebagai individu warga negara, maka pemilu berarti proses penyerahan sementara hak politiknya. Hak tersebut adalah hak berdaulat untuk turut serta menjalankan penyelenggaraan negara (Budiarjo, 1990: 37).

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilu karena pemilu merupakan konsekuensi logis diantarnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik (Thaib, 1993: 94). Di Indonesia, pemilu merupakan penafsiran normatif dari UUD 1945 agar pencapaian masyarakat demokratis mungkin

tercipta. Masyarakat demokratis ini merupakan penafsiran dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kedaulatan rakyat hanya mungkin berjalan secara optimal apabila masyarakatnya mempunyai kecenderungan kuat ke arah budaya politik partisipan (Budiarjo, 1983: 9).

Partisipasi politik merupakan inti dari demokrasi. Demokratis tidaknya suatu sistem politik, ditentukan oleh ada tidaknya atau tinggi rendahnya tingkat partisipasi politik warganya. Standar minimal demokrasi umumnya adalah adanya pemilu reguler yang bebas untuk menjamin terjadinya sirkulasi pemegang kendali negara tanpa adanya pendiskriminasian terhadap suatu kelompok politik manapun, adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam pemilu dan dalam proses penentuan kebijakan, terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia yang memberikan kebebasan bagi para warga negara untuk mengorganisasikan diri dalam organisasi sipil yang bebas atau dalam partai politik, serta kebolehan mengekspresikan pendapat dalam forum-forum publik maupun media massa.

UUD 1945 telah menjamin perlindungan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilu. Namun, masih terdapat kendala dalam pelaksanaan hak pilih tersebut. Salah satu problem utama yang muncul berkaitan dengan hak pilih warga negara dalam pemilu adalah daftar pemilih yang tidak akurat. Selain itu, pendaftaran pemilih yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu seringkali memunculkan masalah serta indikasi kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Sistem pendaftaran pemilih adalah salah satu faktor yang penting untuk menjamin terlaksananya hak pilih warga negara di dalam pemilu. Oleh karena itu, sistem pendaftaran pemilih harus dibuat berdasarkan prinsip komprehensif, akurat, dan mutakhir. Daftar pemilih yang akurat merupakan bentuk jaminan terlaksananya hak pilih warga negara, karena syarat utama bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah telah terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga apabila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka telah mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya pada pemilu. Sebaliknya, apabila pemilih tidak

terdaftar dalam daftar pemilih, maka hal ini berpotensi menghilangkan hak pilih seorang warga negara.

Dalam rangka memberikan jaminan agar pemilih bisa menggunakan pilihannya, maka harus tersedia daftar pemilih akurat yang memenuhi standar kualitas daftar pemilih. Standar ini memiliki dua aspek utama, yaitu standar kualitas demokrasi dan standar kemanfaatan teknis. Dari aspek standar kualitas demokrasi, daftar pemilih hendaknya memiliki dua cakupan standar yakni pemilih yang memenuhi syarat masuk daftar pemilih dan tersedianya fasilitasi pelaksanaan pemungutan suara. Sedangkan dari aspek standar kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017, Bawaslu saat ini memiliki kewenangan besar, tidak hanya sebagai pengawas tetapi sekaligus juga sebagai eksekutor hakim pemutus perkara. Saat ini dan ke depan, terbentang tantangan bagi Bawaslu untuk membuktikan peran dan eksistensi strategisnya dalam mengawal pemilu yang berintegritas bagi kemajuan bangsa. Merujuk pengalaman sejarah, selama rezim Orde Baru rakyat Indonesia merasakan kekecewaan akibat praktik demokrasi prosedural yang menihilkan peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Penyelenggaraan Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 terbukti tidak sesuai dengan asas dan prinsip pemilu demokratis. Dalam konteks Indonesia yang sedang membangun peradaban politik yang sehat, pelaksanaan pemilu tanpa hadirnya pengawasan secara struktural dan fungsional yang kokoh berpotensi besar akan menimbulkan hilangnya hak pilih warga negara, maraknya politik uang, kampanye hitam, dan pemilu yang tidak sesuai aturan.

Dampak lanjutan pemilu yang tidak berintegritas adalah timbulnya sengketa dan gugatan hasil pemilu. Selain itu, pesta demokrasi yang berbiaya tinggi, tetapi hanya akan menghasilkan pemimpin yang legalitas dan legitimasinya diragukan. Potensi bahaya selanjutnya adalah tumbuhnya

konflik politik yang tidak berkesudahan. Pemilu sebagai suatu mekanisme demokrasi sesungguhnya didesain untuk mentransformasikan sifat konflik di masyarakat menjadi ajang politik yang kompetitif dan penuh integritas melalui pemilu yang berjalan lancar, tertib, dan berkualitas. Salah satu fungsi Bawaslu adalah melakukan pengawasan tahapan dan pencegahan pelanggaran pemilu. Terdapat fungsi Bawaslu yang strategis dan signifikan, yakni bagaimana menghindari potensi pelanggaran pemilu muncul dengan menjalankan strategi pencegahan yang optimal.

Bawaslu juga diharapkan mampu melakukan penindakan tegas, efektif, dan menjadi hakim pemilu yang adil. Ketika dibentuk, kehadiran Bawaslu diharapkan dapat mendorong dan memperkuat pengawasan masyarakat dengan memberikan penguatan berupa regulasi, kewenangan, sumber daya manusia, anggaran, serta sarana dan prasarana. Agar berperan efektif, setiap laporan pengawasan dapat lebih tajam dan menjadi fakta hukum yang dapat ditindaklanjuti sesuai mekanisme regulasi yang ada serta mampu memberikan efek jera bagi upaya mengurangi potensi pelanggaran sehingga tujuan keadilan pemilu dapat tercapai. Bawaslu harus hadir menjadi solusi terhadap berbagai tuntutan untuk melakukan pengawasan dan penindakan atas berbagai pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh siapa pun, termasuk kepada penyelenggara pemilu karena mereka tidak luput dari potensi melakukan pelanggaran.

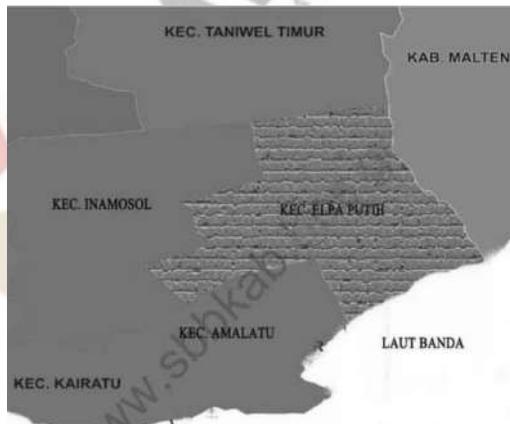
3. Konteks

Negeri atau Desa Samasuru, Kecamatan Teluk Elpaputih, secara geografis berada di wilayah Seram Bagian Barat. Namun, penduduknya tercatat dalam data kependudukan di Kabupaten Maluku Tengah (lihat gambar 1). Sengketa tapal batas antara kedua kabupaten yang memperebutkan wilayah ini bermula dari terbitnya Undang-Undang Nomor 40 tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku.⁽⁴⁾ Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Seram

⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan

Bagian Timur merupakan pemekaran dari Maluku Tengah. Sedangkan Kabupaten Kepulauan Aru adalah pemekaran dari Kabupaten Maluku Tenggara. Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah sebagai kabupaten induk selanjutnya mengajukan gugatan atas beberapa pasal dalam UU No. 40 tahun 2003. Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusan No.123/PUU-VII/2009 yang ditindak lanjuti oleh Menteri Dalam Negeri dengan menerbitkan Permendagri No. 29 Tahun 2010 tentang batas daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah tertanggal 13 April 2010.⁽⁵⁾ Namun Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah masih keberatan dan mengajukan permohonan/gugatan melalui hak uji materiil ke Mahkamah Agung (MA). Selanjutnya, MA melalui putusannya No. 46 P/HUM/ 2010, tertanggal 3 November 2010 melalui amar putusan menyatakan menolak permohonan hak uji materiil dari para pemohon tersebut.

Gambar 1.
Peta Kecamatan Elpaputih



Sumber: <http://SeramBagianBaratKabupatengo.id/kecamatan-elpaputih/>

Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku

5 berita acara negara republik Indonesia Tahun 2010 No. 190

Dari perspektif putusan MK, sejatinya sengketa tapal batas antara Kabupaten Maluku Tengah dan Kabupaten Seram Bagian Barat sudah final lewat putusan MK, yang berbunyi : *'Bahwa yang dimaksud oleh Pasal 7 ayat (2) huruf b UU 40 tahun 2003 yang menyatakan, kabupaten SBB mempunyai batas wilayah sebelah timur berbatas dengan Kecamatan Seram Utara dan Kecamatan Amahai Kabupaten Maluku Tengah dan Selat Seram, khusus yang menyangkut Kecamatan Amahai, menurut Mahkamah harus dimaknai Kecamatan Amahai sebelum adanya pemekaran wilayah Kabupaten SBB, karena Kabupaten SBB saat itu belum ada, maka Mahkamah berpendapat bahwa batas wilayah Kabupaten SBB adalah di sungai Tala atau kali Tala atau wai Tala.'*⁽⁶⁾

Namun dari putusan MK tersebut, Mendagri belum sepenuhnya mematuhi, bahkan menerbitkan putusan yang bertentangan dengan menyebutkan bahwa batas dari Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah berada di Sungai Mala, hal tersebut sesuai dengan Permendagri No. 29 Tahun 2010. Hal ini tentu menjadi polemik tersendiri karena adanya perbedaan pandangan yang dituangkan dalam masing-masing aturan membuat pihak yang bertanggung jawab dalam mengolah data kependudukan yang akan dijadikan rujukan dalam penetapan DPT menjadi tidak jelas statusnya.

Dengan demikian, titik masalah sengketa tapal batas antara kedua kabupaten ini adalah adanya dua putusan yang berbeda. Putusan MK memutuskan negeri Samasuru masuk dalam wilayah Kabupaten Maluku Tengah. Sementara Peraturan Menteri Dalam Negeri yang belakangan diperkuat oleh putusan MA menetapkan wilayah tersebut masuk dalam wilayah Seram Bagian Barat.⁽⁷⁾ Sengketa tapal batas itu berlanjut sampai saat ini dan selalu "memanas" jelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) ataupun pemilu. Untuk konteks jelang Pemilu 2019, sengketa tersebut

6 Putusan MK Nomor 123/PUU-VII/2009 tanggal 2 Februari 2010.

7 <https://www.satumaluku.id/2019/04/03/bertahun-tahun-status-kependudukan-warga-negeri-sanahu-wasia-dan-samasuru-di-pulau-seram-tak-jelas/>

menyebabkan ratusan warga Samasuru terancam tidak dapat menyalurkan hak pilihnya pada Pemilu. Faktanya, sampai pada pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 17 April 2019, permasalahan terkait pemutakhiran dan penggunaan hak pilih masih terus menjadi masalah di wilayah itu.

Kondisi itu memunculkan kekhawatiran akan potensi penduduk yang tercatat ganda di wilayah administratif yang berbeda dan kemungkinan adanya warga yang kehilangan hak pilihnya di wilayah tapal batas. Hal tersebut salah satunya diakibatkan karena putusan MK yang dianulir melalui Permendagri, sehingga mengakibatkan warga di wilayah tapal batas tersebut menjadi tidak jelas statusnya. Hingga jelang pelaksanaan Pemilu 2019, masalah kerap kali muncul seiring dengan proses penetapan jumlah DPT. Kekhawatiran ini muncul karena potensi tingkat kerawanan dari kemungkinan terjadinya jumlah DPT yang tidak sesuai diakibatkan terdaftar ganda atau tidak terdaftar sangatlah tinggi, mengingat bahwa secara geografis Samasuru berada di wilayah pemerintahan Seram Bagian Barat, namun secara administratif warganya terdaftar di Maluku Tengah.

Masalah sengketa tapal batas memang selalu “memanas” menjelang pemilu. Terkait dengan Pemilu 2019, sebuah koran online misalnya menulis sebuah tajuk khusus berjudul, “Bahaya 3 negeri di perbatasan Seram Bagian Barat-Maluku Tengah terancam tidak ikut pemilu 500 warga samasuru nyatakan golput”.⁽⁸⁾ Disebutkan bahwa sengketa wilayah yang bertahun-tahun tidak kunjung diselesaikan pemerintah menyebabkan ribuan warga dari Negeri Sanahu, Wasia, dan Samasuru terancam tidak dapat menyalurkan hak pilihnya pada pemilu yang akan dihelat 17 April 2019 mendatang. Bahkan, tidak ada satupun TPS yang dibangun di Negeri Samasuru.⁽⁹⁾

Masalah sengketa tapal batas tidaklah melulu tentang persoalan hukum melainkan juga meliputi berbagai aspek

8 [https://tabaos.id/bahaya-3-negeri-di-perbatasan-Seram Bagian Barat-Maluku Tengah-terancam-tidak-ikut-pemilu-500-warga-samasuru-nyatakan-golput/](https://tabaos.id/bahaya-3-negeri-di-perbatasan-Seram-Bagian-Barat-Maluku-Tengah-terancam-tidak-ikut-pemilu-500-warga-samasuru-nyatakan-golput/)

9 *Ibid*

terutama klaim sejarah, sistem sosial, dan budaya. Dari sejarahnya, Maluku dikenal sebagai propinsi para raja atau negeri raja-raja. Dalam sistem sosial masyarakat Maluku, alokasi dan distribusi kekuasaan pada dasarnya bersifat tertutup, karena hanya berlangsung melalui mata rumah. Oleh karena itu, di dalam masyarakat adat, setiap marga/famili atau mata rumah telah mengetahui posisi dan jabatannya dalam struktur *pemerintah* negeri sehingga setiap orang yang ditentukan dan terpilih dalam jabatannya pada struktur pemerintah negeri sangat ditokohkan oleh masyarakat (Subair, 2015: 108).

Penduduk asli Maluku mempersepsikan diri mereka sebagai masyarakat adat dan menyebut diri mereka sebagai orang negeri untuk membedakannya dengan penduduk pendatang yang disebut 'orang dagang'. Persepsi itu sesungguhnya bersumber dari beberapa karakteristik khusus yang dikenal sebagai tiga karakteristik negeri adat. Pertama, memiliki kawasan hak eksklusif yang disebut *petuanan negeri*. *Petuanan darat* merupakan suatu kawasan pertanian yang disebut *dusun*, yaitu suatu kawasan pertanian-kehutanan yang khas di Maluku dimana terdapat diversifikasi tanaman dan usaha yakni berupa tanaman hutan, tanaman tahunan, tanaman pangan dan tanaman hortikultura serta ternak. Sedangkan *petuanan laut* adalah suatu kawasan perairan di depan desa atau yang masih merupakan teritorial desa biasanya berupa perairan dangkal, atol, teluk atau selat.

Kedua, memiliki hubungan, tradisi dan kelembagaan adat dipercaya diwariskan oleh nenek moyang mereka secara turunturun, dan efektif mengatur tata kehidupan masyarakat sejak dulu kala sampai saat ini. Tradisi dan kelembagaan itu merupakan aturan-aturan mengenai suatu aktivitas masyarakat yang dilaksanakan yaitu tradisi tolong menolong. Hubungan dan tradisi itu adalah *pela gandong*, *masohi*, *badati*, *maano*, dan *makan pasuri*. *Pela gandong* adalah hubungan dengan negeri-negeri lain sebagai bentuk kohesi sosial dari negeri adat. *Masohi*, yaitu suatu aktivitas tolong menolong yang dilakukan oleh masyarakat untuk menyelesaikan suatu kegiatan pembangunan fisik baik di dalam negeri, maupun di dalam kelompok warga masyarakat ataupun secara pribadi untuk

jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan bersama. *Badati*, yaitu bentuk tanggung jawab bersama dalam menanggulangi biaya dari suatu pekerjaan negeri atau hajatan negeri lain. Tanggung jawab bersama dalam hal ini tidak hanya terbatas pada biaya atau dana saja tetapi termasuk bahan material yang lain. *Ma'ano*, yaitu sistem bagi hasil (biasanya cengkeh atau sagu), hal ini karena si pemilik kurang tenaga untuk memetik hasil maka dia meminta tolong anggota masyarakat lain untuk memetikinya dengan mendapat imbalan dari hasil yang dipetik sesuai kesepakatan. *Makan pasuri* yakni menikmati hasil-hasil kebun, hutan secara bersama-sama warga-warga kampung atau negeri yang memiliki ikatan sejarah atau kekeluargaan.

Ketiga, memiliki hubungan yang tak terpisahkan antara manusia dengan alam dan manusia dengan Tuhan. Salah satu hal yang menunjukkan hal ini adalah sistem perlindungan alam (*sasi*, pemeliharaan, pelestarian). Dalam menjamin ketertiban sosial serta pelestarian sumberdaya alam maka ada kearifan tradisional yang diartikan dalam simbol-simbol khusus sebagai tanda larangan yang dikenal dengan *sasi*. Makna sasi adalah larangan bagi anak negeri dan orang luar untuk mengambil sesuatu yang berkaitan dengan sumber-sumber daya alam baik darat maupun. Tujuan sasi adalah supaya sumberdaya alam dapat dimanfaatkan secara baik dan benar dan dapat berlangsung terus menerus setiap waktu dari generasi ke generasi berikutnya. Pelaksanaan sistem *sasi* ini juga menyangkut hak eksklusif pemanfaatan sumberdaya alam oleh masyarakat desa dimana dengan hak ini orang dari luar desa tidak diperkenankan untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang dimiliki oleh masyarakat setempat.

Penanggungjawab tertinggi atas seluruh hubungan dan kelembagaan tradisional itu berada di tangan raja dan secara operasional, pelaksanaannya didelegasikan kepada Kepala Soa. Raja sebagai pemimpin masyarakat bersikap tegas dalam memberi hukuman dan sanksi terhadap warga masyarakat yang tidak mematuhi aturan pemerintah negeri. Oleh karena ketegasan dan kewibawaan raja, maka semua warga masyarakat tanpa memandang bulu, semuanya tunduk dan patuh terhadap segala perintah raja. Kembali kepada kasus

sengketa tapal batas di Negeri Samasuru, dari berbagai sumber, Raja Negeri Samasuru dengan tegas menyatakan bahwa Samsuru adalah wilayah Maluku Tengah. Alasannya adalah rentang kendali dan juga putusan MA yang menurutnya sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Seperti sudah disebutkan sebelumnya bahwa berdasarkan putusan MK Nomor 123/PUUVII/2009 tanggal 2 Februari 2010, Negeri Samasuru masuk dalam wilayah Kabupaten Maluku Tengah. Namun putusan berlawanan dikeluarkan Menteri Dalam Negeri dengan surat keputusan melalui Permendagri 29 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Samasuru masuk dalam wilayah Seram Bagian Barat.

Pemilih di negeri Samauru sendiri mencapai 800 orang di mana 407 warga masuk dalam DPT Kabupaten Seram Bagian Barat, 127 warga terakomodir dalam DPT Kabupaten Maluku Tengah, sedangkan 170 warga lainnya tidak terdaftar. Sikap Raja sebagai pemimpin yang patuhi warga tentu saja akan berdampak pada penggunaan hak pilih karena meskipun terdaftar sebagai pemilih di Kabupaten Seram Bagian Barat, mereka akan memilih untuk menyalurkan hak pilihnya di Maluku Tengah. Ditambah lagi, dari hasil pengawasan Bawaslu, meskipun terakomodir pada DPT Kabupaten Seram Bagian Barat, KTP yang dimiliki warga Samasuru dikeluarkan Disdukcapil Kabupaten Maluku Tengah. Dengan demikian, potensi untuk tidak menyalurkan hak pilih atau Golput menjadi sangat tinggi.

Jauh sebelum masalah data pemilih jelang pemilu 2019 memanas, masyarakat Samasuru pernah melakukan pemblokiran jembatan di ruas jalan trans Seram oleh masyarakat yang menolak bergabung dengan Kabupaten Seram Bagian Barat dan tetap memilih masuk dalam wilayah Kabupaten Maluku Tengah. Pemblokiran dilakukan sebagai bentuk protes jelang Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku periode 2013-2018 pada tanggal 11 Juni 2013.⁽¹⁰⁾ Masyarakat menolak Samasuru dimasukkan ke dalam wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat karena negeri itu merupakan

¹⁰<https://www.kompasiana.com/mreindy/552fe7106ea834fe5a8b466e/raja-wasia-tolak-pilkada-maluku>

warga kabupaten Maluku Tengah yang sudah lama berproses dan sudah sepuluh tahun mengikuti proses pilkada Gubernur maupun pilkada Bupati dengan mengantongi DPT Maluku Tengah. Oleh sebab itu, mereka tetap memegang prinsip untuk tetap memilih pada kabupaten Maluku Tengah dan menolak keras untuk dipindahkan DPT pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku periode 2013-2018 ke Kabupaten Seram Bagian Barat. Mereka mengancam jika KPU tidak memperdulikan masalah ini maka warga Negeri Samasuru mengancam untuk Golput pada Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku.⁽¹¹⁾

Selanjutnya jelang Pilkada Gubernur Maluku tahun 2018, Pemerintah Negeri Samasuru pernah melayangkan pernyataan sikap menolak dengan keras pemberlakuan Permendagri Nomor 29 Tahun 2010. Terbitnya Permendagri yang menetapkan batas wilayah Kabupaten Maluku Tengah dengan Kabupaten Seram Bagian Barat dinilai bertentangan dengan putusan MK Nomor 123/PUU-VII/2009, tentang penetapan batas wilayah kedua kabupaten tersebut, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Tampaknya, pada masa itu, Gubernur Maluku cenderung memberlakukan keputusan Menteri Dalam Negeri daripada menjalankan putusan MK. Tentu saja sikap Pemerintah Provinsi Maluku untuk menempatkan warga Samasuru sebagai pemilih pada DPT Kabupaten Seram Bagian Barat ditolak oleh masyarakat. Melalui perwakilannya, masyarakat Samasuru menyatakan akan tetap berjuang untuk tetap berada dalam wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten Maluku Tengah. Mereka memprotes sikap Pemerintah Provinsi Maluku yang telah membentuk tim untuk melaksanakan verifikasi dan validasi data pemilih, tanpa melibatkan komponen masyarakat di Negeri Samasuru, sebagai lokus dari persoalan hukum yang dibicarakan padahal secara administrasi mereka telah tergabung dengan Kabupaten Maluku Tengah. Mereka telah mengantongi KTP Kabupaten Maluku Tengah.⁽¹²⁾

11 https://kbr.id/berita/04-2013/kisruh_dpt_3_desa_di_maluku_tengah_tolak_digeser_ke_ssb/61328.html

12 <https://beritabeta.com/news/hukum/warga-samasuru-tolak-bergabung->

Pernyataan penolakan segenap masyarakat Negeri Samasuru ini, dilayangkan dengan menyertakan sejumlah poin yang menjadi alasan penting antara lain:

1. Putusan MK 123/PUU-VII/2009, telah menentukan batas wilayah antara Kabupaten Maluku Tengah dengan Kabupaten Seram Bagian Barat adalah di Sungai Tala, sebagai batas antara Kecamatan Amahai dengan Kecamatan Kairatu, sebelum proses pemekaran Kabupaten Maluku Tengah menjadi, Kabupaten Seram Bagian Timur dan Kabupaten Seram Bagian Barat, sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003.
2. Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Permendagri Nomor 29 Tahun 2010, yang isinya bertentangan dengan putusan MK, karena menentukan batas wilayah antara Kabupaten Maluku Tengah dengan Kabupaten Seram Bagian Barat adalah di Sungai Mala.
3. Pemerintah Provinsi Maluku dan DPRD Provinsi Maluku, tidak bijak dan tidak serius serta terkesan “bodoh” dalam menyelesaikan permasalahan ini, sehingga kami masyarakat Negeri Samasuru merasa diabaikan hak-haknya sebagai warga negara.
4. Masyarakat Negeri Samasuru Uru Amalatu, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah, tetap berjuang untuk melaksanakan putusan MK Nomor 123/PUU-VII/2009
5. Masyarakat Negeri Samasuru menolak dengan keras masuk dalam wilayah Pemerintahan Kabupaten Seram Bagian Barat.⁽¹³⁾

Pada konteks jelang Pemilu 2019, dari hasil temuan lapangan, sebagian warga pada desa di wilayah perbatasan ini juga bingung mau ikut pemilu di Kabupaten Seram Bagian Barat karena sudah terdaftar di sana, tetapi ada yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang dikeluarkan Pemkab Maluku Tengah. Faktanya, sepanjang tahapan pemutakhiran data pemilih Disdukcapil Maluku Tengah terus berupaya mempertahankan data penduduk di wilayah Elpaputih dari klaim Seram Bagian Barat. Pemerintah Maluku Tengah

dengan-Seram Bagian Barat/

¹³ *Ibid*

menyebutkan bahwa terdapat sekira 400-an pemilih di Negeri Samasuru, Kecamatan Elpaputih yang diklaim Seram Bagian Barat. *"Beta tidak akan lepas satu penduduk pun dari basis data kami terkecuali ada surat mutasi pindah ke Seram Bagian Barat. Sesuai administrasi kependudukan,"* demikian pernyataan Kadis Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Maluku Tengah Nova Anakotta dalam sebuah pemberitaan media online.⁽¹⁴⁾

Pihak Maluku Tengah mengklaim memiliki data kependudukan dimana warga Samasuru tercatat sebagai warga Maluku Tengah. Dengan bukti-bukti administratif ini, Disdukcapil Maluku Tengah bahkan membawa persoalan data kependudukan tersebut ke Dirjen Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri dan menyebutkan bahwa klaim Pemda Seram Bagian Barat improsedural karena nama-nama itu sudah ada di basis data Disdukcapil Maluku Tengah terkait penyusunan DP4 untuk Pilgub sebelumnya.⁽¹⁵⁾

Polemik terkait DPT Pemilu 2019 kian meruncing saat KPU Provinsi Maluku menindaklanjuti temuan Bawaslu Maluku. KPU mengingatkan Pemda Seram Bagian Barat soal pemilih dari Negeri Samasuru belum terdata dalam DPT untuk Pilgub 2018, dan ternyata mereka memiliki E-KTP Maluku Tengah. Kenyataannya, meski masuk wilayah administratif Seram Bagian Barat, sebagian besar warga ingin masuk dalam wilayah administratif Maluku Tengah. Terbukti dengan banyaknya warga yang merekam e-KTP di Disdukcapil Maluku Tengah. Terkait polemik ini KPU dan Bawaslu Maluku telah menerima kedatangan tim dari Pemda Maluku Tengah yang meminta kejelasan status pemilih Tanjung Sial jelang Pemilu 2019. Hal ini disebabkan di data pemilih Tanjung Sial terdapat dua versi E-KTP, yakni domisili Kabupaten Seram Bagian Barat dan domisili Kabupaten Maluku Tengah.⁽¹⁶⁾

Salah satu puncak dari polemik itu adalah ketika puluhan warga negeri Samasuru mendatangi Polda Maluku guna melaporkan dugaan penipuan dan pemalsuan yang

14 <https://www.kabartimurnews.com/2018/10/13/MalukuTengah-bawa-polemik-pemilih-tapal-batas-di-kemendagri/>

15 *Ibid*

16 *Ibid*

diduga dilakukan KPU Seram Bagian Barat. Mereka merasa dirampok hak-haknya selaku warga negara, dalam menyalurkan suara pada pesta demokrasi pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden 2019 oleh KPU Kabupaten Seram Bagian Barat. Menurut perwakilan warga, tindakan yang dilakukan KPU Seram Bagian Barat yakni memasukan ratusan nama warga negeri Samasuru ke dalam Daftar Pemilih Tetap Seram Bagian Barat merupakan bentuk pelecehan terhadap hak konstitusi masyarakat Samasuru karena negeri Samasuru merupakan bagian tak terpisahkan dari Kabupaten Maluku Tengah. Bahkan secara resmi masyarakat negeri Samasuru telah dicatat identitas kependudukan mereka oleh Disdukcapil Maluku Tengah.⁽¹⁷⁾

Selain melaporkan KPU Seram Bagian Barat ke Polda Maluku, perwakilan warga juga telah menyerahkan bukti berupa rekam nama nama masyarakat Samasuru beserta KTP yang dimasukan oleh KPU Seram Bagian Barat dalam DPT Seram Bagian Barat kepada Bawaslu Maluku guna ditindak lanjuti. Dimana dalam daftar tersebut bahkan terdapat nama nama masyarakat Samasuru yang telah meninggal dan berada di luar daerah.⁽¹⁸⁾

Terkait dengan laporan masyarakat tersebut, Ketua KPU Provinsi Maluku dalam sebuah media mengatakan bahwa hanya 95 orang warga Negeri Samasuru yang terdaftar DPT pada TPS Negeri Sahulau, Kecamatan Teluk Elpaputih Kabupaten Maluku Tengah. Terkait dengan ratusan warga yang belum terdaftar perlu dilakukan verifikasi ulang apakah terdaftar sebagai pemilih di Kabupaten Maluku Tengah atau di Seram Bagian Barat. Ketua Bawaslu Maluku, Abdullah Ely menyatakan, Bawaslu telah merekomendasikan pembentukan tim untuk melakukan klarifikasi terhadap 1.370 warga pemilih di Negeri Samasuru termasuk 95 orang yang sudah terdaftar di TPS Sahulauw.⁽¹⁹⁾

17 <https://www.tribun-maluku.com/2019/01/nama-dicatat-dalam-dpt-warga-samasuru-lapor-kpu-Seram-Bagian-Barat-ke-polda/>

18 *Ibid*

19 <https://www.radiodms.com/berita-maluku/warga-perbatasan-maluku-tengah-Seram-Bagian-Barat-terancam-kehilangan-hak-suara/>

4. Kinerja Pengawasan Bawaslu Maluku

Hasil studi di lapangan yang dilakukan melalui penelusuran dokumen pengawasan dan *indepth interview* dengan beberapa pihak terkait yang dimintai keterangan dan klarifikasinya, diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah pada tgl 03 Mei 2018 dengan No. Surat 25/P. NS/IV/2018, memberikan keterangan dan permohonan tindak lanjut kepada Bawaslu Provinsi Maluku terkait dengan hak pilih masyarakat di wilayah Samasuru yang merupakan wilayah tapal batas yang terancam tidak memiliki hak pilih. Hasil penelusuran dan wawancara diperoleh data sebagai berikut.

1. Terdapat masyarakat Negeri Samasuru mengalami berbagai permasalahan dalam pelayanan Pemerintahan yang menjadi hak-hak warga Negara termasuk tidak menggunakan hak sosial politik sesuai konstitusi untuk diikutsertakan dalam pemilu, yakni pilpres, pileg, dan pilkada.
2. Terdapat masyarakat Negeri Samasuru yang telah cukup umur, memperoleh hak pilih namun belum memiliki KTP sebanyak 226 orang dan ada warga yang telah memiliki KTP, namun tidak berada ditempat sehingga sulit untuk diperoleh.
3. Terdapat masyarakat Negeri Samasuru ada yang menggunakan KTP lama dan KTP- Elektronik yang beralamat Samasuru Desa Sapaloni, sebanyak 224 orang, yang belum terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Tahun 2019.
4. Terdapat masyarakat Negeri Samasuru yang telah terdaftar sebagai Pemilih dalam DPT tahun 2018 di desa Elpaputih Kabupaten Seram Bagian Barat (Seram Bagian Barat), namun KTP mereka berdomisili di Negeri Samasuru, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah.

Selain melakukan analisa secara langsung dan penelusuran atas permohonan tindak lanjut dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah dan masyarakat setempat, Bawaslu Provinsi Maluku pun secara rutin terus memantau

penetapan DPT di wilayah tapal batas ini. Melakukan tindak lanjut atas temuan-temuan yang janggal dan berpotensi menyalahgunakan hak pilih masyarakat. Terhadap hal ini, Bawaslu Provinsi Maluku pun melakukan investigasi pada beberapa warga melalui Dukcapil Kabupaten Maluku Tengah yang menyampaikan Kartu Keluarga untuk dilakukan *cross-check* dalam pemantapan jumlah DPT. Penelusuran tersebut menghasilkan temuan-temuan sebagai berikut:

1. Penelusuran DPTHP-2 di Kabupaten Seram Bagian Barat, dari 121 orang yang melapor, ditemukan 51 orang sudah terdaftar dalam DPTHP-2 Pemilu tahun 2019 di Kabupaten Seram Bagian Barat, Kecamatan Elpaputih, Desa Elpaputih. 51 orang tersebut memiliki kesesuaian identitas sesuai e-KTP seperti yang disampaikan oleh Dukcapil Maluku Tengah.⁽²⁰⁾
2. Penelusuran DPTHP-2 di Kabupaten Maluku Tengah, dari 121 warga yang melapor, ditemukan 121 orang memiliki kesesuaian nama pada DPTHP-2 Pemilu 2019 di Kabupaten Maluku Tengah berdasarkan Kartu Keluarga, namun data terdapat ketidaksesuaian NKK, NIK, Tempat Lahir, dan Tanggal Lahir.⁽²¹⁾ Sehingga disimpulkan bahwa telah terjadi penyalahgunaan data kependudukan pada wilayah ini.
3. Bawaslu Maluku melakukan penelusuran atas surat dari Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah, hasilnya ditemukan 577 orang yang terdaftar di DPTHP-2 Pemilu 2019 Kabupaten Maluku Tengah, dan 577 orang tersebut pun masih terdaftar di DPTHP-2 Pemilu 2019 di Kabupaten Seram Bagian Barat.⁽²²⁾

Dari permasalahan itu, Bawaslu Provinsi Maluku memberikan masukan kepada KPU Provinsi Maluku pada rapat pleno penetapan DPS Pemilu tahun 2019 pada tanggal 20 Juni 2018 di Ruang Rapat Hotel Santika Premire Ambon terhadap temuan tersebut agar dapat diperbaiki untuk daftar

20 Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Seram Bagian Barat

21 Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Maluku Tengah.

22 Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Provinsi Maluku.

pemilih Pemilu 2019. Selain itu, Bawaslu Provinsi Maluku menyampaikan masukan terhadap penempatan TPS khususnya di Desa Sahulauw, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah, yang merupakan wilayah perbatasan antara Kabupaten Maluku Tengah dengan Kabupaten Seram Bagian Barat. Karena pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2018, pemilih yang berada di Desa Sahulauw harus menempuh jarak 4-5 KM untuk menggunakan hak pilih pada saat hari pemungutan suara.

Terkait dengan hal tersebut, Bawaslu Provinsi Maluku meminta, kepada KPU Provinsi Maluku agar penempatan TPS harus memperhatikan jarak tempuh pemilih ke TPS untuk mempermudah pemilih ke TPS. Karena apabila TPS jauh dari pemilih maka kemungkinan besar partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak pilih akan menurun.⁽²³⁾ Secara khusus, KPU Provinsi Maluku memberikan kesempatan kepada KPU Kabupaten Seram Bagian Barat untuk menjelaskan permasalahan tersebut, dan KPU Kabupaten Seram Bagian Barat menyampaikan bahwa tidak ada lagi permasalahan DPT di kabupaten Seram Bagian Barat.⁽²⁴⁾

5. Peran dan Kontribusi Bawaslu

Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa salah satu tugas Bawaslu Kabupaten/Kota adalah melakukan Pencegahan terhadap Pelanggaran Pemilihan Umum. Disamping melakukan tugas Pencegahan, Bawaslu Kabupaten/Kota juga mempunyai kewenangan untuk melakukan proses penindakan pelanggaran apabila dalam melakukan tugas pencegahan tidak berhasil. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 101 huruf a dan 103 huruf a Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 yang menerangkan bahwa Bawaslu Kabupaten/Kota memiliki tugas melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu serta menerima dan menindak lanjuti laporan yg berkaitan

²³ Keterangan Tertulis Bawaslu Provinsi Maluku terkait Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2019, h. 40.

²⁴ *Ibid.* h. 42

dengan dugaan pelanggaran terhadap pelanggaran. Demikian pula diatur dalam Pasal 97 UU No. 7 Tahun 2017.

Sesuai dengan amanat undang-undang yang diberikan, Bawaslu Provinsi Maluku bersama jajaran Bawaslu Kabupaten Maluku Tengah dan Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat melakukan berbagai upaya untuk mendorong terciptanya data pemilih yang akurat di wilayah tapal batas. Strategi yang diutamakan adalah pencegahan dan pengawasan meliputi upaya-upayakoordinasi, mediasi dan pengawasan intensif pada seluruh tahapan pemilu, terutama pada tahapan pemutakhiran data. Kegiatan koordinasi, mediasi dan pengawasan intensif pada seluruh tahapan pemilu merupakan upaya optimalisasi pengawasan yang dilakukan oleh jajaran Badan Pengawas Pemilu Provinsi Maluku dengan pertimbangan beberapa hal antara lain:

1. Pemilu 2019 adalah kompetisi politik yang rentan terjadinya pelanggaran;
2. Pemilu secara serentak yang sarat dengan pelanggaran akan berisiko pada terganggunya pelaksanaan Pemilu yang berintegritas dan hasilnya dapat diterima oleh rakyat; dan
3. Untuk menjamin kualitas dan integritas Pemilu 2019 diperlukan adanya pengawasan di seluruh tahapan dan aspek oleh Bawaslu.

5.1. Bawaslu Koordinatif

Berkordinasi dengan semua pihak terkait merupakan bagian dari upaya pencegahan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 97 yang menyebutkan bahwa Bawaslu Provinsi bertugas melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah Provinsi terhadap pelanggaran Pemilu dan Sengketa proses Pemilu. Selanjutnya pada Pasal 98 disebutkan bahwa dalam pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97, Bawaslu Provinsi bertugas:

- a. mengidentifikasi dan memetakan potensi pelanggaran Pemilu di wilayah provinsi;
- b. mengoordinasikan, mensupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi Penyelenggaraan Pemilu

- di wilayah provinsi;
- c. melakukan koordinasi dengan instansi pemerintah dan pemerintah daerah terkait; dan
- d. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu di wilayah provinsi.

Berdasarkan amanat UU tersebut di atas, Bawaslu Provinsi Maluku melakukan koordinasi dengan Disdukcapil Provinsi Maluku, dan menginstruksikan Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat serta Bawaslu Maluku Tengah agar secara intensif berkoordinasi dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan KPU masing-masing wilayah sehingga data kependudukan pada daerah sengketa perbatasan disediakan secara tepat dan akurat, sebagai acuan pengawasan pemutakhiran data pemilih. Hal tersebut agar dapat dioptimalkan oleh semua pihak sehingga persoalan status warga tapal batas dapat terselesaikan dan setiap warga dapat memperoleh hak politiknya, upaya ini juga dilakukan untuk meminimalisir dampak konflik sosial yang diakibatkan oleh polemik status warga yang belum jelas.

Menyikapi persoalan DPT di wilayah tapal batas, dalam rapat koordinasi yang digagas oleh Pemerintah Provinsi Maluku di Kantor Gubernur Provinsi Maluku pada tanggal 12 Oktober 2018, Bawaslu Provinsi Maluku menyampaikan perlunya kesepakatan untuk membentuk tim validasi dan verifikasi warga khusus, untuk memastikan bahwa warga tapal batas seluruhnya dapat memperoleh hak politik, sekaligus memastikan bahwa data kependudukan warga di wilayah tapal batas tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik apapun. Karena rapat koordinasi tersebut tidak membuahkan kesepakatan maka pada tanggal 18 Oktober 2018 bertempat di Jakarta, semua pihak terkait termasuk Bawaslu Provinsi Maluku menghadiri audiensi dengan Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri.

Pada kenyataannya, rapat bersama tersebut tidak menghasilkan kesepakatan sampai pada selesainya Pemilu 2019. Mengantisipasi kemungkinan yang tidak diinginkan sebagai dampak dari tidak diperolehnya titik temu antara kedua pihak, maka atas inisiatif Kapolres Ambon dan PP Lease dan

Kapolres Seram Bagian Barat melaksanakan rapat kordinasi bersama kedua pemerintah daerah dan penyelenggara Pemilu di kedua wilayah. Dari hasil rapat kordinasi tersebut, disepakati untuk meningkatkan pengamanan di wilayah tapal batas karena DPT tidak dapat diselesaikan sesuai dengan tuntutan masyarakat Samasuru.

5.2. Bawaslu Mediator

Mediasi dilakukan juga sebagai bagian dari upaya pencegahan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017. Mediasi sendiri merupakan pelaksanaan wewenang Bawaslu sebagaimana diatur dalam pasal 99 huruf c "*menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah provinsi*".⁽²⁵⁾ Mediasi juga didasarkan pada wewenang lain yang diatur dalam pasal 99 huruf f: "*meminta bahan keterangan yang dibuhrhkan kepada pihak yang berkaitan dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses pemilu di wilayah provinsi*".⁽²⁶⁾

Dalam pandangan Bawaslu Maluku, sengketa perbatasan akan berpotensi mengganggu keamanan dan kondusifitas penyelenggaraan pemilu di wilayah perbatasan tersebut, sehingga Bawaslu Provinsi Maluku dalam melaksanakan tugasnya di wilayah tapal batas ini, tidak hanya sebagai lembaga yang mengawal dan mengawasi seluruh proses tahapan Pemilu, namun juga menjadi mediator warga guna mencegah konflik sosial akibat status warga yang tidak jelas. Mediator dalam hal ini juga berarti bahwa Bawaslu Provinsi Maluku turut aktif dalam meminimalisir kemungkinan terjadinya konflik di wilayah perbatasan, dengan menginstruksikan jajaran Bawaslu di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Maluku Tengah untuk secara aktif memberikan bimbingan dan sosialisasi kepada masyarakat di tapal batas melalui kegiatan-kegiatan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat setempat.

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

Dengan harapan melalui program yang telah dilaksanakan nantinya akan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk Bersama-sama mewujudkan Pemilu yang demokratis dan tidak cacat Hukum. Selain itu, Bawaslu Provinsi Maluku Bersama dengan Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat turut aktif melakukan pertemuan dengan Pejabat Pemerintah Maluku Tengah Kecamatan Elpaputih Negeri Samasuru yakni C.H.R. Waileruny bersama dengan masyarakat setempat yang terancam tak punya hak pilih, guna memastikan duduk permasalahan yang sebenarnya sehingga dapat diidentifikasi dan dianalisa persoalan yang terjadi.

5.3. Bawaslu Mengawasi

Pengawasan untuk pemutakhiran data pemilih, diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 97 huruf b nomor 1 yang menyebutkan bahwa Bawaslu Provinsi bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Provinsi, yang terdiri atas: Pemutakhiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.⁽²⁷⁾ Dalam pelaksanaan tugas sebagai pengawas pemilu di wilayah provinsi, Bawaslu provinsi Maluku melibatkan Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat, Bawaslu kabupaten Maluku Tengah, beserta seluruh jajaran Panwas kecamatan dan Pengawas Pemilu Desa/Kelurahan melakukan pengawasan langsung proses pemutakhiran data pemilih sejak sub tahapan Coklit (pencocokan dan penelitian) sampai dengan penetapan DPT. Membuat Posko Pengawasan di setiap desa sebagai pusat informasi pengawasan pemutakhiran data pemilih dimana pengawas pemilu bertugas menerima laporan masyarakat ataupun menindaklanjuti ke pemangku kepentingan sebagai upaya menjaga hak pilih.

Dalam fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi, berdasarkan laporan-laporan yang diterima Bawaslu Maluku terkait persoalan di wilayah tapal batas, Bawaslu telah melakukan pengawasan dan memberikan tanggapan serta rekomendasi sebagaimana mestinya. Bawaslu Provinsi Maluku melakukan penelusuran dan nalisa mendalam terkait laporan

²⁷ *Ibid*

yang ada, hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bawaslu provinsi Maluku melakukan pengecekan 450 masyarakat Negeri Samasuru di dalam Daftar Pemilih Tetap Tahun 2018, yakni:
 - DPT TPS 3 Desa Sahulauw, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah,
 - DPT TPS 3 dan TPS 4 Desa Elpaputih, Kecamatan Elpaputih, Kabupaten Seram Bagian Barat.
2. Melakukan sinkronisasi pemilih ganda terhadap sebagian masyarakat negeri Samasuru dari 450 orang yang sudah terdaftar dalam DPT TPS 3 Desa Sahulauw, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah dan DPT TPS 3 dan TPS 4 Desa Elpaputih, Kecamatan Elpaputih, Kabupaten Seram Bagian Barat.

Penelusuran yang dilakukan di 2 Kabupaten tersebut menghasilkan hal-hal sebagai berikut:

1. Hasil Penelusuran di TPS 3 Desa Sahulauw Kecamatan Teluk Elpaputih Kabupaten Maluku Tengah:
 - Dari 224 orang yang memiliki KTP, hanya 223 orang yang beralamat Maluku Tengah dan 1 (satu) orang yang memiliki KTP beralamat Kota Ambon.
 - Dari 223 orang yang memiliki KTP beralamat Kabupaten Maluku Tengah, setelah dilakukan penelusuran di Daftar Pemilih Tetap (DPT) tahun 2018 (khususnya DPT di TPS 3 Desa Sahulauw Kecamatan Teluk Elpaputih Kabupaten Maluku Tengah), hanya 30 orang yang sudah terdaftar dalam DPT.
 - Dari 226 orang yang berada di Negeri Samasuru yang belum memiliki KTP namun berdomisili di Negeri Samasuru dan belum terdaftar dalam DPT, setelah dilakukan penelusuran di DPT TPS 3 Desa Sahulauw, Kecamatan Teluk Elpaputih, Kabupaten Maluku Tengah terdapat 44 orang yang sudah masuk dalam DPT Tahun 2018.
2. Hasil Penelusuran 450 orang dalam DPT di TPS 003 dan TPS 004 Desa Elpaputih Kecamatan Elpaputih Kabupaten Seram Bagian Barat
 - Dari 226 masyarakat Negeri Samasuru yang belum

memiliki KTP, namun sudah memenuhi syarat memilih dan belum terdaftar dalam DPT Tahun 2018, setelah dilakukan penelusuran melalui DPT di TPS 003 dan TPS 004 Desa Elpaputih Kecamatan Elpaputih Kabupaten Seram Bagian Barat, terdapat 45 orang sudah terdaftar dalam DPT dan sisa 181 orang yang belum terdaftar dalam DPT.

- Dari 224 masyarakat Negeri Samasuru sudah memiliki KTP namun belum terdaftar dalam DPT Tahun 2018, setelah dilakukan penelusuran melalui DPT di TPS 003 dan TPS 004 Desa Elpaputih Kecamatan Elpaputih Kabupaten Seram Bagian Barat, terdapat 57 orang sudah terdaftar dalam DPT tahun 2018 dan sisa 167 orang yang belum terdaftar dalam DPT.

Dalam mengawasi permasalahan DPT di wilayah tapal batas, Bawaslu Maluku selalu menelusuri dan menindak lanjuti setiap laporan masyarakat dan *stakeholder* terkait, mengingat bahwa wilayah ini sangat berpotensi terjadi penggelembungan surat suara, penyalahgunaan data pemilih dan rawan konflik sosial. Oleh karena itu, Bawaslu Maluku secara rutin selalu meminta dan memberikan rekomendasi kepada KPU untuk melakukan perbaikan jumlah DPT setiap ditemukan kejanggalan data.

Pada tahap akhir penentuan jumlah DPT, Bawaslu melakukan pencermatan terhadap DPTHP-2 Pemilu 2019, Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat, Panwaslu Kecamatan Kairatu dan Huamual menemukan sebanyak 347 pemilih di wilayah tapal batas (Kecamatan Kairatu Desa Kamariang) dan 151 pemilih (Kecamatan Huamual Desa Luhu dan Waiputi) yang belum terakomodasi pada DPTHP-2, sehingga Bawaslu memberikan saran perbaikan agar ditindaklanjuti oleh KPU Kabupaten Seram Bagian Barat. Terkait dengan ancaman warga Samasuru untuk tidak memilih dalam Pemilu 2019 apabila tetap dimasukkan dalam DPT Seram Bagian Barat ternyata terbukti dari data hasil penelusuran di lapangan. Dari data 577 warga yang terdaftar dalam DPT Seram Bagian Barat, teridentifikasi hanya 20 orang yang menggunakan hak pilih pada TPS di wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat yaitu di

Desa Elpaputih.

Sisanya sebanyak 557 orang ternyata betul tidak menggunakan hak pilihnya. Berbeda dengan data 109 orang yang terdaftar pada DPT Maluku Tengah, tercatat 82 orang telah menggunakan hak pilihnya dan sisanya 27 orang memilih tidak menyalurkan hak pilihnya. Dari 109 yang terdaftar dalam DPT Maluku Tengah, semuanya terdaftar di desa luar Samasuru yakni di Desa Liang Kecamatan Leihitu dan Desa Sahulau Kecamatan Teluk Elpaputih. Dengan demikian, dari 686 penduduk yang terdaftar dalam DPT baik di wilayah Seram Bagian Barat maupun Maluku Tengah, hanya 102 yang menggunakan hak pilihnya. Sisanya sebanyak 548 memilih tidak menggunakan hak pilihnya.

Tindakan pencegahan sudah dilakukan oleh Bawaslu melalui Panwascam Teluk Elpaputih dengan merekomendasikan kepada petugas pemutakhiran data pemilih agar dalam proses pemutakhiran data pemilih di Kecamatan Elpaputih, warga yang ingin menyalurkan hak pilihnya di Kabupaten Maluku Tengah dapat diakomodasi. Hal mana rekomendasi itu tidak dilaksanakan karena secara administrasi, wilayah Samasuru berada di wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat. Panwascam juga merekomendasikan kepada KPU Seram Bagian Barat untuk menempatkan TPS di wilayah Samasuru tetapi juga tidak dilaksanakan karena rawan terjadi konflik sewaktu hari pencoblosan mengingat statusnya masih diperebutkan oleh dua pemerintah kabupaten.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Hak memilih merupakan hak dasar setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Hak dasar itu semestinya tidak dikurangi apalagi dihilangkan hanya karena persoalan administrasi kependudukan. Pasal 25 pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2015 tentang *International Covenant on Civil and Political Rights* menjadi bukti bahwa negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi, serta menghormati juga mengakui hak pilih sebagai Hak Asasi Manusia. Oleh karenanya, sistem pendaftaran pemilih dan pemungutan suara

seharusnya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan dan disusun secara akurat.

Apa yang terjadi pada masyarakat pada masyarakat Samasuru di wilayah tapal batas Kabupaten Maluku Tengah dan Seram Bagian Barat merupakan salah satu bukti bahwa logika kebijakan pemilu tidak beradaptasi dengan situasi empiris. Kebijakan tersebut justru mengancam keterlibatan masyarakat. Situasi ini mengharuskan penyelenggara pemilu, terutama KPU untuk membuka ruang *affirmative action* dan mengakomodasi hak pilih masyarakat “korban sengketa tapal batas” sebagai bentuk manifestasi komitmen melindungi hak pilih masyarakat. Tentu saja, pemerintah pusat seharusnya hadir dalam situasi seperti itu karena ada potensi pelanggaran hak asasi manusia di situ. Negara dan penyelenggara pemilu dituntut pro-aktif dalam mengidentifikasi hambatan masyarakat dalam menggunakan hak pilih, bukan malah mempersulit dan mengkebiri hak pilih masyarakat dengan regulasi pemilu yang sebetulnya dapat disederhanakan.

Berdasarkan temuan-temuan dan analisis terhadap hasil-hasil pengawasan di wilayah tapal batas Samasuru, maka dapat disampaikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Mengingat banyaknya warga yang memilih untuk tidak menyalurkan hak pilihnya ataupun tidak bisa menyalurkan hak pilihnya karena masalah administratif sebagai dampak dari sengketa tapal batas, maka diminta kepada KPU Provinsi Maluku untuk memperhatikan dengan cermat data kependudukan yang menjadi dasar penetapan DPT, melakukan perbaikan/menindak lanjuti temuan-temuan data kependudukan ganda dan sejumlah warga yang belum terakomodasi dalam DPT, agar dapat menggunakan hak pilih mereka;
2. KPU Provinsi Maluku juga harus memperhatikan penempatan TPS bagi pemilih yang mudah dijangkau, karena TPS yang jaraknya sangat jauh dengan pemilih akan mengakibatkan hak pilih warga negara tidak akan digunakan;
3. KPU Provinsi Maluku harus memperhatikan pemilih yang

berdomisili di Kabupaten Maluku Tengah sesuai dengan bukti KTP namun terdaftar di DPT Kabupaten Seram Bagian Barat. Hal ini akan berdampak pada permasalahan-permasalahan lainnya; dan

4. Semua pihak, terutama Pemerintah Provinsi Maluku, Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah dan Pemerintah Kabupaten Seram Bagian Barat harus mengagendakan penyelesaian sengketa tapal batas secara menyeluruh, berkesinambungan dan tuntas agar permasalahan yang sama tidak terulang kembali. Persoalan tapal batas yang tidak kunjung selesai dapat menimbulkan keresahan di masyarakat yang dapat berpotensi pada terjadinya pelanggaran HAM atas Hak Sipil dan Politik Masyarakat Adat Negeri Samasuru sebagaimana diatur dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 44.



BAWASLU
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

Referensi

Bawaslu Kabupaten Seram Bagian Barat. 2019. *Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Seram Bagian Barat*.

Bawaslu Kabupaten Maluku Tengah. 2019. *Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Kabupaten Maluku Tengah*.

Bawaslu Provinsi Maluku. 2019. *Laporan Akhir Hasil Pengawasan Pemilu 2019 Badan Pengawas Pemilu Provinsi Maluku*.

Budiarjo, Miriam. 1983. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.

Budiarjo, Miriam. 1990. "Hak Asasi Manusia Dalam Dimensi Global," *Jurnal Ilmu Politik*, No. 10.

Kusnardi, Moh.dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.

Subair. 2014. *Resiliensi Komunitas Lokal dalam Konteks Perubahan Iklim Global*. Jakarta: Aynat Publishing.

Thaib, Dahlan. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Jakarta: Liberty.

Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Kepastian Hukum Pembatasan Hak Dipilih pada Pemilu 2019

Khairul Fahmi

1. Pengantar

Salah satu aspek penting yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilu adalah regulasi (*electoral law*). Regulasi merupakan instrumen di mana asas-asas penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil diejawantahkan (Gaffar, 2013). Dalam konteks ini, regulasi menjadi parameter penting untuk mengukur derajat demokratis atau tidaknya penyelenggaraan pemilu (*Surbakti, dkk., 2008*). Pada saat yang sama, regulasi juga dapat dijadikan instrumen rekayasa konstitusional membangun integritas pemilu, di mana ia difungsikan untuk menjaga standar kualitas dan integritas moral pejabat yang akan dicalonkan atau ditawarkan kepada rakyat (Fahmi, 2019).

Sebagai kerangka legal pemilu, regulasi mesti menjamin kepastian proses (*predictable procedures*), di mana semua hal diatur dengan ketentuan yang bermakna tunggal dan konsisten satu sama lain. Ramlan menempatkan parameter kepastian hukum tersebut sebagai ukuran pertama dari empat parameter penyelenggaraan pemilu yang demokratis (*Surbakti, dkk., 2008*). Jika dikaitkan dengan asas-asas pemilu demokratis sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, kepastian hukum juga dapat diposisikan sebagai parameter utama. Sebab, salah satu titik rawan terjadinya malpraktik pemilu adalah manipulasi aturan penyelenggaraan pemilu itu sendiri (Birch, 2011).

Lebih jauh, dalam kontestasi perebutan kekuasaan, aspek kepastian hukum dalam makna kepastian undang-

undang (Ahmad Ali, 2012) tentu makin mendapatkan tempat. Kepastian hukum (*legal certainty*) diyakini akan mampu menundukkan proses kontestasi di bawah pelaksanaan pemilu yang bebas dan adil (Bhagat, 1996). Kepastian hukum mencakup pengaturan berbagai aspek pemilu, baik kepastian tahapan dan teknis pelaksanaannya, kepastian berlangsungnya pemilu secara jujur, dan kepastian hak memilih maupun hak untuk dicalonkan atau dipilih.

Aspek yang disebut terakhir merupakan bagian esensial yang mesti mendapat perhatian lebih karena ia merupakan substansi yang hendak dipenuhi dalam pemilu. Ketika terjadi malpraktik pemilu, yang paling dirugikan adalah hak pilih warga negara. Oleh karena itu, regulasi pemilu khususnya hak pilih harus dirumuskan secara jelas, tidak multitafsir dan konsisten satu sama lain.

Pada faktanya, regulasi pemilu belum maksimal dalam memenuhi parameter kepastian hukum. Salah satu indikatornya, pengaturan syarat hak memilih yang belum terjamin kepastiannya. Hal itu dibuktikan dengan munculnya gugatan terhadap konstitusionalitas hak memilih sebagaimana diatur dalam UU No. 42/2008⁽¹⁾ dan dalam UU Nomor 8/2015⁽²⁾ yang diputus MK pada tahun 2015 (Putusan MK, 2015). Demikian juga hak dipilih berupa syarat-syarat yang diberlakukan untuk menggunakan hak dicalonkan dalam pemilu. Berbagai ketidakpastian juga mengitari norma-norma yang mengatur hak tersebut. Dari 38 syarat hak dipilih yang diatur dalam UU Pemilu, 15 syarat pernah dipersoalkan konstitusionalitasnya, di mana delapan diantaranya dikabulkan MK (Fahmi, 2019). Adapun alasan dikabulkannya pengujian syarat tersebut adalah karena adanya ketidakpastian hukum dan perlakuan yang tidak sama terhadap subjek yang diatur. Ketidakpastian hukum merupakan alasan paling banyak atau sering digunakan dalam mempersoalkan konstitusionalitas syarat-syarat hak dipilih yang pernah dimohonkan kepada MK

1 Hal ini terkait putusan hak memilih menggunakan Kartu Tanda Penduduk bagi warga negara yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT)

2 Hal ini menyangkut syarat hak memilih bagi warga negara yang mengalami gangguan jiwa/ingatan

(Fahmi, 2019).

Di antara yang pernah diuji tersebut adalah syarat "*non-parpol*" bagi calon anggota DPD dan syarat "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara*". Dua syarat tersebut memiliki masalah yang hampir sama dalam konteks kepastian hukum terkait penerapannya. Selain itu, juga terdapat syarat yang berhubungan dengan hak dipilih seseorang, yaitu syarat mengundurkan diri sebagai anggota DPR/DPRD jika seseorang pindah keanggotaan parpol dalam rangka dicalonkan dalam pemilu.

Rumusan syarat-syarat di atas baik dalam undang-undang, putusan pengadilan dan penafsirannya oleh penyelenggara pemilu ternyata telah menghadirkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian syarat calon anggota DPD menyebabkan munculnya polemik antara bakal calon peserta pemilu dengan KPU dalam Pemilu 2019.³ Ketidakpastian syarat "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara*" menyebabkan munculnya silang pendapat antara KPU, Bawaslu dan peserta pemilu dalam pelaksanaannya. Masalah syarat mengundurkan diri sebagai anggota DPR/DPRD bagi calon anggota legislatif yang pindah keanggotaan parpol, juga memunculkan polemik dalam penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) oleh KPU serta hak keuangan dan administrasi anggota DPRD (Kemendagri, 2018). Masalah ketidakpastian hukum syarat-syarat tersebut menjadi episentrum berbagai persoalan hak dipilih dalam Pemilu 2019.

2. Kerangka Teori

2.1. Kepastian Hukum

Gustav Radbruch menjabarkan cita atau ide hukum dalam tiga aspek, yaitu kepastian hukum, kegunaan atau kemanfaatan, dan keadilan. Pertautan antara ketiganya bersifat relatif, sehingga tidak dapat ditentukan asas mana yang harus diutamakan (*Sidharta, 2009*). Pada ranah ini, ketiganya merupakan satu kesatuan tujuan hukum. Oleh karena itu, tiga cita hukum dimaksud harus termuat dalam setiap peraturan

3 Kasus Bakal Calon Anggota DPD Kalimantan Barat atas nama Oeman Sapta

dan juga ketika peraturan tersebut dilaksanakan.

Sebagai lembaga hukum terpenting, negara memiliki hubungan timbal-balik dengan hukum. Dalam konteks bahwa negara yang menciptakan hukum dan menjamin pelaksanaannya maka negara adalah sumber dari hukum (Sidharta, 2009). Walaupun demikian, negara juga terikat pada hukum dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang dalam membentuk dan melaksanakan hukum. Sehubungan dengan itu, kepastian dalam perumusan norma hukum akan sangat menentukan bagaimana cita keadilan dan kemanfaatan hukum dapat dicapai.

Lebih jauh, Soedikno Mertokusumo menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap justisiabel dari tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Erwin, 2011). Kepastian hukum berupa kondisi di mana ketika hukum secara resmi diundangkan, ia dilaksanakan secara pasti oleh negara. Dalam arti, negara melaksanakan kekuasaannya menurut hukum dan setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan siapapun yang melanggarnya dikenai sanksi menurut hukum (Erwin, 2011).

Lebih konkrit, Montesquieu menilai kepastian hukum bermakna bahwa hukum haruslah ringkas, sederhana dan mudah dimengerti, sehingga ia akan berarti bagi siapapun yang membacanya (Montesquieu, 1977). Sebuah peraturan haruslah mengandung kemudahan dan keterus-terangan, bahkan jikapun hukum dibuat untuk memberikan hukuman bagi orang yang berlaku tidak adil, ia harus mengandung ketentuan yang sebersih-bersihnya (Montesquieu, 1977). Bila tidak demikian, ia justru akan memperlemah otoritas sistem hukum secara umum (Montesquieu, 1977). Dalam konteks ini, Montesquieu mengimpikan agar aspek kejelasan, kesederhanaan, kejelasan maksud haruslah menyertai setiap pembentukan peraturan maupun putusan pengadilan.

Hukum yang tidak memenuhi kriteria demikian tidak akan efektif sekalipun tetap valid. Hukum yang tidak efektif tidak akan ditaati dan tidak diterapkan walaupun kondisi-kondisi bagi penerapannya terpenuhi (Kelsen, 1973).

Bahkan dalam keadaan tertentu, hukum yang demikian dapat menyebabkan terjadinya penolakan terhadap hukum dalam berbagai bentuknya, termasuk dengan melakukan pembangkangan (*civil disobedience*) (Ujan, 2009). Dalam perkembangan mutakhir, penolakan terhadap hukum undang-undang juga diwujudkan secara legal melalui pengujian materiil terhadap norma hukum yang dinilai tidak adil dan bertentangan dengan konstitusi.

2.2. Legitimasi Pemilu

Legitimasi atau keabsahan erat kaitannya dengan kekuasaan, bahkan ia sangat penting dalam suatu sistem politik karena merupakan hubungan antara pemimpin dan yang dipimpin (Surbakti, 1992). Legitimasi didefinisikan sebagai keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok, atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati (Budiardjo, 2008). David Easton berpendapat, legitimasi adalah keyakinan dari pihak anggota masyarakat bahwa sudah wajar baginya untuk menerima baik, menaati penguasa dan memenuhi tuntutan dari rezim itu (Budiardjo, 2008). Ketika anggota masyarakat merasakan bahwa keputusan-keputusan yang dikeluarkan penguasa adalah wajar untuk dipatuhi, maka saat itu penguasa tersebut telah mendapatkan legitimasi.

Suatu sistem politik dapat lestari apabila ia secara keseluruhan mendapatkan dukungan, penerimaan dan pengakuan dari masyarakat. Sistem politik dimaksud bukan saja untuk pemerintah, melainkan juga untuk unsur-unsur sistem politik lainnya yang menjadi objek legitimasi. Andrain mengemukakan, terdapat lima objek legitimasi, yaitu masyarakat politik, hukum, lembaga politik, pemimpin politik, dan kebijakan (Surbakti, 1992).

Legitimasi hukum dan kebijakan artinya dukungan dan kepercayaan anggota masyarakat terhadap hukum dan kebijakan yang ditetapkan. Pada saat hukum tidak mendapatkan legitimasi, dalam masyarakat akan terjadi krisis hukum, bahkan krisis konstitusi. Demikian juga legitimasi kebijakan, ia hanya akan mendapatkan dukungan ketika

kebijakan dapat menguntungkan masyarakat banyak. Sebaliknya, ketika hanya menguntungkan kelompok tertentu, krisis kebijakan akan terjadi (Surbakti, 1992).

Salah satu sumber legitimasi kekuasaan adalah bahwa kekuasaan itu terbentuk berdasarkan hasil pemilihan umum (Surbakti, 1992). Dalam hal ini, yang dimaksud adalah pemilu yang dilaksanakan secara umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Artinya, hanya pemilu yang memenuhi prinsip-prinsip demokratis-lah yang dapat melegitimasi kekuasaan yang dihasilkan dari pemilu. Dengan demikian, kadar legitimasi kekuasaan pun akan sangat bergantung pada tingkat legitimasi pemilu. Kadar legitimasi pemilu akan ditentukan oleh sejauh mana ia dilaksanakan sesuai prinsip dan hukum pemilu yang demokratis.

Terkait pemilu demokrasi, terdapat sejumlah prinsip yang sering dikemukakan para ahli, di mana salah satu prinsip utamanya adalah kepastian hukum. Sebagaimana telah disinggung, kepastian hukum ditempatkan sebagai ukuran pertama dari empat parameter penyelenggaraan pemilu demokratis (Surbakti, dkk., 2008). Kepastian hukum pemilu dimaksud dapat dipahami sebagai kejelasan skala pengaturan, mulai dari prediktabilitas hingga penerimaan atau dari kepastian rumusan (formal) hingga kepastian substansi. Ketika prinsip kepastian hukum tidak dipenuhi, pemilu dapat terjebak pada penyelenggaraan yang tidak *fair* atau setidaknya dapat menyebabkan proses pemilu tidak dipercayai (Isra dan Fahmi, 2019). Dalam kondisi demikian, pemilu tentu tidak lagi mendapatkan legitimasi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikonstruksi bahwa kepastian hukum merupakan syarat utama bagi legitimasi pemilu. Tanpa kepastian hukum, legitimasi pemilu sulit dihadirkan. Setidaknya, kadar legitimasi akan sangat rendah, sehingga pemerintahan yang dihasilkan pun tidak memiliki legitimasi memadai dari anggota masyarakat.

3. Syarat Non-Parpol bagi Calon Anggota DPD

3.1. Konstitusionalitas Syarat "Non-Partai Politik."

Jika dibaca norma Pasal 182 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara utuh, tidak satupun syarat yang mengarah pada larangan bagi pengurus parpol menjadi calon anggota DPD. Dalam kaitan dengan itu, ketika proses pencalonan anggota DPD Pemilu 2019, lebih kurang sebanyak 204 orang pengurus partai politik ikut mendaftarkan diri menjadi calon anggota DPD.⁴ Jika ditarik ke belakang, syarat tersebut hanya pernah dimuat dalam UU No. 12/2003. Dalam Pasal 63 UU No.12/2003 diatur, calon anggota DPD disyaratkan *tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.* Dalam UU Pemilu setelah itu, syarat tersebut tidak lagi diadopsi, sehingga pada Pemilu 2009 dan 2014, pengurus parpol dapat menjadi calon anggota DPD.

Ketika syarat "tidak menjadi pengurus parpol" tidak lagi diadopsi dalam UU No. 10/ 2008, konstitusionalitasnya pun dipersoalkan melalui pengujian undang-undang. Kala itu, lembaga DPD, 34 orang anggota DPD, dan 13 orang WNI mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 12 dan Pasal 67 UU No. 10/ 2008 (Putusan MK, 2008). Dua Pasal tersebut tidak memuat syarat "tidak menjadi pengurus parpol" bagi calon anggota DPD.

Argumentasi yang dibangun, bahwa Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan bahwa peserta pemilu anggota DPD adalah perseorangan. Kata "perseorangan" didalilkan sebagai kata yang bermakna non-parpol. Norma konstitusi tersebut dipahami sebagai ketentuan yang hanya memberi ruang bagi perseorangan yang tidak memiliki keterkaitan institusional dengan parpol untuk menjadi anggota DPD. Lebih jauh juga didalilkan, keanggotaan DPD non-parpol sebagai yang mewakili kepentingan daerah, sedangkan DPR berasal dari parpol mewakili kepentingan parpol (Putusan MK, 2008).

4 KPU : 203 Calon Anggota DPD Mengundurkan Diri dari Partai Politik, <https://mediaindonesia.com/read/detail/212431-kpu-203-calon-anggota-dpd-mengundurkan-diri-dari-partai-politik>, diakses tanggal 15 Mei 2019

Dalam putusannya, MK menolak permohonan tersebut. Syarat non-parpol dinilai sebagai bukan norma yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidaklah mutlak harus diadopsi dalam UU No. 10/ 2008. Kata “perseorangan” dalam konstitusi sebatas dimaknai bahwa perseorangan harus mencalonkan dirinya sendiri, bukan dicalonkan parpol (Putusan MK, 2008).

Dengan putusan tersebut, ruang bagi pengurus parpol menjadi calon anggota DPD semakin terbuka. Berdasarkan data yang dirilis *Indonesian Parliamentary Center* (2017), hingga akhir 2017 terdapat sebanyak 78 dari 132 anggota DPD yang menjadi anggota dan pengurus parpol.⁽⁵⁾ Data tersebut menunjukkan, lebih dari setengah jumlah anggota DPD merupakan pengurus dan anggota parpol. Menjelang pemilu 2019, ketiadaan syarat itupun terus dipertahankan ketika UU No. 8/2012 diganti dengan UU No. 7/2017, sehingga keberadaan pengurus parpol di DPD makin meluas.

Makin kuatnya kesempatan pengurus parpol dalam kelembagaan DPD dinilai menjadi salah satu penyebab makin tidak kondusifnya posisi DPD sebagai representasi teritorial. Hal tersebut ditunjukkan dengan kisruh di DPD yang juga berkaitan dengan peran pengurus parpol di lembaga tersebut.⁽⁶⁾ Fenomena itupun akhirnya memicu sejumlah pihak kembali menguji konstitusionalitas ketiadaan syarat “tidak menjadi pengurus parpol” dalam UU No. 7/2017. Objek sasaran pengujian adalah Pasal 182 huruf l yang berbunyi : *bersedia untuk tidak berpraktik sebagai pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan...dst.*

Frasa “pekerjaan lain” dalam norma tersebut dipersoalkan konstitusionalitasnya dan diminta agar dinyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai

5 Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD : Kepentingan Politik PRaktis atau Amandemen Konstitusi? <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1249-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-kepentingan-politik-praktis-atau-amanah-konstitusi>, diakses tanggal 16 Mei 2019

6 Setelah Kisruh DPD, Bang OSO Jadi Ketua, <https://www.jpnn.com/news/setelah-kisruh-dpd-bang-oso-jadi-ketua>, diakses tanggal 16 Mei 2019.

pengurus (fungsiaris) partai politik. Lebih jauh didalilkan, anggota DPD dipilih secara perseorangan oleh rakyat dan berbeda anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui parpol. Selain itu, calon anggota DPD dari pengurus parpol juga menyebabkan terjadinya benturan kepentingan yang berujung pada berubahnya *original intent* pembentukan DPD sebagai representasi daerah (Putusan MK, 2018).

Terhadap permohonan tersebut, MK memiliki sikap berbeda dibanding pendiriannya 10 tahun sebelumnya. Jika dalam Putusan No. 10/PUU-VI/2008, MK menolak permohonan terhadap materi yang sama, sementara melalui Putusan No. 30/PUU-XVI/2018, MK mengabulkannya. MK menyatakan frasa "pekerjaan lain" bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsiaris) partai politik (Putusan MK, 2018). Dengan demikian, pekerjaan sebagai pengurus parpol dikategorikan sebagai pekerjaan lain yang dimaksud dalam Pasal 182 huruf l UU No. 7/2017.

Setidaknya ada tiga alasan mengapa permohonan tersebut dikabulkan. *Pertama*, secara historis pembentukan DPD dilandasi pemikiran untuk mengakomodasi aspirasi daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional. DPD didesain sebagai kekuatan penyeimbang terhadap DPR. Agar dapat menjadi kekuatan penyeimbang, pengisian jabatan anggota DPD haruslah berasal dari luar parpol. *Kedua*, syarat non-parpol adalah untuk mencegah terjadinya distorsi politik berupa lahirnya perwakilan ganda (*double representation*) parpol dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih keputusan terkait perubahan UUD. Dalam arti, jika anggota DPD dimungkinkan berasal dari pengurus parpol maka akan terjadi perwakilan ganda dalam keanggotaan MPR (Putusan MK, 2018).

Selanjutnya bagaimana penerapan putusan tersebut ketika proses pendaftaran calon anggota DPD Pemilu 2019 telah dimulai? Terkait pertanyaan tersebut, MK secara eksplisit menyatakan sebagai berikut :

Menimbang bahwa untuk Pemilu 2019, karena proses pendaftaran calon anggota DPD telah dimulai, dalam hal terdapat bakal calon anggota DPD yang kebetulan

merupakan pengurus partai politik terkena dampak oleh putusan ini, KPU dapat memberikan kesempatan kepada yang bersangkutan untuk tetap sebagai calon anggota DPD sepanjang telah menyatakan mengundurkan diri dari kepengurusan Partai Politik yang dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang bernilai hukum perihal pengunduran diri dimaksud. Dengan demikian untuk selanjutnya, anggota DPD sejak Pemilu 2019 dan Pemilu-Pemilu setelahnya yang menjadi pengurus partai politik adalah bertentangan dengan UUD 1945 (Putusan MK, 2018).

Sesuai pertimbangan di atas, MK hendak menegaskan ihwal keberlakuan syarat non-parpol bagi calon anggota DPD dalam Pemilu 2019. Bagi calon anggota DPD yang telah dalam proses pendaftaran dan ia merupakan pengurus parpol, yang bersangkutan tetap dapat melanjutkan proses pencalonannya sebagai anggota DPD sepanjang ia mengundurkan diri dari kepengurusan parpol.

Jika Putusan MK di atas ditelaah lebih jauh, segala argumentasi hukum yang disampaikan sangat logis dan dapat diterima menurut nalar hukum. Hanya saja, putusan tersebut tetap mengandung kelemahan yang cukup serius sehingga dapat menimbulkan perbedaan pemahaman dalam implementasinya.

Kelemahan dimaksud berupa adanya kontradiksi substantif antara rumusan norma UU No. 7/2017 yang diuji dan pertimbangan MK. Dengan dimaknainya frasa “pekerjaan lain” itu mencakup pekerjaan sebagai pengurus parpol maka pemberlakuan syarat tersebut adalah dalam bentuk mengisi pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai pengurus parpol.⁷⁾ Dengan mengisi pernyataan dimaksud, bakal calon anggota DPD sudah memenuhi syarat yang dimaksud Pasal 182 huruf l. Dengan demikian, pemenuhan syarat tersebut tidak harus dengan mengundurkan diri sebagai pengurus

7 Sesuai Peraturan KPU Nomor 14, Nomor 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Pernyataan ini dituangkan dalam Model BB.1 DPD

parpol sejak mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD. Kenyataannya, dalam Paragraf 3.17 pertimbangan MK yang dikutip di atas tidak demikian. MK menegaskan, seorang pengurus parpol harus memilih mundur dari kepengurusan parpol jika hendak dinyatakan memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD. Pertimbangan itulah kemudian diadopsi menjadi norma Pasal 60 A ayat (2) Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 yang menyatakan, *Bakal calon Anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengundurkan diri dari kedudukannya sebagai pengurus partai politik sebelum masa pendaftaran calon Anggota DPD.*

Syarat dalam Peraturan KPU di atas tidak dapat dikatakan salah, karena telah sesuai dengan pertimbangan MK. Hanya saja, jika diuji dengan diktum kedua amar Putusan MK, dapat disimpulkan bahwa rumusan itu bermasalah secara hukum. Dalam diktum putusan dinyatakan, frasa “pekerjaan lain” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus parpol (Putusan MK, 2018). Sebagai pembentuk peraturan pelaksana, KPU tentu harus memaknai diktum tersebut dalam konteks rumusan Pasal 182 huruf l UU No. 7/2017 secara utuh. Jika langkah ini yang dilakukan, konsekuensi pelaksanaan Putusan MK melalui Peraturan KPU hanyalah berupa pencantuman syarat bahwa bagi calon anggota DPD pengurus parpol, wajib mengisi formulir kesediaan untuk tidak menjadi pengurus parpol ketika terpilih menjadi anggota DPD, bukan pernyataan mundur sejak mencalonkan diri.

3.2. Putusan MA Versus Putusan MK

Lebih kurang 15 hari setelah Putusan MK No 30/PUU-XVI/2018, pada tanggal 9 Agustus 2018 KPU menetapkan Peraturan KPU No. 26/2018. Syarat calon DPD non-parpol diadopsi dalam Pasal 60 ayat (1) huruf p Peraturan KPU tersebut dengan rumusan yang sama dengan Pasal 182 huruf l UU No. 7/2017. Dalam Pasal 60A ayat (2) Peraturan KPU dinyatakan, *Bakal calon Anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengundurkan diri dari kedudukannya sebagai pengurus partai politik sebelum masa pendaftaran calon Anggota DPD.*

Sesuai ketentuan di atas, setiap bakal calon anggota DPD yang menjadi pengurus parpol wajib mengundurkan diri sebagai pengurus parpol. Pengunduran diri dilakukan sebelum penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) anggota DPD.

Dalam pelaksanaannya, sekalipun syarat dalam Peraturan KPU merupakan tindak lanjut Putusan MK, validitasnya tetap dipersoalkan. Bakal calon anggota DPD atas nama Oesman Sapta mengajukan pengujian materiil norma tersebut kepada Mahkamah Agung. Alasannya, pembentukan Peraturan KPU tidak sesuai dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan (Putusan MA, 2018).

MA mengabulkan permohonan dimaksud. Pasal 60A Peraturan KPU dinyatakan bertentangan dengan Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU No. 12/2011, dan ketentuan tersebut tetap mempunyai kekuatan mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut terhadap Peserta Pemilu Anggota DPD Tahun 2019 yang telah mengikuti Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu sesuai Peraturan KPU No. 7/2017. Putusan itu didasarkan alasan pembentukan Pasal 60A Peraturan KPU telah bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No 12/2011 (Putusan MA, 2018).

Secara hukum, Putusan MA juga memiliki sejumlah kelemahan. *Pertama*, salah satu tujuan hukum yang harus diwujudkan dalam proses penegakan hukum adalah kepastian hukum (Ahmad Ali, 2009). Dalam konteks ini, putusan MA secara terang-terangan telah bertentangan dengan putusan MK, sehingga menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. *Kedua*, pertimbangan MA tidak logis dan sulit diukur. Dalam salah satu pertimbangan MA dinyatakan, Pasal 60A Peraturan KPU tidak efektif karena pemberlakuannya dapat menimbulkan kerugian peserta pemilu. Bagaimana mungkin efektifitas sebuah aturan diukur menggunakan indikator adanya pihak yang dirugikan? Jika perspektif ini yang digunakan, tidak akan ada aturan hukum yang berisi pembatasan hak yang dapat dibenarkan. Sebab, sebagai peraturan yang memaksa, norma hukum jelas akan berisi pembatasan terhadap hak-hak

tertentu (Kelsen, 1973) sehingga jelas akan mendatangkan kerugian dalam kadar tertentu.

Ketiga, amar putusan MA tidak konsisten. Dalam diktum kedua, MA menyatakan Pasal 60A Peraturan KPU bertentangan dengan UU No. 12/2011. Sementara dalam diktum ketiga dinyatakan, norma dimaksud tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut. Seharusnya, jika pembentukan sebuah norma dianggap bertentangan dengan asas pembentukan dan materi muatan, maka norma dimaksud harusnya tidak lagi mempunyai valitas keberlakuan. Dengan demikian, antara diktum kedua dan ketiga putusan tersebut jelas mengandung kontradiksi dan menyebabkan ketidakpastian.

3.3. Pelanggaran Administratif KPU dan Kejanggalan Putusan Bawaslu

Sejalan dengan proses pengujian Peraturan KPU No. 26/2018, Oesman Sapta juga mengajukan upaya administrasi kepada Bawaslu yang dilanjutkan dengan gugatan terhadap Keputusan KPU No. 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tanggal 20 September 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah Tahun 2019 kepada PTUN Jakarta. Keputusan KPU digugat karena yang bersangkutan tidak dicantumkan sebagai salah seorang calon anggota DPD untuk daerah pemilihan Kalimantan Barat. Setelah melalui proses pemeriksaan, PTUN Jakarta mengabulkan gugatan tersebut melalui Putusan Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT tanggal 14 November 2018. Dalam diktum kedua putusan tersebut dinyatakan, Keputusan KPU Nomor 1130/KPU/IX/2018 batal (PTUN Jakarta, 2018).

Sesuai UU No. 7/2017, putusan PTUN dalam pemilu bersifat final dan mengikat, sehingga wajib ditindaklanjuti KPU. Menindaklanjuti putusan itu, KPU menerbitkan Surat Nomor 1492/PL.01.4-SD/03/KPU/XII/2018 tanggal 8 Desember 2018 Perihal Pengunduran Diri Sebagai Pengurus Partai Politik bagi Bakal Calon Anggota DPD Pemilu 2019. Dalam surat tersebut, Oesman Sapta tetap diminta mengundurkan diri sebagai pengurus parpol. Atas surat tersebut, KPU dinilai telah

menolak untuk melaksanakan putusan PTUN Jakarta, sehingga KPU dipersoalkan kepada Bawaslu atas tuduhan melakukan pelanggaran administratif (Putusan Bawaslu, 2018).

Dalam penyelesaian masalah tersebut, Bawaslu melalui Putusan No. 008/LP/PL/ADM/RI/00.00/XII/2018 tanggal 8 Januari 2019 menyatakan KPU terbukti melakukan pelanggaran administrasi, sehingga KPU diperintahkan untuk :

1. Menetapkan Dr. (HC) Oesman Sapta sebagai Calon Terpilih pada Pemilihan Umum Tahun 2019 apabila mengundurkan diri sebagai Pengurus Partai Politik paling lambat 1 (satu) hari sebelum penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
2. Memerintahkan kepada Terlapor untuk tidak menetapkan Dr. (HC) Oesman Sapta sebagai Calon Terpilih pada Pemilihan Umum Tahun 2019 apabila tidak mengundurkan diri sebagai Pengurus Partai Politik paling lambat 1 (satu) hari sebelum penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah (*Putusan Bawaslu, 2018*).

Terlepas sikap konsisten KPU menindaklanjuti Putusan MK dan Peraturan KPU, ketika putusan PTUN dalam sengketa TUN pemilu tidak dilaksanakan maka hal tersebut jelas merupakan pelanggaran administrasi. Dalam konteks ini, pendirian Bawaslu dalam Putusannya sudah tepat. Selain itu, perintah agar KPU melakukan perbaikan dengan mencabut dan menerbitkan keputusan baru tentang penetapan DCT calon anggota DPD juga sudah tepat.

Hanya saja, sekalipun putusan Bawaslu mengandung kebenaran, tetapi juga mengandung kejanggalan. *Pertama*, putusan Bawaslu tetap tidak mengakomodir putusan PTUN yang dengan tanpa syarat memerintahkan agar Oesman Sapta dimasukkan dalam DCT Pemilu Anggota DPD. *Kedua*, Bawaslu menggantungkan pemenuhan syarat calon kepada tahapan penetapan calon terpilih, padahal syarat calon sudah harus diselesaikan pada proses pendaftaran calon.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami semua keputusan hukum terkait penyelenggaraan pemilu baik oleh MK, MA, PTUN, KPU, maupun Bawaslu, mengandung masalah

hukum. Hulu persoalan tersebut adalah ketidaksinkronan MA dan MK dalam memutuskan pengujian UU dan pengujian Peraturan KPU. Ketidaksinkronan dimaksud menimbulkan ketidakpastian hukum yang berujung munculnya masalah hukum ikutan ketika pelaksanaan di level penyelenggara pemilu. Tidak terpenuhinya kepastian hukum dalam masalah tersebut pada dasarnya juga menyebabkan terganggunya legitimasi pemilu.

4. Hak Dipilih Mantan Terpidana Korupsi

Dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan KPU No. 20/2018 diatur, dalam seleksi bakal calon anggota legislatif parpol tidak diperkenankan menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi. Norma tersebut telah memantik perdebatan terkait pertentangannya dengan syarat yang dicantumkan dalam UU Pemilu dan Putusan MK. Perdebatan tersebut sudah terjadi cukup lama, khususnya sejak diadopsinya syarat "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara... dst.*" dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 32/2004. Dinamika keberadaan syarat dimaksud terjadi dalam rangkaian proses pengujiannya dalam uji materil undang-undang.

4.1. Konstitusionalitas Syarat "Tidak Pernah Dipidana Penjara"

Syarat "tidak pernah dipidana penjara" digunakan untuk semua jabatan politik yang dipilih dalam pemilu, sehingga semua undang-undang mengadopsinya. Syarat tersebut pertama kali diuji tahun 2007 terkait norma UU No. 23/2004 dan UU No. 32/2004. Setelah itu, pengujian syarat dimaksud terus berlangsung hingga tahun 2016 dengan total 12 kali pengajuan permohonan (Fahmi, 2019). Dari 12 permohonan dimaksud, terdapat tiga fase penting pergeseran pendirian MK dalam mempertimbangkannya.

Pertama, Putusan Nomor 14/17/PUU-V/2007 yang menolak permohonan pengujian Pasal 58 huruf UU No. 32/2004. Walaupun ditolak, MK memberi catatan bahwa pemberlakuan syarat "tidak pernah dipidana penjara" sepanjang diartikan tidak mencakup tindak pidana kealpaan ringan (*culpa levis*)

dan tindak pidana karena alasan politik tertentu serta dengan mempertimbangkan sifat jabatan tertentu yang memerlukan persyaratan berbeda. Pengecualiaan terhadap dua jenis tindak pidana tersebut disebabkan keduanya bukan perbuatan yang mengurangi standar minimal moral yang mesti dimiliki seorang calon pejabat pemerintahan (Fahmi, 2019).

Kedua, pada tahun 2009 ketika syarat yang sama dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 12/2008 diuji kembali, MK mengabulkan permohonan tersebut. Dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, MK beralasan bahwa syarat dimaksud dapat menegaskan prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta melanggar hak seseorang atau warga negara atas perlakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Putusan MK, 2009). Dengan pertimbangan itu, syarat tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak memenuhi empat syarat, yaitu: (1) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (2) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (3) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; dan (4) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang (Putusan MK, 2009). Apabila empat kondisi tersebut terpenuhi, seorang warga negara yang pernah dijatuhi pidana penjara lima tahun atau lebih tetap dapat menggunakan hak dipilihnya. Putusan ini menunjukkan terjadi pergeseran pendirian MK ke arah memperlonggar pemberlakuan syarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara” (Fahmi, 2019).

Ketiga, MK kembali menggeser pendiriannya mengenai syarat yang sama melalui Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015. Dalam putusan tersebut, syarat batas waktu 5 tahun sejak selesai menjalani hukuman dan syarat bukan sebagai pelaku kejahatan berulang dianggap tidak diperlukan lagi. Syarat mengumumkan secara terbuka dan jujur mengenai latar belakang sebagai mantan terpidana dianggap sudah cukup (Putusan MK, 2015). Putusan ini mengindikasikan bahwa MK telah meninggalkan keberadaan syarat “tidak pernah dijatuhi

pidana penjara” sebagai salah satu indikator moral seorang calon pejabat publik. Pada saat yang sama, MK hendak menegaskan bahwa keterpilihan seseorang dalam pemilu semata-mata diserahkan kepada proses pemberian suara oleh rakyat saja, sementara pembatasan atas alasan moral oleh undang-undang tidak dapat dibenarkan (Fahmi, 2019).

Sampai batas itu, syarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara” dengan ketentuan diumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik berlaku bagi calon anggota DPR, DPD, DPRD dan kepada daerah sudah dianggap selesai. Walaupun begitu, syarat itu ternyata diterapkan secara berbeda bagi calon anggota legislatif dan calon Presiden, di mana bagi calon Presiden ia diberlakukan tanpa pengecualian. Dalam konteks sifat putusan MK yang *erga omnes*,⁸ sebuah putusan pengujian undang-undang seharusnya berlaku untuk semua jabatan politik yang dipilih dalam pemilu, termasuk bagi calon Presiden/Wakil Presiden (Fahmi, 2019). Pada kenyataannya tidak demikian. Salah satu makna dibalik perbedaan penerapan syarat tersebut adalah karena untuk menjadi calon Presiden/Wakil Presiden dibutuhkan orang dengan kualifikasi dan integritas yang lebih tinggi, sehingga perlu diterapkan syarat yang jauh lebih berat (Fahmi, 2019). Termasuk menerapkan syarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara” tanpa pengecualian seperti yang diberlakukan bagi calon anggota legislatif.

4.2. Sikap dan Tindak Lanjut Penyelenggara Pemilu.

Sebagaimana disinggung di awal bagian ini, pengaturan syarat menjadi calon anggota legislatif bagi mantan terpidana, termasuk terpidana korupsi ditindaklanjuti KPU dengan mengadopsi norma yang membatasi parpol dalam mengajukan bakal calon legislatif mantan terpidana korupsi (PKPU, 20/2018). Dalam kerangka menjaga integritas calon legislatif dan menjaga agar yang dipilih dalam pemilu adalah orang-orang yang terbebas dari catatan korupsi, langkah KPU

8 *Erga Omnes* merupakan sifat putusan MK dalam pengujian undang-undang. *Erga Omnes* artinya putusan MK berlaku untuk semua orang dan untuk masalah hukum yang sama.

merupakan upaya positif.⁹⁾ Kebijakan KPU juga sejalan dengan pendirian awal MK yang dituangkan dalam Putusan No. 14/17/PUU-V/2007. Dalam perspektif moral, kebijakan dimaksud memiliki pijakan yang kuat. Hanya saja, secara hukum, ia mengandung beberapa kelemahan.

Pertama, secara substansi, pengaturan syarat yang berimplikasi pada pembatasan hak pilih melalui Peraturan KPU tidak tepat. Sebab, pembatasan hak pilih yang juga merupakan bagian dari hak asasi manusia hanya dapat dilakukan dengan undang-undang (UUD, Pasal 28J). Hal itu juga diperkuat dengan alasan bahwa hak pilih adalah hak fundamental. Dikatakan sebagai hak fundamental karena hak pilih merupakan esensi dari masyarakat demokratis, di mana dengan hak itulah rakyat memilih dan meminta pertanggungjawaban pemerintahan negaranya (Chemerinsky, 2015).

Kedua, dari aspek bentuk hukum pengaturan pembatasan hak pilih berupa Peraturan KPU, pembatasan hak pilih tersebut juga mengandung kelemahan. Peraturan KPU merupakan jenis peraturan pelaksana. Sebagai peraturan pelaksana, Peraturan KPU tunduk pada ketentuan Pasal 8 UU No. 12/2011, di mana keabsahannya tergantung adanya perintah pembentukan atau adanya kewenangan pembentukan.

Terkait syarat calon anggota legislatif, UU Pemilu sama sekali tidak mendelegasikan kepada KPU untuk mengaturnya lebih jauh. Delegasi pengaturan hanya terkait proses verifikasi bakal calon anggota legislatif (UU No. 7/2017). Dengan tidak adanya delegasi pengaturan, pemuatan syarat pembatasan hak pilih dalam Peraturan KPU tidak memiliki validitas. Hal itu tidak saja bertentangan dengan UU No. 12/2011 melainkan juga bertentangan dengan konsep validitas norma dalam sebuah sistem hirarki peraturan (Kelsen, 1973).

Dari aspek kewenangan, KPU tidak memiliki wewenang untuk membentuk norma yang bersifat primer. KPU hanya berwenang membentuk peraturan pelaksana (*sekunder*) untuk setiap tahapan pemilu (UU No. 7/2017). Oleh karena itu,

9) Khairul Fahmi, *Caleg Mantan Koruptor*, <https://mediaindonesia.com/read/detail/157266-caleg-mantan-koruptor>, 26 April 2018, diakses tanggal 11 Juni 2018

KPU tidak berhak mengadopsi norma yang bersifat membatasi hak yang bukan menjadi materi mautan peraturan pelaksana.

Oleh karena kebijakan hukum KPU tersebut hanya mendapatkan pijakan moral dan tidak secara hukum, pelaksanaannya pun tidak dapat dipaksakan. Sekalipun sudah dibatasi dalam Peraturan KPU, namun hak pilih mantan terpidana korupsi tetap tidak dapat dibatasi. Hal itu dibuktikan dengan masuknya sebanyak 81 orang calon legislatif mantap terpidana korupsi dalam daftar calon yang ditetapkan KPU, dengan rincian 9 orang caleg DPD, 23 orang caleg DPRD Propinsi dan 49 orang caleg DPRD kabupaten/kota.⁽¹⁰⁾

Fakta tersebut menunjukkan kebijakan hukum KPU mengalami kekalahan dalam pelaksanaannya karena tidak sesuai dengan norma hukum yang lebih tinggi, yaitu UU dan Putusan MK. Walaupun demikian, kebijakan itu tetap memperoleh kemenangan dari aspek tujuan memberikan peringatan dini kepada para pemegang hak pilih dalam menentukan pilihannya terhadap calon-calon yang diajukan parpol peserta pemilu.

Dalam konteks kepastian hukum, kebijakan hukum KPU telah menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum karena mengatur sesuatu yang tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hubungan dengan parameter pemilu yang demokrasi, fakta ini pun berkontribusi untuk tidak terpenuhinya parameter dimaksud. Walaupun terdapat alasan moral dibalik kebijakan tersebut, namun bentuk hukum dan syarat lembaga membentuknya sama sekali tidak terpenuhi.

Dari uraian di atas, dapat dibaca bahwa dialog antara kepastian hukum dengan agenda menjaga moral hukum terus terjadi hingga batas yang sulit ditentukan. Sebab, dialog antara dua entitas yang berbeda tersebut memang tidak akan dapat diselesaikan dengan memperbaiki norma hukum semata, melainkan juga mesti ada kesepakatan politik bersama dalam menempatkan standar moral tertentu dalam menentukan

¹⁰ KPU Umumkan Caleg Mantan Koruptor Tambahan, Total 81 Orang, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190219115418-32-370617/kpu-umumkan-caleg-mantan-koruptor-tambahan-total-81-orang>, diakses tanggal 11 Juni 2019

pembatasan hak dipilih dalam pemilu.

5. Pengunduran Diri Anggota DPR/DPRD yang Pindah Ke Partai Politik Lain

Salah satu syarat calon anggota DPR dan DPRD dalam UU Pemilu adalah menjadi anggota partai politik. Status keanggotaan parpol bersifat terbuka dan sukarela bagi warga negara. Ketika sudah berstatus anggota parpol, sesuai UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol), yang bersangkutan mempunyai hak memilih dan dipilih. Salah satu wujud hak tersebut adalah hak dicalonkan sebagai anggota DPR dan DPRD. Sekalipun menjadi anggota parpol merupakan hak, namun seseorang hanya dapat menjadi anggota salah satu parpol saja. Konsekuensinya, ketika menjadi anggota satu parpol, maka ia tidak berhak menjadi anggota parpol lain. Apabila itu terjadi, maka ia mesti berhenti menjadi anggota parpol asal.

5.1. Syarat Berhenti Menjadi Anggota Parpol Ketika Menjadi Anggota Parpol Lain

Dalam perkembangannya, “menjadi anggota partai politik lain” sebagai salah satu alasan diberhentikan seseorang dari keanggotaan parpol mengalami penyesuaian terhadap perkembangan yang terjadi. Hal itu seiring kasus di mana anggota parpol yang terpilih jadi anggota DPRD pindah menjadi anggota parpol lain karena parpol tempat ia bernaung tidak lagi menjadi peserta pemilu pada periode berikutnya. Padahal, dalam UU Parpol secara tegas diatur bahwa anggota parpol yang menjadi anggota parpol lain harus berhenti jadi anggota parpol asal dan diikuti dengan berhenti sebagai anggota DPR/DPRD. Hal itu diatur dalam Pasal 16 ayat (3) UU Parpol yang menyatakan, *Dalam hal anggota Partai Politik yang diberhentikan adalah anggota lembaga perwakilan rakyat, pemberhentian dari keanggotaan Partai Politik diikuti dengan pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Munculnya fenomena parpol-parpol yang tidak lagi menjadi peserta pemilu menjelang Pemilu 2014, sementara

anggotanya masih menjadi anggota DPRD, mendorong sejumlah anggota DPRD mengajukan pengujian terhadap ketentuan UU Parpol tersebut. Salah satu alasan penting diajukan pengujian norma di atas adalah karena anggota DPRD yang sedang menjabat terpaksa harus menjadi anggota parpol lain karena parpol asalnya tidak lagi menjadi peserta pemilu. Pada saat yang sama, anggota DPRD yang bersangkutan juga berhak untuk mengabdikan sebagai anggota DPRD hingga akhir masa jabatannya (MK, 2013).

Permohonan tersebut dikabulkan MK, di mana Pasal 16 ayat (3) UU Parpol dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, dikecualikan bagi anggota DPR atau DPRD jika: (1) partai politik yang mencalonkan anggota tersebut tidak lagi menjadi peserta Pemilu atau kepengurusan partai politik tersebut sudah tidak ada lagi, (2) anggota DPR atau DPRD tidak diberhentikan atau tidak ditarik oleh partai politik yang mencalonkannya, atau (3) tidak lagi terdapat calon pengganti yang terdaftar dalam Daftar Calon Tetap dari partai yang mencalonkannya". Putusan tersebut diambil untuk menjawab dua masalah yang terjadi. *Pertama*, menyebabkan terganggunya fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; *kedua*, terabaikannya hak konstitusional warga negara yang telah memilih para wakilnya (MK, 2013).

Dengan putusan tersebut, pemberlakuan syarat mengundurkan diri dari keanggotaan parpol asal dilaksanakan secara bersyarat. Seorang anggota DPRD dapat mencalonkan kembali sebagai anggota DPR atau DPRD pada pemilu berikutnya dari parpol lain sepanjang partai yang mengusungnya tidak lagi menjadi peserta pemilu atau memenuhi salah satu syarat yang dinyatakan dalam Putusan MK Nomor 39/PUU-XI/2013.

Walaupun demikian, syarat dan kondisi sebagaimana dimuat dalam putusan tersebut tidak ditindaklanjuti dalam UU Pemilu. Dalam UU Pemilu hanya diatur syarat menjadi anggota parpol yang dibuktikan dengan kartu anggota parpol Peserta Pemilu (UU Pemilu, Pasal 240). Aturan teknis terkait pindah menjadi anggota parpol lain hanya dimuat dalam Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR,

DPD dan DPRD, tepatnya dalam Pasal 7 ayat (6) Peraturan KPU tersebut.

Untuk memastikan pemenuhan syarat di atas, dalam Pasal 8 ayat (1) huruf b Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 diatur, bakal calon anggota DPR/DPRD berstatus anggota DPR/DPRD yang dicalonkan oleh parpol yang berbeda dengan parpol yang diwakili pada pemilu terakhir mengisi formulir pernyataan mengundurkan diri yang tidak dapat ditarik kembali. Pada saat yang sama pernyataan pengunduran diri tersebut juga dilengkapi dengan dokumen surat pengajuan pengunduran diri sebagai anggota legislatif, tanda terima surat pengunduran diri, dan keterangan bahwa pengajuan pengunduran diri sedang diproses oleh pejabat yang berwenang. Dengan ketentuan tersebut, syarat mengundurkan diri bagi anggota DPR/DPRD yang pindah parpol cukup hanya sebatas bahwa proses pengunduran diri sedang berlangsung dan tidak mesti harus telah ada Surat Keputusan pemberhentian dari pejabat yang berwenang.

5.2. Kepastian Hukum Pengunduran Diri Anggota DPRD

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai pemenuhan syarat mengundurkan diri anggota DPR atau DPRD masih menyisakan masalah kepastian hukum bagi yang tidak memenuhi syarat sesuai Peraturan KPU No. 20/2018. Terkait kasus yang berhubungan masalah ini dapat dibaca dalam Bab 7 buku ini. Dalam kaitannya dengan tersebut, pada bagian ini yang hendak dijawab adalah, apakah pemberhentian sebagai anggota DPRD harus dibuktikan dengan SK pemberhentian atau cukup dengan adanya dokumen yang membuktikan bahwa proses pemberhentian telah sedang berlangsung?

Pertama, dari aspek isi atau kontens Pasal 16 ayat (3) UU Parpol dapat dipahami, pengunduran diri sebagai anggota parpol tidak bersamaan dengan pemberhentian sebagai anggota DPR atau DPRD. Dalam norma tersebut ditegaskan, pemberhentian dari keanggotaan di lembaga perwakilan rakyat mengikuti pemberhentian keanggotaan parpol. Artinya, pemberhentian sebagai anggota DPR/DPRD akan diproses mana kala seorang anggota DPR/DPRD telah berhenti atau

dberhentian dari parpol. Dalam konteks itu, apabila seorang anggota DPR/DPRD dicalonkan kembali oleh bukan parpol yang mengusung sebelumnya, maka syarat yang mesti ia penuhi tidak harus berupa SK pemberhentian, melainkan cukup dokumen yang membuktikan bahwa proses pemberhentian sedang berlangsung. Hal ini tentunya bersesuaian dengan apa yang diatur dalam Peraturan KPU.

Kedua, pemberhentian seorang anggota DPRD yang menjadi anggota parpol lain juga membutuhkan proses. Artinya, pemberhentian sebagai legislator tidak serta merta dilakukan pada saat yang bersangkutan telah beralih status keanggotaan parpol. Jika pindah menjadi anggota parpol lain, maka pemberhentiannya akan diusulkan oleh pimpinan parpol kepada pimpinan DPRD, untuk selanjutnya akan diteruskan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Proses pemberhentian dimaksud akan berlangsung dalam paling lebih kurang selama 45 hari (PP No.12/2018, Pasal 100-102). Mekanisme yang diatur dalam PP No. 12/2018 ini juga mengonfirmasi bahwa pemberhentian sebagai anggota DPRD akan berlangsung setelah seseorang berhenti dari keanggotaan parpol.

Apabila proses pemberhentian sebagai anggota DPRD dihubungkan dengan syarat menjadi bakal calon anggota DPR/DPRD yang diatur dalam UU Pemilu, maka pemenuhan syarat caleg bagi anggota DPR/DPRD yang pindah parpol tidak harus dibuktikan SK pemberhentian sebagai anggota DPR/DPRD, melainkan cukup pemberhentian sebagai anggota parpol ditambah dengan dokumen yang membuktikan proses pemberhentian sebagai anggota DPR/DPRD sedang berlangsung. Jika demikian, lalu bagaimana dengan hak keuangannya sebagai anggota DPR/DPRD?

Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 107 dan Pasal 160 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), di mana setiap anggota DPRD mempunyai hak keuangan dan administratif. Lebih jauh hak tersebut juga diatur dalam Pasal 69 ayat (2) PP No. 12/2018. Hak tersebut mulai berlaku sejak anggota DPRD diresmikan dengan keputusan menteri atau gubernur (PP No.12/2018,

Pasal 28), dan berakhir ketika SK pemberhentian diterbitkan menteri atau gubernur (PP No.12/2018, Pasal 102 dan 105). Berdasarkan ketentuan dimaksud, anggota DPRD yang telah berhenti atau pindah parpol tetap memiliki hak keuangan dan administratif sampai ia diberhentikan secara resmi sebagai anggota DPRD. Dalam konteks itu, pemberhentian sebagai anggota parpol tidak serta merta memutus hak keuangan anggota DPRD. Hak keuangan baru akan terputus ketika pemberhentian sebagai anggota DPRD telah terjadi.

Dalam proses pencalonan anggota DPR/DPRD Pemilu 2019, terkait hak anggota DPRD yang mencalonkan diri sebagai caleg dari parpol lain, Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah menerbitkan Surat Mendagri Nomor : 106/6324/OTDA, tanggal 3 Agustus 2018, perihal Pemberhentian Anggota DPRD Propinsi atau Anggota DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia yang mencalonkan diri dari Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang Diwakili pada Pemilu terakhir untuk mengikuti Pemilu Tahun 2019. Dengan tetap mengutip ketentuan pemberhentian anggota DPRD yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, pada poin 4 Surat dimaksud dinyatakan :

Sehubungan dengan angka 2 dan angka 3 tersebut di atas pengaturan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan Anggota DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang akan mengikuti Pemilihan Umum, sejak yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon dalam daftar calon tetap maka tidak lagi memiliki status beserta hak dan kewenangannya sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Isi surat di atas mendasarkan pemutusan hak keanggotaan anggota DPRD kepada daftar calon tetap yang diterapkan KPU, bukan terhadap SK pemberhentian sebagai anggota DPRD. Jika dikaitkan dengan Peraturan KPU No. 20/2018, seorang bakal calon anggota DPRD akan dinyatakan memenuhi syarat manakala telah menyerahkan : (1) pernyataan pengunduran diri, (2) tanda terima penyerahan pernyataan; dan (3) keterangan proses pemberhentian sedang

berlangsung dari pejabat yang berwenang. Ketika syarat tersebut telah dipenuhi, maka bakal calon dimaksud akan dinyatakan memenuhi syarat dan dicantumkan dalam daftar calon. Sehubungan dengan itu, sangat mungkin terjadi kondisi di mana seseorang yang telah dimasukkan dalam daftar calon tetap, namun SK pemberhentian sebagai anggota DPRD belum diterbitkan Menteri atau gubernur.

Di satu sisi, Surat Mendagri dimaksud dapat menyebabkan terjadinya ketidakpastian mengenai hak keanggotaan seorang anggota DPRD, namun di sisi lain keberadaan surat tersebut juga akan mendapatkan alasan pembenar ketika parpol enggan mengajukan pemberhentian anggotanya yang pindah parpol. Tanpa pengusulan pemberhentian, pejabat yang berwenang tidak dapat menindaklanjuti proses pemberhentian. Terkait kasus seperti ini, surat Mendagri di atas dapat dinilai sebagai kebijakan untuk mengisi kekosongan hukum dalam hal parpol tidak mengajukan pemberhentian anggotanya yang pindah parpol.⁽¹¹⁾

Untuk menyelesaikan dilema hukum tersebut, semestinya setiap kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan pemberhentian anggota legislatif yang mencalonkan kembali dalam pemilu mesti disesuaikan dengan ketentuan yang ada. Dalam hal ini, dasar pemutusan hak keanggotaan seorang anggota DPRD tetap harus didasarkan pada SK pemberhentian sebagai anggota legislatif. Hanya saja, proses pemberhentian harus disegerakan setelah seorang anggota DPRD berhenti atau tidak lagi menjadi anggota parpol yang mengusungnya.

Terkait adanya potensi pengurus parpol memperlambat atau tidak mengajukan usul pemberhentian anggotanya,⁽¹²⁾ aturan pemberhentian anggota DPRD perlu mengadopsi mekanisme pemberhentian tanpa melalui

11 Mendagri : Pindah Partai, Anggota DPRD Harus Mundur, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/07/08/mplt8c-mendagri-pindah-partai-anggota-dprd-harus-mundur>, diakses tanggal 13 Juni 2019

12 **Kemendagri: Anggota DPRD Nyalg Pindah Partai Diberhentikan Antar Waktu** <https://www.liputan6.com/news/read/3610145/kemendagri-anggota-dprd-nyaleg-pindah-partai-diberhentikan-antar-waktu>, diakses tanggal 13 Juni 2019

pengusulan oleh parpol. Dalam konteks ini, ketika seorang bakal calon anggota legislatif telah diajukan kepada KPU, maka proses pendaftaran di KPU dapat menjadi dasar bagi pimpinan DPRD untuk menyampaikan usul pemberhentian anggota DPRD kepada menteri atau gubernur. Mekanisme alternatif ini setidaknya dapat mengisi kekosongan hukum ketika pengurus parpol tidak beritikad baik mengusulkan pemberhentian anggotanya.

6. Kesimpulan Dan Rekomendasi

Kepastian hukum pengaturan hak pilih merupakan bagian dari parameter utama yang harus dipenuhi dalam rangka mewujudkan pemilu yang demokratis sesuai asas yang dituangkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan pembahasan tiga kasus sebelumnya ditemukan bahwa kepastian hukum pengaturan hak dipilih ternyata belum terwujud secara memadai. Jika dibentang lebih panjang, tiga kasus yang dibahas hanyalah sebagian saja dari banyak masalah ketidakpastian hukum dalam pemilu. Sebab selain tiga kasus tersebut, juga terdapat kasus-kasus lain seperti ketidakpastian syarat calon anggota legislatif, syarat kepesertaan pemilu yang berbeda antara parpol nasional dan parpol lokal di Aceh, syarat calon legislatif untuk DPR Aceh dari parpol nasional yang berbeda dengan caleg di propinsi lainnya, pelantikan anggota DPRD yang tertunda akibat terdapatnya sengketa proses dan hasil yang belum selesai, dan berbagai masalah ketidakpastian lainnya.

Ketidakpastian tersebut tidak saja disebabkan karena tidak jelas atau tidak sinkronnya norma yang satu dengan lain, melainkan juga karena faktor tidak samanya pandangan lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa norma dan proses pemilu. Diserahkannya pengujian norma peraturan perundang-undangan kepada dua lembaga yang berbeda menjadi salah satu penyebab terjadinya ketidakpastian hukum. Pada saat yang sama, lembaga peradilan yang berwenang mengadili sengketa proses pemilu juga tidak berangkat dari paradigma yang sama dengan penyelenggara pemilu. Selain itu, ketidakpastian juga dikarenakan berbedanya

sikap lembaga penyelenggara pemilu dalam menindaklanjuti putusan pengadilan. Lebih jauh, ketidakpastian hukum juga disebabkan oleh adanya niat baik untuk mengintroduksi standar moral tertentu sebagai syarat hak memilih, namun ia tidak disinkronkan dengan batas kewenangan yang dimiliki. Dalam konteks ini, demi menjaga kepastian proses penyelenggaraan pemilu, batas kewenangan menjadi faktor yang mesti diperhatikan, terutama oleh penyelenggara pemilu. Ketika batas kewenangan dalam mengatur hak dipilih dilampaui, ia akan berdampak terhadap hadirnya ketidakpastian hukum.

Perlunya memberi perhatian pada aspek ketidakpastian hukum karena keberadaannya adalah untuk menghadirkan pemilu yang *legitimate*. Pemilu yang *legitimate* adalah pemilu yang didukung dan dipercaya oleh rakyat. Dukungan dan kepercayaan pada pemilu hanya mungkin didapat jika hak pilih dalam pemilu terlaksana dan terlindungi oleh regulasi yang jelas dan pasti. Dengan demikian, kepastian hukum merupakan sarana menghantarkan pemilu agar dipercaya oleh rakyat dan pada gilirannya pemerintahan terpilih pun mendapatkan legitimasi kuat untuk memerintah.

Berdasarkan temuan dan refleksi di atas, untuk memenuhi parameter kepastian hukum guna menghadirkan pemilu berintegritas dan *legitimate*, direkomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Kepastian hukum rumusan norma terkait hak pilih harus menjadi perhatian utama pembentuk undang-undang dalam memperbaiki regulasi pemilu, sebab hal ini menyangkut hak fundamental warga negara dan legitimasi pemilu;
2. Semua lembaga negara yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu perlu membangun kesepahaman bersama terkait wewenang masing-masing dalam pemilu, taat pada tahapan pemilu, dan menjaga kepastian proses pemilu;
3. Proses penyelesaian masalah hukum pemilu perlu diperbaiki, di mana hal itu dilakukan tidak hanya dengan menata kewenangan lembaga terkait, melainkan

juga mendorong hadirnya etika pemerintahan dalam pelaksanaan wewenang masing-masing lembaga.

Referensi

Ali, Ahmad. 2012. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence), Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media

Bhagat, Anjana Kaw. 1996. *Elections and Electoral Reforms in India*. New Delhi: Vikas Publishing House PVT. Ltd.

Birch, Sarah. 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.

Black, Henry Campbell. 1968. *Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST. Paul, Minn, Wet Publishing Co.

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Chemersinsky, Erwin. 2015. *Constitutional Law, Principles and Policies (Fifth Edition)*, New York: Wolters Kluwer.

Erwin, Muhammad. 2011. *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*. Jakarta : Rajawali Pers.

Fahmi, Khairul. 2019. *Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Adil dan Berintegritas*. Disertasi. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Gaffar, Janedjri M. 2013. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.

Isra, Saldi, & Khairul Fahmi. 2019. *Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip-prinsip dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

International IDEA, *Standar Internasional untuk Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Seri Buku Panduan*, tanpa tahun terbit.

Kelsen, Hans. 1973. *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta: BEE Media Indonesia.

Sidharta, Arief (Penerjemah). 2009. *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana.

Surbakti, Ramlan, dkk. 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia.

Ujan, Andre Ata. 2009. *Filsafat Hukum, Membangun Hukum, Membela Keadilan*. Yogyakarta: Kanisius

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. 2003. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun*

2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. 2008. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Republik Indonesia. 2008. *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Republik Indonesia. 2012. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Republik Indonesia 2017. *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik.*

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. 2018. *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.*

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2003. *Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 terkait Pengujian Undang-Undang nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, hlm. 42, dan Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,*

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2007. *Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2008. *Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2009. *Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2009. *Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2015. *Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.*

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2018. *Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.*

Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2018. *Putusan Nomor 65 P/HUM/2018 terkait Perkara Permohonan Keberatan Hak Uji Materiil terhadap Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah*

Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2018. *Putusan Nomor : 008/LP/PL/ADM/RI/00/00/XII/2018.*

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. 2018. *Putusan Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT*, tanggal 14 November 2018.

Bahan Lainnya

KPU : 203 Calon Anggota DPD Mengundurkan Diri dari Partai Politik, <https://mediaindonesia.com/read/detail/212431-kpu-203-calon-anggota-dpd-mengundurkan-diri-dari-partai-politik>, diakses tanggal 15 Mei 2019

Pengurus Parpol Dilarang Jadi Anggota DPD : Kepentingan Politik Praktis atau Amandemen Konstitusi? <http://>

www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1249-pengurus-parpol-dilarang-jadi-anggota-dpd-kepentingan-politik-praktis-atau-amanah-konstitusi, diakses tanggal 16 Mei 2019

Setelah Kisruh DPD, Bang OSO Jadi Ketua, <https://www.jpnn.com/news/setelah-kisruh-dpd-bang-oso-jadi-ketua>, diakses tanggal 16 Mei 2019

Khairul Fahmi, *Caleg Mantan Koruptor*, <https://mediaindonesia.com/read/detail/157266-caleg-mantan-koruptor>, 26 April 2018, diakses tanggal 11 Juni 2018

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

KPU Umumkan Caleg Mantan Koruptor Tambahan, Total 81 Orang, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190219115418-32-370617/kpu-umumkan-caleg-mantan-koruptor-tambahan-total-81-orang>, diakses tanggal 11 Juni 2019





Bab 7

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Menegakkan Kepastian Hukum dalam Proses Pencalonan Anggota DPRD yang Pindah Partai Politik di Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi

Wein Arifn

1. Pengantar

Tahap pencalonan dalam penyelenggaraan pemilu merupakan tahapan yang paling banyak memunculkan polemik pada Pemilu 2019. Saling gugat dan saling lapor menjadi sarana penyelesaian polemik yang terjadi. Sebagai contoh, polemik syarat calon DPR, DPD dan DPRD, yaitu dapat mantan bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi. Ketentuan dalam Pasal 4 Ayat (3) Peraturan KPU No 20 Tahun 2018 dilakukan uji materi ke Mahkamah Agung (MA) dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pemilu diuji ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada sisi lain, Bawaslu di banyak daerah melaksanakan mediasi dan adjudikasi sengketa proses dari partai politik yang merasa dirugikan atas ketentuan ini. Contoh lain, polemik larangan calon DPD menjadi pengurus partai politik. Polemik ini telah melalui upaya hukum uji materi ke MK, MA dan bahkan gugatan ke PTUN.

Di Provinsi Jambi sendiri terdapat 42 laporan/temuan pelanggaran administratif dan sengketa proses pemilu yang terkait isu pencalonan. Sebagian besar laporan/temuan tersebut diselesaikan melalui proses adjudikasi di Bawaslu tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sidang adjudikasi berarti penyelesaian dugaan pelanggaran dan sengketa melalui sidang pemeriksaan secara terbuka, memeriksa dan menguji bukti-

bukti yang dihadirkan oleh pelapor dan terlapor serta produk akhirnya berupa putusan.

Salah satu kasus yang menarik yang ditangani oleh Bawaslu di Provinsi Jambi dengan menggunakan mekanisme sidang adjudikasi adalah kasus anggota DPRD yang menjadi calon dari partai politik yang berbeda. Kasus ini terjadi di Kabupaten Sarolangun. Kasus ini telah melewati upaya hukum sidang pelanggaran administratif dan sengketa proses di Bawaslu dan dua kali sidang tata usaha negara di PTUN. Polemik ini cukup memakan waktu yang panjang, yaitu dimulai sejak penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) pada bulan September 2018 sampai dengan tahapan pengambilan sumpah/janji calon anggota DPRD terpilih pada bulan Agustus 2019.

Fenomena ini menarik untuk ditulis karena beberapa alasan. *Pertama*, sepengetahuan penulis kejadian ini hanya terjadi di Provinsi Jambi, yakni calon anggota DPRD pindah partai politik, tetapi masih aktif sebagai anggota DPRD hingga hari pemungutan suara hingga dikemudian dilantik sebagai anggota DPRD. *Kedua*, Bawaslu Kabupaten Sarolangun telah menggunakan kewenangan sidang adjudikasi pelanggaran administratif pemilu dan sengketa proses untuk menyelesaikan permasalahan ini. Namun, hasilnya justru dimentahkan oleh PTUN. *Ketiga*, adanya ketidakpastian hukum terhadap ketentuan persyaratan calon anggota DPRD yang berstatus petahana (*incumbent*) tetapi dicalonkan dari partai politik yang berbeda.

Tahapan pencalonan dalam penyelenggaraan pemilu merupakan tahapan penting di pemilu. Polemik dalam tahapan ini dimaknai sebagai adanya ketidaksesuaikan atau masalah dari sisi formil ataupun materil pada tahapan pencalonan. Persyaratan calon yang sangat banyak dan teknis menjadi sumber dari persoalan. Upaya untuk menterjemahkan peraturan perundang-undangan menjadi tantangan tersendiri. Untuk itu upaya pengkajian terhadap isu-isu pencalonan menjadi wacana produktif dalam rangka evaluasi dan penyempurnaan disain pencalonan dalam pemilu kedepannya.

Berdasarkan konteks diatas, tulisan ini mengkaji aspek yuridis normatif ketentuan persyaratan calon anggota DPRD

yang pindah partai politik. Kajian ini akan berangkat dari 3 pertanyaan: bagaimana kronologis polemik tujuh orang calon legislatif yang pindah partai politik di Kabupaten Sarolangun? Mengapa kemudian terjadi polemik yang berdampak adanya ketidakpastian hukum? Apa upaya yang telah dilakukan oleh lembaga pengawas pemilu terhadap polemik ini? Pengkajian terhadap tulisan ini akan dibatasi terhadap aspek normatif saja, yaitu ketentuan perundang-undangan dan putusan Bawaslu dan PTUN.

2. Identifikasi Masalah

Pada tanggal 20 September 2018, KPU Kabupaten Sarolangun menetapkan DCT DPRD kabupaten. Berdasarkan DCT yang telah ditetapkan, terdapat tujuh orang calon anggota DPRD yang merupakan anggota DPRD Kabupaten Sarolangun periode 2014-2019 yang dicalonkan dari partai politik yang berbeda. Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan KPU No 20 Tahun 2018, ketujuh orang tersebut telah memenuhi syarat untuk ditetapkan dalam DCT.

Tabel 1.
Daftar Nama Calon Anggota
yang Pindah Partai Politik

No	Nama	Partai Asal	Pindah Ke Partai	Jabatan Di DPRD
1	M. Syaihu	PDIP	Partai Demokrat	Ketua DPRD
2	Cik Marleni	Partai Hanura	Partai Golkar	Anggota
3	Aang Purnama	Partai Nasdem	Partai Demokrat	Anggota
4	Azakil Azmi	Partai Nasdem	Partai Golkar	Anggota
5	Janniatul P.	PDIP	PPP	Anggota
6	Hapis	PDIP	PKB	Anggota
7	Mulyadi	Partai Hanura	PKB	Anggota

Untuk dapat ditetapkan dalam DCT, ketujuh orang tersebut telah memenuhi persyaratan diantaranya Kartu Tanda Anggota (KTA) partai politik (sebagai bukti pindah partai politik), surat pengajuan pengunduran diri sebagai anggota

DPRD dan tanda terima surat pengunduran diri sebagai anggota DPRD dari pejabat yang berwenang; surat pernyataan yang menyatakan bahwa keputusan pemberhentian sebagai anggota DPRD sedang di proses oleh pejabat yang berwenang dan belum diterima oleh calon karena diluar kemampuan calon. Selanjutnya, pada tanggal 27 September 2018 terbit keputusan Gubernur Jambi tentang pemberhentian anggota DPRD Kabupaten Sarolangun. Melalui keputusan ini, Gubernur Jambi sebagai wakil pemerintah pusat memberhentikan tujuh orang anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang telah pindah partai politik dan mengajukan surat pengunduran diri. Permasalahan kemudian dimulai ketika ketujuh orang yang sudah diberhentikan ini mengajukan gugatan ke PTUN Jambi pada tanggal 4 Oktober 2018.

Setidaknya terdapat dua alasan mengapa ketujuh orang ini mengajukan gugatan Keputusan Gubernur ke PTUN. Pertama, prosedur pemberhentian dianggap cacat karena diberhentikan tanpa adanya usulan pemberhentian dari pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD. Kedua, keputusan gubernur dianggap cacat karena hanya sebatas peresmian pemberhentian tanpa disertai pengangkatan calon pengganti. Hal ini berdampak terhadap kekosongan keanggotaan DPRD yang berkonsekuensi pada aspek legalitas dalam keputusannya.

Melalui putusan sela PTUN yang menunda pemberlakuan keputusan gubernur, ketujuh orang yang diberhentikan kembali aktif dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai anggota DPRD. Beberapa rapat dan sidang DPRD kembali di hadiri oleh mereka dan tentunya masih menerima hak-haknya sebagai anggota DPRD.

Kondisi masih aktifnya mereka sebagai anggota DPRD ini, direspon oleh Ketua Umum PDIPerjuangan Kabupaten Sarolangun dengan melaporkantiga orang dari tujuh orang ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun dengan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Ketiga orang tersebut adalah M. Syaihu, Janniatul Pirdaus dan Hapis. Ketiga orang ini adalah anggota DPRD Kabupaten Sarolangun dari PDIP. Laporan dugaan pelanggaran administratif dimasukkan ke Bawaslu

Kabupaten Sarolangun pada tanggal 14 Desember 2018. Pelapor berdalil bahwa ketiga orang ini telah mengajukan surat pengunduran diri dari keanggotaan DPRD dan pindah partai politik sehingga tidak memiliki kedudukan hukum lagi untuk aktif menjalankan tugas dan kewajiban serta menerima hak sebagai anggota DPRD. Pelapor meminta kepada Bawaslu Kabupaten Sarolangun untuk memutuskan ketiga orang tersebut terbukti bersalah dan dicoret dalam DCT.

Langkah Ketua Umum PDIP ini juga diikuti oleh Ketua Umum Partai Hanura Kabupaten Sarolangun, yakni melaporkan dua orang anggota DPRD dari Partai Hanura ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun, yakni Cik Marleni dan Mulyadi. Laporan dimasukkan ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun pada tanggal 27 Desember 2018 dengan dugaan pelanggaran administratif pemilu. Pelapor memiliki dalil yang kurang lebih sama dengan yang dilaporkan oleh Ketua Umum PDIP.

Bawaslu Kabupaten Sarolangun menggelar penyelesaian pelanggaran administratif pemilu dengan mekanisme adjudikasi. Majelis hakim adjudikasi memeriksa keterangan pelapor, terlapor dan saksi-saksi untuk menguji apakah perbuatan terlapor merupakan tindakan yang melanggar prosedur administrasi pemilu atau tidak. Setelah memeriksa saksi dan alat bukti, majelis adjudikasi Bawaslu Kabupaten Sarolangun memutuskan bahwa tindakan ketujuh orang calon anggota DPRD tidak terbukti melanggar prosedur penyelenggaraan pemilu. Dalilnya adalah bahwa persoalan prosedur pemberhentian dan pergantian antar waktu anggota DPRD adalah wilayah hukum di UU tentang Pemerintahan Daerah dan bukan di UU Pemilihan Umum.

Terhadap putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun ini, pihak pelapor mengajukan upaya koreksi (banding administratif) ke Bawaslu RI. Bawaslu RI memutuskan bahwa keputusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun telah benar dan menguatkan putusan tersebut. Dengan demikian, Bawaslu RI menilai bahwa dari aspek materil (penerapan hukum) maupun formil (prosedur) putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun dinilai benar.

Selanjutnya pada tanggal 27 Desember 2018, PTUN Jambi mengeluarkan putusan terhadap gugatan dari ketujuh orang anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang diajukan pada tanggal 4 Oktober 2018 yang lalu. PTUN menyatakan Keputusan Gubernur Jambi tentang peresmian pemberhentian adalah batal dan mewajibkan kepada Gubernur untuk mencabut putusannya tersebut. Terhadap putusan PTUN ini, Gubernur Jambi tidak melakukan upaya banding, sehingga putusan PTUN berkekuatan hukum tetap. Gubernur Jambi menindaklanjuti putusan PTUN dengan menerbitkan Keputusan Gubernur No. 181/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2019 tentang pencabutan Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018 tanggal 27 September 2018 yang mengembalikan status ketujuh orang tersebut menjadi anggota DPRD Kabupaten Sarolangun. Dengan diterbitkannya keputusan gubernur diatas, maka ketujuh anggota DPRD Kab. Sarolangun memiliki kedudukan hukum yang sah untuk menjabat, menjalankan tugas serta menerima haknya kembali sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun. Secara fakta, ketujuh orang ini kembali beraktifitas sebagai anggota DPRD, mengikuti rapat serta menerima hak berupa honor dan tunjangan yang telah ditentukan oleh peraturan perundangan.

Menyikapi keluarnya putusan PTUN pada tanggal 27 Desember 2018 ini, KPU Provinsi Jambi berkirim surat kepada KPU RI pada tanggal 13 Februari 2019. Surat bertujuan untuk meminta arahan dan petunjuk terhadap akibat hukum dari keluarnya putusan PTUN. Menindaklanjuti surat dari KPU Provinsi ini, KPU RI merespon dengan membalas surat yang ditujukan kepada KPU Provinsi Jambi dan KPU Kabupaten Sarolangun pada tanggal 13 Februari 2019. KPU RI memberi petunjuk bahwa berdasarkan ketentuan yang berlaku, KPU kabupaten menetapkan status tidak memenuhi syarat bagi calon anggota DPRD yang diajukan oleh partai politik yang berbeda dengan partai politik yang diwakili pada pemilu sebelumnya, jika calon yang bersangkutan masih menjabat sebagai anggota DPRD. Petunjuk KPU RI ini sangat jelas maknanya, yaitu jika terdapat calon anggota DPRD yang pindah partai politik namun masih menjabat sebagai anggota

DPRD, maka calon tersebut dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD.

Berdasarkan surat tersebut, pada tanggal 4 Maret 2019 KPU Kabupaten Sarolangun menindaklanjuti dengan mencoret ketujuh calon anggota DPRD tersebut dalam DCT. Langkah pencoretan ini dilakukan oleh KPU Kabupaten Sarolangun dengan menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 tentang Penetapan Perubahan keempat atas Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 40/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPRD Kabupaten Sarolangun. Keputusan ini isinya mencoret ketujuh orang calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang berdasarkan putusan PTUN dan keputusan gubernur kembali menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.

Menyikapi dicoretnya mereka dalam DCT, tujuh orang ini mengajukan gugatan sengketa proses ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun. Materi gugatan dimasukkan pada tanggal 8 Maret 2019, yang mana dari ketujuh orang ini terpecah menjadi dua kelompok, yakni gugatan kelompok pertama oleh H.M. Syaihu, Jannatur Pirdaus, Hapis, Azakil Azmi, dan Mulyadi dan gugatan kelompok kedua oleh Cik Marleni dan Aang Purnama. Kedua kelompok mengajukan permohonan agar Bawaslu Kabupaten Sarolangun melalui kewenangan sengketa proses memutuskan membatalkan SK KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019.

Menindaklanjuti gugatan tersebut, Bawaslu Kabupaten Sarolangun kemudian membentuk majelis sidang dan melakukan proses mediasi. Proses mediasi tidak menghasilkan titik temu sehingga dilanjutkan ke sidang adjudikasi. Selama dua belas hari kerja, majelis sidang sengketa proses Bawaslu Kabupaten Sarolangun melakukan pemeriksaan penggugat, tergugat dan saksi-saksi secara paralel. Setelah memeriksa dan mengkaji, majelis sidang membacakan putusan pada tanggal 25 Maret 2018 yang mana untuk kedua gugatan putusannya adalah sama, yakni menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan keputusan KPU Kabupaten Sarolangun tetap sah dan berlaku.

Kedua kelompok yang mengajukan gugatan sengketa proses ini selanjutnya mengajukan upaya koreksi (banding administratif) ke Bawaslu RI sehari setelah putusan dibacakan. Bawaslu RI kemudian mengeluarkan putusan koreksi yang menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun. Hal ini dimaknai bahwa secara materil dan formil Bawaslu RI menilai jika putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun sudah tepat.

Berdasarkan putusan koreksi dari Bawaslu RI, enam dari tujuh orang mengajukan upaya banding ke PTUN. Dalam Pasal 471 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbunyi: "*Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke Pengadilan Tata Usaha Negara, dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Dengan dikeluarkannya putusan koreksi dari Bawaslu RI, maka dimaknai upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Terhadap putusan banding ini tidak dapat lagi dilakukan upaya hukum (inkracht)*".

Pihak yang mengajukan banding ke PTUN kali ini berjumlah enam orang karena satu orang atas nama Mulyadi tidak ikut banding ke PTUN. Permohonan banding dimasukkan pada tanggal 1 April 2019 yang terdiri dari dua perkara banding. Kedua kelompok yang mengajukan banding ke PTUN ini sama dengan kelompok yang mengajukan sengketa proses di Bawaslu. Majelis Hakim PTUN melaksanakan sidang secara cepat, yakni kurang lebih seminggu. Putusan dibacakan pada tanggal 12 April 2019 atau lima hari sebelum pemungutan suara pemilu. Putusan PTUN terhadap 2 (dua) perkara banding adalah sama, yakni menyatakan batal keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 dan memerintahkan KPU Kabupaten Sarolangun menerbitkan Keputusan tentang penetapan penggugat sebagai Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.

Putusan PTUN ini kemudian ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Surat Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun dengan memasukkan kembali keenam orang tersebut kedalam DCT. Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun dikeluarkan pada tanggal 15 April 2019 atau dua hari sebelum hari pemungutan suara. Berdasarkan keputusan KPU

Kabupaten Sarolangun ini, keenam orang yang sebelumnya dicoret menjadi sah untuk mengikuti tahap pemungutan suara pada tanggal 17 April 2019. Pada saat rekapitulasi perolehan suara, diketahui jika empat orang dari enam orang memperoleh suara terbanyak yakni: M. Syaihu (Partai Demokrat), Aang Purnama (Partai Demokrat), Cik Marleni (Partai Golkar) dan Azakil Azmi (Partai Golkar). Keempat orang ini kemudian ditetapkan oleh KPU kabupaten sebagai calon terpilih dan pada tanggal 30 Agustus 2019 dilantik sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun Periode 2019 - 2024.

Berdasarkan uraian diatas, polemik ini berdampakmunculnya ketidakpastian hukum terhadap persyaratan calon yang merupakan instrumen awal bagi keterwakilan politik di legislatif. Dalam uraian selanjutnya akan dilakukan analisa yuridis normatif terhadap peraturan perundangan yang mengatur hal ini dan juga analisis terhadap putusan PTUN yang membatalkan keputusan gubernur tentang pemberhentian. Selanjutnya, akan diuraikan bagaimana peran Bawaslu dalam menjaga kepastian hukum terhadap proses pencalonan akibat dari polemik ini melalui kewenangan adjudikasi yang dimiliki.

3. Kerangka Regulasi

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, sebelum dilakukan analisis lebih lanjut, maka perlu diuraikan terlebih dahulu kerangka regulasi yang akan dijadikan instrumen analisis nantinya. Ruang lingkup analisis adalah terkait prosedur pemberhentian dan pergantian antar waktu anggota DPRD dan prosedur persyaratan calon anggota DPRD dalam Pemilu 2019.

3.1 . Prosedur Pergantian Antar Waktu Anggota DPRD

Pasal 99 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 Tentang Perdoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi , Kabupaten dan Kota telah menyatakan prosedur pergantian antar waktu anggota DPRD. Anggota DPRD kabupaten/kota berhenti antar waktu karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri; atau

c. diberhentikan

- 1) Mengundurkan diri sebagaimana pada Ayat (1) huruf b ditandai dengan surat pengunduran diri dari yang bersangkutan, mulai berlaku terhitung sejak tanggal ditandatanganinya surat pengunduran diri atau terhitung sejak tanggal yang dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Anggota DPRD diberhentikan antar waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), jika: huruf i). menjadi anggota partai politik lain.

Selanjutnya pada Pasal 100 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “pemberhentian Anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 Ayat (1) huruf a dan huruf b serta Ayat (3) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik:

- a. kepada Pimpinan DPRD provinsi dengan tembusan kepada Menteri bagi anggota DPRD provinsi; dan
- b. kepada Pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi anggota DPRD kabupaten/kota.”

Ketentuan lebih lanjut pada Pasal 104 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 menguraikan alur usulan dari pimpinan DPRD kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian. Selanjutnya pada Pasal 107 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “Dalam hal anggota DPRD kabupaten/kota mengundurkan diri dan pimpinan partai politik tidak mengusulkan pemberhentiannya kepada Pimpinan DPRD kabupaten/kota, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak yang bersangkutan mengajukan pengunduran dirinya sebagai anggota DPRD kabupaten/kota, Pimpinan DPRD meneruskan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melalui bupati/walikota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.”

3.2. Prosedur persyaratan calon yang berstatus anggota DPRD yang pindah Partai

Pengaturan teknis terkait persyaratan calon anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Pemilu 2019 diatur dalam Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 terutama terkait ketentuan pokok bahasan dalam tulisan ini. Berdasarkan Pasal 7 Ayat(1) huruf s Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 menyatakan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan mengundurkan diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang diwakili pada pemilu terakhir.

Dalam Pasal 8 huruf b angka 8, Kelengkapan administratif bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dibuktikan dengan surat pernyataan mengundurkan diri dan tidak dapat ditarik kembali bagi calon yang berstatus sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang diwakili pada pemilu terakhir.

Selanjutnya pada Pasal 8 angka 4 berbunyi: "Surat pernyataan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf b angka 8 dilengkapi:

- a. surat pengajuan pengunduran diri sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- b. tanda terima dari pejabat yang berwenang atas penyerahan surat pengajuan pengunduran diri sebagaimana dimaksud dalam huruf a; dan
- c. surat keterangan bahwa pengajuan pengunduran diri sebagaimana dimaksud dalam huruf a sedang diproses oleh pejabat yang berwenang."

Untuk dapat ditetapkan dalam Daftar Calon Tetap (DCT), calon harus memenuhi syarat yang diatur dalam Pasal 27 angka 5, yakni: "bagi calon yang berstatus sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicalonkan oleh Partai Politik yang berbeda dengan partai politik yang diwakili di DPR, DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) huruf s, wajib menyampaikan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat 1 (satu) hari sebelum penetapan DCT.”

Selanjutnya dalam Pasal 27 angka 6 dinyatakan bahwa “dalam hal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat menyampaikan keputusan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) sampai dengan Ayat (5) karena surat pemberhentian belum selesai diproses, calon yang bersangkutan wajib menyampaikan surat pernyataan yang menyatakan bahwa:

- a. pengunduran diri yang bersangkutan telah disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan telah diberikan tanda terima; dan
- b. keputusan pemberhentian belum diterima calon yang bersangkutan akibat terkendala oleh pihak yang menerbitkan keputusan pemberhentian dimaksud karena berada di luar kemampuan calon.”

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan KPU diatas, sangat jelas jika untuk dapat ditetapkan seorang calon yang berstatus sebagai anggota DPRD namun dicalonkan dari partai politik yang berbeda adalah cukup dengan menyerahkan surat pernyataan sebagaimana dalam Pasal 27 Ayat 6 Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018. Norma ini yang kemudian dalam pembahasan nanti akan dianalisis secara yuridis normatif karena ketujuh orang calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang pindah partai politik tersebut secara ketentuan telah memenuhi syarat, sehingga dapat ditetapkan dalam DCT. Persoalan kemudian, faktanya yang bersangkutan mengajukan upaya hukum untuk menggugat dan putusannya mengembalikan status keanggotaannya di DPRD.

Terkait perihal ini, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat No. 160/6324/OTDA tanggal 3 Agustus 2018 perihal Pemberhentian Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang mencalonkan diri dari partai politik yang berbeda dengan partai politik yang diwakili pada

pemilu terakhir, telah ditegaskan bahwa anggota DPRD yang akan mengikuti Pemilihan Umum, sejak yang bersangkutan ditetapkan dalam Daftar Calon Tetap (DCT) maka tidak lagi memiliki status beserta hak dan kewenangannya sebagaimana dipersyaratkan dalam peraturan peundang-undangan.

Selanjutnya dalam surat Mendagri No. 160/6324/OTDA tersebut, memuat batas waktu berakhirnya status, hak dan kewenangan sebagai anggota DPRD adalah sejak ditetapkan sebagai calon dalam DCT. Hal ini mempertimbangkan kedudukan anggota DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang secara substansi sama dengan kedudukan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, maka pemberhentiannya diberlakukan secara DCT. Hal ini merujuk pada penjelasan Pasal 240 huruf k UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menegaskan bahwa Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang menjadi bakal calon harus mengundurkan diri dan tidak lagi memiliki status beserta hak dan kewenangan sejak ditetapkan sebagai calon dalam DCT.

4. Analisis Putusan PTUN Jambi No.27/G/2018/PTUN.JBI

Putusan PTUN Jambi No. 27/G/2018/PTUN.JBI menyatakan **batal** Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP. GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018 perihal pemberhentian tujuh orang anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang telah mengajukan surat pengunduran diri karena dicalonkan dari partai yang berbeda. Dalam point pertimbangan majelis hakim setidaknya ada dua dalil pokok yang menjadi sebab putusan majelis membatalkan SK Gubernur. *Pertama*, prosedur pemberhentian dianggap cacat karena mereka diberhentikan tanpa adanya usulan pemberhentian dari pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD. *Kedua*, keputusan gubernur dianggap cacat karena hanya sebatas peresmian pemberhentian tanpa disertai pengangkatan calon pengganti dan ini berdampak terhadap kekosongan keanggotaan DPRD yang berkonsekuensi pada aspek legalitas dalam keputusannya.

4.1. Prosedur Pemberhentian Anggota DPRD

Berdasarkan Pasal 100 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 menyatakan bahwa pemberhentian Anggota DPRD kabupaten/kota diusulkan oleh pimpinan partai politik kepada Pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur. Salah satu dari pertimbangan majelis hakim PTUN Jambi adalah bahwa dalam prosedur penerbitan keputusan gubernur tidak ada usulan dari pimpinan partai politik kepada Pimpinan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 100 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018.

Sebelum membahas hal ini, perlu dianalisis terkait kedudukan hukum ketujuh orang calon anggota DPRD yang pindah partai terlebih dahulu. *Pertama*, ketujuh orang calon anggota DPRD pindah partai politik dalam masa pencalonan sudah mengajukan surat permohonan pemberhentian sebagai anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Sarolangun dan hal ini secara administratif telah dibuktikan dengan tanda terima dari pejabat yang berwenang. *Kedua*, ketujuh orang calon anggota DPRD pindah partai politik ini telah terbukti pindah partai politik, dibuktikan dengan adanya Kartu Tanda Anggota (KTA) partai politik lain sebagai persyaratan mendaftar pada masa pencalonan.

Berdasarkan kedua fakta diatas, berdasarkan Pasal 99 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018, ketujuh anggota DPRD ini telah memenuhi syarat untuk dilakukan proses pergantian antar waktu, yaitu yang disebabkan oleh mengundurkan diri dan diberhentikan karena menjadi anggota partai politik lain. Berdasarkan fakta persidangan di PTUN pula, tidak ditemukan adanya surat usulan dari pimpinan partai politik kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Sarolangun perihal usulan pemberhentian. Fakta ini mejadi dalil bagi majelis bahwa prosedur dalam Pasal 100 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 tidak terpenuhi. Pertanyaannya kemudian apakah secara prosedur usulan dari pimpinan partai politik adalah wajib ada?

Terkait dengan anggota DPRD Kabupaten/ Kota yang berhenti antar waktu, maka pada Pasal 99 Ayat(1) dan Ayat(2) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 disebutkan bahwa:

- 1) Anggota DPRD berhenti antarwaktu karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan
- 2) Mengundurkan diri sebagaimana pada Ayat (1) huruf b ditandai dengan surat pengunduran diri dari yang bersangkutan, mulai berlaku terhitung sejak tanggal ditandatanganinya surat pengunduran diri atau terhitung sejak tanggal yang dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pada Pasal 100 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 Tahun 2018 disebutkan bahwa: Pemberhentian Anggota DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 Ayat (1) huruf a dan huruf b serta Ayat (3) huruf c, huruf e, huruf h, dan huruf i diusulkan oleh pimpinan partai politik: kepada Pimpinan DPRD kabupaten/kota dengan tembusan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 107 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018, disebutkan bahwa Dalam hal anggota DPRD kabupaten/kota mengundurkan diri dan pimpinan partai politik tidak mengusulkan pemberhentiannya kepada Pimpinan DPRD kabupaten/kota, dalam waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak yang bersangkutan mengajukan pengunduran dirinya sebagai anggota DPRD kabupaten/kota, Pimpinan DPRD meneruskan usul pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melalui bupati/wali kota untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

Bahwa dengan demikian sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 99 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 100 dan Pasal 107 Ayat (2), maka dapat disimpulkan walaupun pimpinan partai politik tidak mengusulkan pemberhentiannya kepada Pimpinan DPRD Kabupaten Sarolangun, maka dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak yang bersangkutan mengajukan pengunduran dirinya sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun, Pimpinan DPRD Kabupaten Sarolangun meneruskan usul pemberhentian anggota DPRD Kabupaten

Sarolangun kepada Gubernur Jambi sebagai wakil Pemerintah Pusat melalui Bupati Sarolangun untuk memperoleh peresmian pemberhentian.

Pasal 107 Ayat (2) menegaskan jika ketentuan dalam Pasal 100 huruf b Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 terkait usulan pemberhentian dari pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD tidak wajib ada. Pertanyaan selanjutnya, bagaimana jika pimpinan DPRD tidak meneruskan usulan kepada gubernur melalui bupati/walikota? Karena berdasarkan fakta persidangan di PTUN, keputusan gubernur berawal dari adanya surat dari Bupati kepada Gubernur tanpa didahului adanya usulan dari pimpinan partai politik kepada pimpinan DPRD dan usulan dari Pimpinan DPRD kepada Gubernur melalui Bupati.

Berdasarkan Pasal 104 Ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 menyebutkan bahwa "Dalam hal Pimpinan DPRD kabupaten/kota tidak mengusulkan pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan sekretarias DPRD kabupaten/kota tidak melaporkan proses pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), bupati/walikota menyampaikan usulan pemberhentian kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat."

Pasal ini menegaskan, sekalipun tidak ada usulan pemberhentian anggota DPRD dari pimpinan DPRD maka bupati/walikota dapat langsung menyampaikan usulan pemberhentian kepada gubernur. Sehingga dapat dimaknai bahwa prosedur penerbitan keputusan gubernur tentang peresmian pemberhentian anggota DPRD Kabupaten Sarolangun secara formil adalah sah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.2 Keputusan pemberhentian harus disertai dengan pengangkatan anggota pengganti

Selain hal diatas, PTUN mendalilkan keputusan gubernur dinyatakan cacat prosedur adalah karena keputusan gubernur hanya sebatas peresmian pemberhentian tanpa disertai pengangkatan calon pengganti dan ini berdampak terhadap

kekosongan keanggotaan DPRD yang berkonsekuensi pada aspek legalitas DPRD dalam pengambilan keputusannya.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018, tidak ada keharusan bahwa untuk dapat menerbitkan keputusan tentang Peresmian Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka harus disebutkan nama-nama pengganti anggota DPRD yang mengundurkan diri.

Secara norma dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018, nama-nama calon pengganti antar waktu diusulkan terpisah setelah adanya keputusan peresmian pemberhentian anggota DPRD. Dalam BAB IX Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 mengatur tentang 3 (tiga) pokok, yaitu: 1). pemberhentian antar waktu; 2). penggantian antar waktu; 3). pemberhentian. Bagian kesatu dari BAB IX tentang pemberhentian antar waktu yang melingkupi dari Pasal 99 sampai dengan Pasal 108. Bagian kedua dari BAB IX tentang penggantian antar waktu yang melingkupi dari Pasal 109 sampai dengan Pasal 114.

Hal ini dimaknai bahwa pemberhentian dan penggantian adalah hal yang berbeda. Secara alur, prosesnya adalah pemberhentian terlebih dahulu baru dilaksanakan proses pergantian antar waktu, meskipun proses pemberhentian dan pengangkatan anggota DPRD antar waktu dapat dilaksanakan dalam satu keputusan, tetapi tidak ada keharusan (wajib). Sehingga keputusan pemberhentian antar waktu tetap sah meskipun tanpa ada pengangkatan anggota DPRD sebagai pengganti anggota DPRD yang diberhentikan.

5. Analisis Norma Regulasi Ketentuan Calon Pindah Partai Politik

Kewenangan KPU dalam membentuk peraturan telah dijamin oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada Pasal 8 Ayat (2) membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau komisi negara seperti KPU dan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya

dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kaitannya dengan Peraturan KPU (PKPU) No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam hal ini dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat, diperintahkan oleh UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi menurut H.D. Van Wijk (dalam Marwan dan Julianthy, 2018) adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan yang dalam hal ini adalah KPU.

Kembali pada objek Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 yang akan diuji materi muatannya, khususnya pada pasal yang kaitannya dengan persyaratan bakal calon yang berstatus sebagai anggota DPRD yang dicalonkan dari partai politik berbeda pada pemilu terakhir, yaitu termaktub di Pasal 7 Ayat (1) huruf s, Pasal 8 Ayat (1) huruf b angka 8, dan Pasal 27. Mengacu kepada penjelasan sebelumnya, bahwa Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018 sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*) sebagaimana disebutkan di Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sumber permasalahan ada pada Pasal 27 PKPU No. 20 Tahun 2018 yang mengatur tentang syarat administrasi pemberhentian Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota yang berstatus sebagai Kepala Daerah, Anggota TNI/POLRI/ASN, Pejabat Kepala Daerah, Pejabat atau pegawai BUMN diatur secara tegas wajib menyampaikan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian paling lambat 1 (satu) hari sebelum penetapan DCT.

Berbeda perlakuan normanya ketika untuk calon yang berstatus sebagai Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 27 Ayat (6) diberi kelonggaran

menjadi tidak wajib lagi untuk menyampaikan keputusan pemberhentian cukup dengan menyampaikan surat pernyataan yang menyatakan pengunduran diri yang bersangkutan telah disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan telah diberikan tanda terima dan keputusan pemberhentian belum diterima calon yang bersangkutan akibat terkendala oleh pihak yang menerbitkan keputusan pemberhentian dimaksud karena berada diluar kemampuan calon.

Dari norma tersebut membuktikan bahwa adanya ketidakadilan secara proporsional (keadilan distributif) dalam memperlakukan setiap warga negara. Pertanyaan yang muncul apa yang membedakan calon yang berstatus sebagai anggota DPR/DPRD dengan calon yang lain sehingga adanya kelonggaran dalam menyampaikan keputusan pemberhentian?

UUD Tahun 1945 sebagai norma dasar negara (*staatsgrundnorm*) sebagaimana diargumentasikan oleh Wibowo (2015) telah menjamin asas persamaan kedudukan dalam hukum (*Equality Before The Law*) yang menjelma sebagai norma Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bahwa setiap warga negara sama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan. Konsekuensinya, setiap warga negara harus diperlakukan sama dengan objek norma yang sama. Dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dimaknai tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Artinya, Peraturan KPU No. 20 Tahun 2018, khusus Pasal 27 tidak mencerminkan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dalam membuat materi muatannya. Idealnya adalah untuk persyaratan calon anggota DPR/DPRD yang berstatus sebagai anggota DPR/DPRD dalam hal menyampaikan keputusan pemberhentian harus secara tegas disamakan dengan calon lain, yaitu satu hari sebelum Penetapan DCT.

6. Upaya Bawaslu Melalui Kewenangan Adjudikasi Pemilu

Permasalahan diatas merupakan bagian dari permasalahan penyelenggaraan pemilu pada tahapan

pencalonan yang terjadi di Provinsi Jambi. Pada Pemilu 2019, Bawaslu diberi kewenangan oleh undang-undang sebagai lembaga penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute resolution*) melalui mekanisme adjudikasi baik pelanggaran administrasi dan sengketa proses (Pasal 460 dan Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Kewenangan ini merupakan hal baru yang tidak dimiliki pada UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum atau UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebelumnya. Kalaupun ada, pengaturan tidak sekuat secara kewenangan dibanding dengan yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Terkait dengan posisi kasus diatas upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Sarolangun dan Bawaslu Provinsi Jambi setidaknya dapat diringkaspada tabel dibawah ini.

Tabel 2.
Respon Kabupaten Sarolangun dan Bawaslu Provinsi Jambi

Tanggal	Tindakan Bawaslu
20 September 2018	: Terbit SK KPU Kabupaten Sarolangun No. 40/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap (DCT) Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.
27 September 2018	: Terbit Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018 tentang Pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi tahun 2014-2019

4 Oktober 2018	:	Pengajuan gugatan ke PTUN oleh 7 (tujuh) orang calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang pindah partai politik dengan obyek sengketa Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018
14 Desember 2018	:	Laporan pelanggaran administrasi pemilu oleh Syahrial Gunawan (Ketua PDIP Kabupaten Sarolangun) ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun dengan terlapor: H.M. Syaihu, Hapis, Jannatul Pirdaus yang merupakan anggota DPRD Kab. Sarolangun dari PDIP yang mencalonkan diri dari partai yang berbeda dalam perkara masih aktif sebagai anggota DPRD Kab. Sarolangun
27 Desember 2019	:	Laporan pelanggaran administrasi pemilu oleh Indra Gunawan (Ketua Partai Hanura Kab. Sarolangun) ke Bawaslu Kab. Sarolangun dengan terlapor: Cik Marleni dan Mulyadi yang merupakan anggota DPRD Kab. Sarolangun dari Partai Hanura yang mencalonkan diri dari partai yang berbeda dalam perkara masih aktif sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun
27 Desember 2018	:	Putusan PTUN Jambi No. 27/G/2018/PTUN. JBI dengan amar putusan menyatakan batal Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018 tentang Pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi tahun 2014-2019 pada tanggal 27 September 2018
7 Januari 2019	:	Putusan Bawaslu Kab. Sarolangun No. 2/ADM/BWSL/PEMILU/KAB/XII/2019 dengan amar putusan menyatakan terlapor (H.M. Syaihu, Hapis, Jannatul Pirdaus) tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administrasi pemilu

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

8 Januari 2019	:	Pengajuan permohonan Koreksi Ke Bawaslu RI oleh Syahril Gunawan (Ketua PDIP Kab. Sarolangun) atas putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun No. 2/ADM/BWSL/PEMILU/KAB/XII/2019
16 Januari 2019	:	Putusan Bawaslu Kab. Sarolangun No. 3/ADM/BWSL/PEMILU/Kab/XII/2018 dengan amar putusan menyatakan terlapor (Cik Marleni dan Mulyadi) tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administrasi pemilu
18 Januari 2019	:	Pengajuan permohonan Koreksi ke Bawaslu RI oleh Indra Gunawan (Ketua Partai Hanura Kab. Sarolangun) atas putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun No. 3/ADM/BWSL/PEMILU/Kab/XII/2018
25 Januari 2019	:	Putusan Koreksi Bawaslu RI No. 01/K/ADM/BWSL/PEMILU I/2019 dengan amar putusan menyatakan menolak permintaan koreksi dari Pemohon (Syahril Gunawan) dan menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun No. 2/ADM/BWSL/PEMILU/KAB/XII/2019
6 Februari 2019	:	Putusan Koreksi Bawaslu RI No. 04/K/ADM/BWSL/PEMILU/I/2019 dengan amar putusan menolak permintaan koreksi pelapor dan menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun No. 003/ADM/BWSL/PEMILU/Kab/XII/2018
11 Februari 2019	:	Terbit Surat Keputusan Gubernur Jambi No. 181/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2019 tentang pencabutan Keputusan Gubernur Jambi No. 958/KEP.GUB/SETDA.PEM-OTDA-2.2/2018 tanggal 27 September 2018 yang mengembalikan hak ketujuh orang calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang pindah partai politik

Perihal Pelaksanaan Hak Politik

13 Februari 2019	:	Surat KPU RINo. 270/PL.01.4-SD/06/KPU/II/2019 perihal Penjelasan tentang status calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang mencalonkan diri dari partai politik yang berbeda dengan partai sebelumnya dan masih aktif sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.
4 Maret 2019	:	Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 tentang Penetapan Perubahan Ke Empat atas Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 40/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.
8 Maret 2019	:	Pengajuan gugatan sengketa proses oleh H.M. Syaihu, Jannatur Pirdaus, Hapis, Azakil Azmi, dan Mulyadi ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun dengan obyek sengketa Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019
8 Maret 2019	:	Pengajuan gugatan sengketa proses oleh Cik Marleni dan Aang Purnama ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun dengan obyek sengketa Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019
25 Maret 2019	:	Putusan Sengketa Proses Bawaslu Kabupaten Sarolangun No. 1/PS/PEMILU/KAB.Sarolangun/III/2019 dengan amar putusan menolak permohonan para pemohon (H.M. Syaihu, Jannatur Pirdaus, Hapis, Azakil Azmi, dan Mulyadi) untuk seluruhnya dan menyatakan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 adalah Sah.

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

25 Maret 2019	:	Putusan Sengketa Proses Bawaslu Kabupaten Sarolangun No.. 2/PS/PEMILU/KAB.Sarolangun/III/2019 dengan amar putusan menolak permohonan para pemohon (Cik Marleni dan Aang Purnama) untuk seluruhnya dan menyatakan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 adalah Sah.
26 Maret 2019		Pengajuan Koreksi Ke Bawaslu RI oleh kedua pemohon terhadap putusan sengketa proses Bawaslu Kab. Sarolangun. Amar putusan koreksi menolak permintaan koreksi pelapor dan menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun
1 April 2019	:	Pengajuan gugatan ke PTUN Jambi oleh H.M. Syaihu, Jannatul Pirdaus, Hapis dan Azakil Azmi dengan obyek sengketa SK KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019
1 April 2019	:	Pengajuan gugatan ke PTUN Jambi oleh Cik Marleni dan Aang Purnama dengan obyek sengketa SK KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019
12 April 2019	:	Putusan PTUN Jambi No.4/G/SPPU/2019/PTUN.JBI dengan amar putusan menyatakan batal keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No. 45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 dan memerintahkan KPU Kabupaten Sarolangun menerbitkan Keputusan tentang penetapan penggugat (H.M. Syaihu, Jannatur Pirdaus, Hapis dan Azakil Azmi) sebagai Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.

12 April 2019	:	<p>Putusan PTUN JambiNo.5/G/SPPU/2019/PTUN.JBI dengan amar putusan menyatakan batal keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No.45/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/III/2019 dan memerintahkan KPU Kabupaten Sarolangun menerbitkan Keputusan tentang penetapan penggugat (Cik Marleni dan Aang Purnama) sebagai Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.</p>
15 April 2019	:	<p>Terbit Keputusan KPU Kab. Sarolangun tentang Penetapan Perubahan Ke Lima atas Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun No.40/HK.03.1-Kpt/1503/KPU-Kab/IX/2018 tentang Daftar Calon Tetap (DCT) anggota DPRD Kabupaten Sarolangun yang memasukkan 6 (enam) orang calon anggota DPRD Kabupaten Sarolangun H.M. Syaihu, Jannatur Pirdaus, Hapis, Azakil Azmi, Cik Marleni dan Aang Purnama ke dalam Daftar Calon Tetap (DCT)</p>



31 Mei 2019	:	<p>Surat KPU RI Perihal Penjelasan Penetapan Calon Terpilih. Surat KPU RI No. 886/PL.01.8-SD/06/KPU/V/2019 Perihal Penjelasan Penetapan Calon Terpilih membala surat KPU Provinsi Jambi perihal mohon arahan dan petunjuk. Isi pokok surat adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Berdasarkan Pasal 12 Ayat 1 PKPU 5 Tahun 2019 bahwa penetapan calon terpilih DPRD Kab/Kota didasarkan atas perolehan kursi Partai Politik dan suara sah calon yang tercantum dalam DCT 2. Berdasarkan Putusan PTUN tertanggal 12 April 2019 memerintahkan KPU Kab. Sarolangun untuk menetapkan sdr. M. Syaihu, Aang Purnama, Cik Marleni dan Azakil Azmi dalam DCT 3. berdasarkan hal angka 1, nama-nama calon sebagaimana angka 2 yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai calon terpilih sepanjang yang bersangkutan tidak dibatalkan sebagai calon dan namanya telah dicantumkan dalam DCT.
12 Agustus 2019	:	<p>Penetapan Calon Terpilih oleh KPU Kabupaten Sarolangun yang menetapkan H.M. Syaihu (Partai Demokrat), Aang Purnama (Partai Demokrat), Zakir Azmi (Partai Golkar) dan Cik Marleni (Partai Golkar) sebagai Calon Terpilih Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun.</p>
28 Agustus 2019	:	<p>Laporan Pelanggaran Administrasi pemilu oleh Ismet Isnaini yang melaporkan M. Syaihu, Aang Purnama, Azakil Azmi kepada Bawaslu Provinsi Jambi karena masih menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun Periode 2014-2019</p>
30 Agustus 2019	:	<p>Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun Periode 2019 - 2024</p>

02 September 2019	:	<p>Putusan Pendahuluan Pelanggaran Administratif Pemilu oleh Bawaslu Provinsi Jambi yang amar putusannya menyatakan laporan pelanggaran administratif Pemilu tidak dapat diterima karena paska pengucapan sumpah/janji tidak menjadi ranah kewenangan Bawaslu lagi.</p>
-------------------	---	--

Berdasarkan uraian tabel diatas, upaya/tindakan yang telah dilakukan oleh Bawaslu setidaknya dapat dirangkum sebagai berikut.

6.1. Melaksanakan adjudikasi dugaan pelanggaran administratif pemilu

Bawaslu Kabupaten Sarolangun melaksanakan kewenangan yang diamanahkan oleh UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk penanganan dugaan pelanggaran administrasi sebanyak dua perkara. Perkara pertama dilaporkan oleh Syahrial Gunawan (Ketua PDIP Kabupaten Sarolangun) dan perkara kedua dilaporkan oleh Indra Gunawan (Ketua Partai Hanura Kabupaten Sarolangun). Kedua perkara ini melaporkan anggota DPRD Kabupaten Sarolangun dari Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan dan Partai Hanura yang pindah partai politik. Laporan dari Ketua Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan Kabupaten Sarolangun disampaikan pada tanggal 14 Desember 2018 dan laporan dari Ketua Partai Hanura Kabupaten Sarolangun disampaikan pada tanggal 27 Desember 2018.

Setelah dilakukan proses pengecekan kelengkapan syarat formil dan materil, Bawaslu Kabupaten Sarolangun meregistrasi kedua laporan dalam buku register perkara. Selanjutnya Bawaslu Kabupaten Sarolangun melaksanakan sidang pendahuluan untuk melihat keterpenuhan syarat formil dan materil. Kemudian dilanjutkan dengan sidang pembuktian yang menghadirkan saksi.

Hasil pemeriksaan diputuskan bahwa kedua laporan dari PDIP dan Partai Hanura yakni tidak terbukti jika terlapor melakukan pelanggaran administrasi dengan dalil bahwa persoalan proses pengajuan pemberhentian sebagai anggota

DPRD Kabupaten Sarolangun bukan ruang lingkup pemilu melainkan pemerintahan daerah (DPRD, Bupati dan Gubernur) yang pengaturannya diatur oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga terhadap hal ini bukan menjadi kewenangan dari Bawaslu Kabupaten. Terhadap putusan ini, kedua pelapor mengajukan upaya hukum koreksi ke Bawaslu RI. Bawaslu RI memutuskan menolak permintaan koreksi dari Pemohon dan menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun

Paska penetapan calon terpilih oleh KPU Kabupaten Sarolangun dimana 4 orang dari 7 orang ditetapkan sebagai calon terpilih, Bawaslu Provinsi Jambi menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu pada tanggal 27 Agustus 2019. Pelapor adalah sdr. Ismet Isnaini yang melaporkan 4 orang Caleg terpilih, yaitu M. Syaihu, Aang Purnama, Cik Marleni dan Azakil Azmi kepada Bawaslu Provinsi Jambi karena memiliki status masih sebagai anggota DPRD Kabupaten Sarolangun. Laporan tersebut diterima dan diregister oleh Bawaslu Provinsi Jambi.

Putusan pendahuluan dibacakan pada tanggal 2 September 2019 dihadapan pelapor, setelah melakukan penilaian terhadap kelengkapan syarat formil dan materil laporan. Dari fakta dan peristiwa, Bawaslu Provinsi tidak mempermasalahkan dan menyatakan berkas lengkap, namun mengacu kepada Peraturan Perundangan yang berlaku bahwa sidang atau dugaan pelanggaran administrasi dapat ditangani bawaslu sepanjang tahapan pemilu belum usai, yaitu pada saat sebelum pelantikan (pembacaan sumpah dan janji), yang mana Kabupaten Sarolangun menggelar pelantikan pada 30 Agustus 2019. Sehingga amar putusan pendahuluan menyatakan laporan tidak dapat diterima karena alasan diatas.

6.2. Melaksanakan adjudikasi sengketa proses pemilu

Paska putusan PTUN Jambi yang menyatakan batal Keputusan Gubernur Jambi tentang pemberhentian Anggota DPRD Kabupaten Sarolangun, KPU RI mengeluarkan surat pada tanggal 13 Februari 2019 kepada KPU Kabupaten Sarolangun yang pada pokok isi surat memerintahkan kepada

KPU Kabupaten Sarolangun untuk menetapkan status tidak memenuhi syarat bagi calon anggota DPRD yang diajukan oleh Partai Politik yang berbeda dengan Partai Politik yang diwakili pada pemilu terakhir jika calon yang bersangkutan masih menjabat sebagai anggota DPRD. Menindaklanjuti surat tersebut, KPU Kabupaten Sarolangun kemudian menerbitkan Keputusan tentang penetapan DCT dengan mencoret ketujuh orang dalam daftar DCT.

Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun ini kemudian digugat ke Bawaslu Kabupaten Sarolangun. Penggugat mengajukan permohonan agar Bawaslu Kabupaten Sarolangun membatalkan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun tersebut. Setelah gugatan diterima, diregister maka dilaksanakan sidang mediasi yang hasilnya tidak menemui kesepakatan. Selanjutnya dilaksanakan sidang adjudikasi. Putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun adalah menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun adalah sah. Selanjutnya pihak penggugat mengajukan koreksi ke Bawaslu RI dan putusan koreksi Bawaslu RI menguatkan putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun.

Paska kekalahan di sidang sengketa Bawaslu Kabupaten Sarolangun, pihak penggugat mengajukan banding ke PTUN. Setelah proses persidangan yang relatif cepat yakni selama 4 hari, PTUN memutuskan membatalkan Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun dan memerintahkan KPU Kabupaten Sarolangun untuk menerbitkan Keputusan tentang penetapan penggugat dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Terhadap kasus ini, Bawaslu Kabupaten Sarolangun telah melaksanakan dua kali sidang adjudikasi pelanggaran administratif pemilu dan dua kali sidang adjudikasi sengketa proses pemilu dan Putusan Bawaslu Kabupaten Sarolangun diperkuat dengan putusan koreksi dari Bawaslu RI.

Lalu apa dampak makna dari penegakan hukum yang telah dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten dan Provinsi dalam konteks menjaga hak dipilih? *Pertama*, Bawaslu telah mengawal kepastian hukum tindakan penyelenggara pemilu. Sebagai lembaga pemutus terhadap suatu dugaan pelanggaran pemilu baik secara administrasi ataupun proses terbitnya SK KPU

(sengketa proses), Bawaslu telah mendisain pelaksanaan kewenangan yang diamanahkan oleh undang-undang secara terbuka dan akuntabel.

Terhadap 2 (dua) perkara dugaan pelanggaran administratif pemilu dan sengketa proses, Bawaslu telah memberikan kepastian hukum terhadap posisi perkara yang di permasalahan. Dalam perkara pelanggaran administratif pemilu, Bawaslu mendalilkan putusan terhadap ruang lingkup kewenangan yang dimiliki, yaitu bahwa terhadap prosedur Pergantian Antar Waktu (PAW) bagi anggota DPRD bukan menjadi ranah kewenangan Bawaslu, melainkan Pemerintah Daerah.

Sementara dalam perkara sengketa proses, Bawaslu juga telah memberikan kepastian hukum terhadap persoalan prosedur keluarnya SK KPU Kabupaten. Putusan Bawaslu mendalilkan bahwa, SK KPU Kabupaten terhadap pencoretan nama-nama calon legislatif pndah parpol yang masih menjabat sebagai anggota DPRD adalah telah sesuai dengan prosedur. Putusan ini memberikan kepastian hukum terhadap tindakan yang telah diputuskan oleh KPU Kabupaten dan diperkuat dengan putuan koreksi oleh Bawaslu RI, meskipun kemudian upaya banding pemohon ke PTUN diputuskan berbeda.

Kedua, Bawaslu telah menjaga hak dipilih calon legislatif yang menjadi obyek perkara. Dalam permasalahan ini, Bawaslu telah menjalankan kewenangan yang dimilikinya dan hal ini berdampak terhadap menjaga hak dipilih calon anggota DPRD Kabupaten yang menjadi obyek permasalahan. Putusan adjudikasi pelanggaran administratif dan sengketa proses telah menjadi sarana konstitusional untuk menjaga kepastian hukum dan hak dipilih dari peserta pemilu. Kondisi ini tidak ditemui pada Pemilu 2014, yaitu dimana kewenangan Bawaslu belum sekuat seperti dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sebagian besar sidang adjudikasi pelanggaran administratif dan sengketa proses diajukan oleh calon legislatif atau partai politik dan sebagian besar terlapornya juga calon legislatif. Mekanisme penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute resolution*) telah mampu dijalankan oleh Bawaslu sebagai "kanalisasi" konflik atau pelanggaran dalam proses pemilu.

Dalam menjalankan penyelesaian pelanggaran dan sengketa, Bawaslu Kabupaten Sarolangun juga harus menghadapi dinamika sosial politik yang terjadi. Pihak-pihak yang bersengketa dalam kasus ini adalah orang kuat lokal (*local strong man*) yang ada di Kabupaten Sarolangun. Ada Ketua DPRD, ketua dan pimpinan partai politik, bupati, pengusaha dan juga melibatkan massa yang terbelah menjadi mendukung dan tidak mendukung. Anggota Bawaslu Kabupaten Sarolangun beberapa kali menghadapi gangguan dan tekanan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Dinamika eksternal ini berupaya mempengaruhi putusan yang akan diambil oleh Bawaslu kabupaten, namun demikian hal ini tidak mempengaruhi Bawaslu kabupaten dalam mengambil putusan.

Bawaslu dalam memutuskan perkara secara adjudikasi berpegang teguh pada prinsip keadilan dan kepastian hukum. Pada putusan pelanggaran administratif, Bawaslu memiliki posisi hukum bahwa prosedur pemberhentian dan pergantian antar waktu anggota DPRD bukan merupakan prosedur kepemiluan, sehingga konsekuensinya bukan pula menjadi wewenang dari Bawaslu. Pada putusan sengketa proses, Bawaslu memiliki posisi hukum bahwa ketujuh orang calon ini terbukti masih menjabat sebagai anggota DPRD dan oleh karena itu, Keputusan KPU Kabupaten Sarolangun tentang pencoretan dinilai benar. Dalam kasus ini, Bawaslu telah memberikan kontribusi terhadap penegakan hukum pemilu. Persoalan Putusan PTUN yang berbeda adalah persoalan lain, yaitu dimana masing-masing lembaga memiliki kewenangan dan batas kewenangan.

7. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kewenangan penanganan pelanggaran administratif pemilu dan sengketa proses yang diamanahkan oleh UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kepada lembaga pengawas pemilu telah mampu dilaksanakan oleh Bawaslu. Dalam posisi kasus diatas, Bawaslu Kabupaten Sarolangun menjadi "kanal" bagi pencari keadilan, yaitu pihak yang merasapdirugikan dalam kasus ini. Melalui kewenangan penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu dan sengketa

proses, Bawaslu melakukan pemeriksaan suatu perkara secara terbuka dengan melakukan pengujian alat bukti. Hal ini berdampak terhadap kualitas dari putusan yang diterbitkan.

Permasalahan calon anggota legislatif pindah parpol yang terjadi di Kabupaten Sarolangun menjadi instrumen ukur bahwa proses adjudikasi yang telah dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan dianggap mampu memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi pihak-pihak yang berpolemik. Fungsi Bawaslu sebagai peradilan pemilu telah menjadi tempat bagi pihak yang berkepentingan dalam pemilu untuk mencari keadilan.

Hal pentingnya dalam polemik ini, para pihak yang berkepentingan telah menggunakan saluran sidang adjudikasi di Bawaslu sebagai sarana untuk menyelesaikan masalah. Terdapat dua kali sidang pelanggaran administratif dan dua kali sidang sengketa proses pemilu. Hal ini diartikan bawah dalam pokok perkara yang sama, pihak-pihak yang berkepentingan telah menyadari kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu dan menggunakannya untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Bahwa kemudian persoalan ini masih menjadi polemik karena putusan sengketa oleh Bawaslu kemudian dilakukan upaya banding ke PTUN dan putusannya berbeda dengan putusan Bawaslu, hal ini tidak mengurangi nilai dari proses penyelesaian perkara di Bawaslu, karena PTUN juga memiliki kewenangan yang diamanahkan oleh UU.

Polemik di Kabupaten Sarolangun berawal dari ketidakjelasan rumusan norma dalam Peraturan KPU terkait pencalonan. Hal ini kemudian ditambah dengan adanya putusan PTUN yang membatalkan SK Gubernur dan SK KPU Kabupaten Sarolangun. Peraturan KPU seharusnya memiliki pengaturan yang sama terhadap unsur-unsur yang menjadi calon anggota DPR/DPRD. Prosedur terbitnya keputusan gubernur tentang peresmian pemberhentian anggota DPRD Kab. Sarolangun yang mengundurkan diri dan pindah partai politik secara ketentuan telah sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018.

Terhadap fakta, analisis dan kesimpulan diatas, perlu dibuat beberapa rekomendasi bagi perbaikan kedepannya,

yaitu:

1. dalam penyusunan undang-undang tentang pemilu kedepan, perlu membuat ketentuan yang tegas terhadap syarat calon anggota DPR/DPD/DPRD yang berstatus sebagai anggota DPR/DPD/DPRD namun dicalonkan dari partai politik yang berbeda. Ketentuan dalam undang-undang pemilu hendaknya memiliki ketentuan yang sama dalam undang-undang terkait lainnya, seperti undang-undang tentang pemerintahandaerah dan undang-undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota;
2. *Kedua*, Peraturan KPU sebagai pedoman teknis dibawah UU, agar memuat batasan waktu yang tegas terhadap calon anggota DPR/DPD/DPRD yang pindah partai politik, misalnya harus menyerahkan SK Pemberhentian sebagai anggota DPR/DPD/DPRD paling lambat 90 hari sebelum pemungutan suara. Ketentuan ini disertai sanksi jika tidak menyerahkan dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk ditetapkan dalam Daftar Calon Tetap (DCT);
3. Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa serta memutus suatu perkara sengketa kepemiluan harus mempertimbangkan kekhususan ruang lingkup pemilu, tidak semata-mata mempertimbangkan administrasi formal dan materiil suatu objek sengketa. Hal ini penting untuk menjaga kepastian hukum terhadap proses penyelenggaraan pemilu;
4. Menguatkan kewenangan Bawaslu dalam sidang adjudikasi penyelesaian pelanggaran administratif dan sengketa pemilu. Saat ini lembaga yang memiliki kompetensi dan pengalaman hanya Bawaslu dalam penyelesaian pelanggaran pemilu. Fakta-fakta diatas dimaknai adanya kepercayaan penuh dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam pemilu kepada Bawaslu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, memperkuat kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian setiap pelanggaran dan sengketa pemilu menjadi hal yang penting dalam politik hukum pembuatan undang-undang pemilu di masa yang akan datang.

Referensi

Marwan, Ali dan Evlyn Martha Julianthy. 2018. "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2, hal. 1-8.

Wibowo, Mardian, 2015. "Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka Dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 2, hal. 196-216.



Bab 8

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Keadilan dan Kesetaraan bagi Peserta Pemilu: Kasus Partai Lokal di Aceh

Marini

1. Pengantar

Pengakuan akan keberadaan partai politik lokal di Aceh merupakan bagian dari proses transformasi politik pasca-konflik berkepanjangan di daerah otonomi khusus tersebut. Gagasan pembentukan partai politik lokal sendiri muncul dalam salah satu poin *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki yang ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan organisasi Gerakan Aceh Merdeka pada tahun 2005. Sebagai komitmen terhadap pelaksanaan poin MoU tersebut, pemerintah lantas menerbitkan pelbagai regulasi turunan dan instrumen hukum dalam bentuk Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 20 Tahun 2007, dan Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal.

Akomodasi terhadap partai politik lokal kemudian berdampak pada penyelenggaraan pemilu di Aceh yang berbeda dengan propinsi lain. Antara lain terkait kebijakan pemberlakuan kuota 120 persen bagi partai politik lokal dan dan ambang batas (*electoral treshold*) bagi partai politik lokal, sesuatu yang tidak terdapat di daerah lain. Berangkat dari latar belakang tersebut, tulisan ini hendak menelaah sejauh mana prinsip keadilan dan kesetaraan berlaku bagi partai politik lokal dan partai politik nasional dalam Pemilu 2019 di Aceh. Sejauh ini dapat diidentifikasi adanya tiga permasalahan pokok mengenai isu kesetaraan dan keadilan bagi peserta pemilu dalam konteks Aceh, yakni:

Pertama, adanya perbedaan perlakuan (*unequal treatment*) antara partai politik lokal dan partai politik nasional dalam pencalonan Pemilu 2019. Partai politik lokal diizinkan mencalonkan maksimal 120 persen dalam daftar calon. Akan tetapi, ketentuan demikian tidak berlaku bagi partai politik nasional. Padahal sebelumnya pada Pemilu 2014 baik partai politik lokal maupun partai politik nasional sama-sama dapat mencalonkan 120 persen. Hal ini kemudian menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi pelaksanaan pemilu 2019 di Aceh.

Kedua, polemik pemberlakuan uji kemampuan baca Al Quran di Aceh. Isu ini mengundang perdebatan karena Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 mengenai kemampuan baca Al Quran yang seharusnya hanya mengatur partai lokal, rupanya berlaku pula untuk partai politik nasional. Selain itu, proses dan pelaksanaan uji kemampuan baca Al Quran tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Ketiga, adanya ketidakadilan (*injustice*) terkait ambang batas bagi partai politik lokal (*parliamentary threshold*) yang melebihi partai politik nasional, dimana partai politik lokal harus memenuhi ambang batas lima persen sebagai syarat keikutsertaan pada pemilu berikutnya. Hal ini berbeda dengan ketentuan partai politik nasional yang hanya mensyaratkan ambang batas sebesar empat persen.

2. Kekhususan Politik di Aceh

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, setelah konflik bersenjata selama lebih kurang tiga puluh dua tahun lamanya, Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka akhirnya bersepakat menempuh jalur perundingan damai dengan organisasi *The Crisis Management Initiative* yang dipimpin oleh mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari, sebagai mediatornya. Kesepakatan damai yang tertuang dalam format dokumen MoU tersebut secara resmi ditandatangani oleh kedua belah pihak di Helsinki, Finlandia, pada tanggal 15 Agustus 2005. Merujuk beberapa penelitian terdahulu, sebagian poin yang tercantum dalam MoU mengadopsi beberapa pasal dari Undang-Undang Otonomi Khusus untuk

Aceh Tahun 2001 (UU No. 18 Tahun 2001), serta mencantumkan beberapa poin tambahan yang krusial terkait partisipasi politik. Substansi poin tambahan itu antara lain memperbolehkan pengajuan calon independen untuk maju dalam pemilihan kepala daerah dan mengizinkan pembentukan partai politik lokal untuk turut bersaing dalam perebutan kursi legislatif di tingkat daerah. Langkah-langkah ini dilakukan dengan harapan dapat membantu proses demokratisasi di Aceh (Sindre, 2010).

Sejak saat itu, partai politik lokal Aceh mampu tampil sebagai kontestan pada Pemilu 2009, 2014, dan 2019 berdasarkan pengesahan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Partai politik lokal Aceh telah berhasil menciptakan konsep mengenai *the other* dalam ranah politik nasional di Indonesia. Meski dalam perjalanannya mengalami dinamika pasang surut, kehadiran partai politik lokal diyakini sebagai oase di tengah pesimisme masyarakat terhadap partai politik yang seringkali dipandang hanya menjadi instrumen oknum elite politik dan hanya berfungsi ketika pemilu berlangsung. Terhitung ada 4 partai politik lokal yang eksistensinya diakui di Aceh. Dua diantaranya dibentuk oleh eks anggota Gerakan Aceh Merdeka, yakni Partai Aceh dan Partai Nanggroe Aceh (PNA). Sedangkan dua lainnya yaitu Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA) dan Partai Daerah Aceh (PDA), diinisiasi oleh unsur masyarakat sipil.

Tipe hegemoni ekspansif yang ditunjukkan oleh partai politik lokal di Aceh, khususnya Partai Aceh sebagai wadah politik mantan kombatan, bisa dilihat strategi dan gerakan mereka yang sangat masif dalam membangun kekuatan politik di daerah-daerah. Pada Pemilu 2009, para calon yang berlatar belakang eks GAM berhasil memperoleh kemenangan di 8 kabupaten dari total 22 kabupaten dan kota di seluruh penjuru Aceh. Daerah kemenangan itu sebagian besar adalah wilayah-wilayah pesisir timur dan barat, yang menjadi basis perlawanan terkuat di masa konflik.⁽¹⁾ Dasar pemberlakuan kuota 120

¹ Pada pemilu 2009 misalnya, ketika perolehan suara mereka sebanyak 43,9 % dan berhasil menguasai hampir lebih dari 50 % pada tiap-tiap daerah kabupaten/kota yang ada di provinsi Aceh. PA (Partai Aceh) meraih mayoritas suara di delapan kabupaten/kota. Misalnya di Aceh Besar (75%), Pidie (95 %), Pidie Jaya (90%), Bireuen (98 %), Aceh Utara (95%), Lhokseumawe (97%), Aceh Timur (90%), Langsa

persen bagi partai politik lokal adalah Pasal 17 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal. Sisi historis pemberlakuan 120 persen bagi partai politik lokal dalam Qanun tersebut adalah adopsi dari UU Pemilu yang sebelumnya telah dicabut, yaitu Pasal 54 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu yang memuat ketentuan daftar bakal calon legislatif (baik partai politik nasional maupun partai politik lokal). Ketentuan 120 persen bagi partai politik lokal pada pemilu 2019 yang berbeda dari pengaturan Pemilu 2014, mencerminkan adanya perbedaan kedudukan dan perlakuan (*unequal treatment*), sehingga menimbulkan persepsi ketidakadilan (*injustice*), ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*), serta bersifat diskriminatif terhadap partai nasional pada umumnya.

Selain konsep kuota 120 persen, terdapat ketentuan persyaratan pencalonan yang menimbulkan dilema hukum dikarenakan baik peserta pemilu dari partai politik lokal maupun partai politik nasional wajib mengikuti uji kemampuan baca Al Quran sebagai bagian dari pelaksanaan Syariat Islam. Qanun Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal menyebutkan bahwa, "Bakal calon Anggota DPRA dan DPRK dari partai politik lokal harus memenuhi persyaratan: c. sanggup menjalankan Syariat Islam secara Kaffah serta dapat membaca Al Qur'an bagi yang beragama Islam" (Pasal 13 ayat (1) huruf c Qanun Nomor 3 Tahun 2008). Menariknya, meski dari segi judul Qanun tersebut secara eksplisit ditujukan secara khusus untuk partai politik lokal, akan tetapi calon dari partai politik nasional juga diwajibkan mengikuti uji kemampuan baca Al Quran. Hal ini tercantum pada Pasal 36 Qanun Nomor 3 Tahun 2018, "Ketentuan tentang persyaratan sanggup menjalankan ajaran agamanya dan sanggup menjalankan Syariat Islam secara kaffah serta dapat membaca Al Qur'an bagi yang beragama Islam sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) huruf b

(75%), dan Aceh Tamiang (70%). Selanjutnya Aceh Jaya (70%), Aceh Barat (75%), Nagan Raya (80 %), Aceh Barat Daya dan Aceh Selatan (75%), Simulue (70%), Singkil dan Subulussalam (65%). Kemudian Aceh Tenggara (60%), Aceh Tengah dan Bener Meriah (48%), dan Gayo Luwes (70%). (KIP Aceh, 2009). Pada Pemilu 2014, Partai Aceh kembali menjadi pemenang dengan total suara sebanyak 35,34 %. Sementara untuk Pemilu 2019, hingga tulisan ini di tulis masih harus menunggu perkembangan penyelesaian hasil perselisihan pemilu di Mahkamah Konstitusi.

dan huruf c juga berlaku untuk bakal calon anggota DPRA dan DPRK dari Partai Politik”.

Padahal, ihwal partai politik nasional sendiri telah memiliki pengaturan dalam UU Pemilu yang berlaku secara nasional. Kasus Aceh ini tentu menyisakan pertanyaan, dapatkah produk Qanun (yang setara peraturan daerah) mengatur ruang lingkup partai politik nasional yang notabene memiliki regulasi secara nasional? Di sisi lain, problem mendasar terkait uji kemampuan baca Al Quran ini adalah tidak adanya transparansi atau akuntabilitas terhadap proses dan hasil dari pelaksanaan tes baca Al Quran ini sendiri. Berdasarkan monitoring dan pengawasan melekat yang dilakukan Panwaslih Provinsi Aceh, proses pelaksanaan uji mampu ini meski sekilas terlihat transparan, akan tetapi pada praktiknya tidak demikian. Nyatanya, tidak semua orang dapat memasuki ruang uji kemampuan untuk melihat kompetensi para calon dalam membaca Al Quran. Pula, tidak ada rekaman yang menayangkan secara langsung proses uji kemampuan ini agar publik dapat mengetahui sejauh mana kefasihan calon wakilnya di parlemen dalam melantunkan ayat-ayat suci. Jikapun ada, rekaman hanya digunakan sebagai kelengkapan dokumentasi kegiatan semata.

Selain prosesnya yang tidak transparan, hasil penilaian uji kemampuan baca Al Quran juga tidak dapat diakses oleh publik dan bahkan caleg yang mengikuti uji kemampuan itu sendiri. Pengumuman penilaian hanya dirilis dalam bentuk daftar lembaran nama caleg serta keterangan yang tertulis “mampu” dan “tidak mampu”. Tidak ada satupun informasi mengenai berapa sesungguhnya perolehan skor caleg bersangkutan atau setidaknya indikator penilaian yang digunakan sebagai variabel untuk menentukan seorang calon dianggap mampu membaca Al Quran. Padahal, indikator penilaian sangat penting bagi caleg yang tidak lolos sebagai bahan pembelajaran agar pada proses uji kemampuan di periode selanjutnya, ia dapat memperbaiki ketidakfasihannya dalam membaca Al Quran. Prosesi tes yang berlangsung serba misterius mencerminkan ketidaktransparansi serta tidak akuntabelnya penyelenggara dalam pelaksanaan proses tahapan pemilu.

Terkait sikap transparansi ini, berdasarkan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggara Pemilu pada Pasal 13 huruf a secara tegas mengatakan bahwa dalam melaksanakan prinsip terbuka, Penyelenggara Pemilu bersikap dan bertindak: memberikan akses dan pelayanan yang mudah kepada publik untuk mendapatkan informasi dan data yang berkaitan dengan keputusan yang telah diambil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan terkait sikap akuntabilitas penyelenggara yang merupakan salah satu prinsip yang harus ditaati sebagai bagian dari jaminan integritas penyelenggara, Pasal 6 huruf d Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 menegaskan bahwa akuntabel bermakna dalam penyelenggaraan Pemilu, Penyelenggara Pemilu melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Isu lain terkait kesetaraan dan keadilan bagi peserta pemilu di Aceh adalah adanya ketidakadilan (*injustice*) terkait ambang batas bagi partai politik lokal yang melebihi partai politik nasional. Partai politik lokal dituntut mampu memperoleh *electoral threshold* (ET) atau ambang batas peserta pemilu minimal 5% untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Hal ini berbeda dengan ketentuan partai politik nasional, dimana pada Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu ketentuan bagi partai politik nasional hanya 4 persen dari jumlah suara sah secara nasional.

3. Kebijakan Afirmatif bagi Partai Politik Lokal

Dalam konteks kehidupan demokrasi di Aceh, terbitnya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) tentang pendirian partai politik lokal merupakan sebuah keistimewaan sekaligus penegasan dari Pemerintah Republik Indonesia, bahwa Aceh adalah wilayah dengan status istimewa yang memiliki sifat asimetris dari wilayah-wilayah lain di republik ini. Kehadiran partai politik lokal ini, di satu sisi merupakan perwujudan dari konsep partisipasi politik meluas yang ditawarkan dalam demokrasi, sekaligus memiliki fungsi sebagai sarana pengelola konflik. Sebagaimana diuraikan Huntington (1990), bahwa partisipasi tidak hanya dalam bentuk

pemilihan dan aspirasi kebijakan, melainkan juga membuka peluang terhadap semua warga negara untuk terlibat di struktur pemerintahan dalam rangka mengemban jabatan publik. Sejalan dengan konsep partisipasi tersebut, M. Ardiansa (2016: 73) menyebutkan bahwa kerangka meminimalkan bias antara proses pemilu dengan hasil pemilu yang dipastikan menghadirkan *under-representation* secara identitas dan kepentingan, maka diperlukan konsep pendorong partisipasi politik bagi kelompok rentan melalui *affirmative action*. Kebijakan ini bertujuan mewujudkan berbagai pilihan identitas dan kepentingan secara adil dan bisa mengejar titik emansipasi bagi kelompok rentan atau minoritas.

Berangkat dari paradigma tersebut, sejumlah negara kemudian mengadopsi nilai-nilai kesetaraan demokrasi dengan membuat ragam varian kebijakan yang menguntungkan bagi kelompok-kelompok minoritas yang potensial terpinggirkan dalam sistem politik. Umumnya, kebijakan populer yang diterapkan di dunia ketiga adalah pemberian kuota-kuota keterwakilan. Dalam konteks Aceh, kebijakan afirmasi dihadirkan melalui pembentukan partai politik lokal. Merujuk definisi Heywood (2014:291), tindakan afirmasi (*affirmative action*) adalah bentuk diskriminasi positif yaitu memberikan perlakuan istimewa kepada kelompok tertentu karena kenangan kelam mereka di masa lalu. Secara leksikal, *affirmative action* didefinisikan sebagai "*a policy of preventing the unfair treatment of specific groups in society who have a disadvantage, or who have suffered unfair treatment in the past, such as people with disabilities, ethnic groups and women*" (Collin, 2004).

Kebijakan afirmasi sebetulnya tidak asing dalam praktik demokrasi Indonesia. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, eksistensi partai politik lokal bukanlah sesuatu yang ahistoris. Pada Pemilihan Umum 1955, peserta pemilu dapat diikuti oleh partai politik, organisasi, perkumpulan pemilih, dan bahkan perorangan. Herbert Feith (1999) membagi empat kelompok yang mengikuti pemilu tersebut menjadi partai besar, partai menengah, kelompok kecil yang berkecakupan nasional, dan kelompok kecil yang berkecakupan daerah. Kelompok terakhir inilah yang menurut

Feith bisa dikategorikan sebagai partai politik atau kelompok bersifat kedaerahan atau kesukuan, seperti Partai Gerindo di Yogyakarta yang mendapatkan 1 kursi, Partai Persatuan Dayak Kalimantan Barat yang mendapatkan 1 kursi, Partai AKUI Madura yang mendapatkan 1 kursi, Partai Rakyat Desa Jawa Barat yang mendapatkan 1 kursi, dan Partai Rakyat Indonesia Merdeka Jawa Barat yang mendapatkan 1 kursi. Kelompok-kelompok lainnya yang memiliki lingkup kedaerahan adalah Gerakan Pilihan Sunda (Jawa Barat), Partai Tani Indonesia (Jawa Barat), Gerakan Banteng (Jawa Barat), dan persatuan Indonesia Raya (Lombok, Nusa Tenggara Barat).

Pasca Orde Baru, kebijakan afirmasi dalam pemilu lebih menitikberatkan pada identitas gender. Berkat kebijakan kuota 30 persen yang mengharuskan partai politik mengajukan calon perempuan supaya meningkatkan peluang keterwakilan politik perempuan dalam parlemen, kini kaum perempuan jauh lebih leluasa memperoleh akses untuk terlibat dalam proses politik. Kebijakan ini terbukti mampu meningkatkan partisipasi perempuan dan keterwakilan perempuan di parlemen meskipun tidak signifikan. Adapun dalam kasus Aceh, kebijakan partai politik lokal dapat dikatakan sebagai salah satu wujud konkret kebijakan afirmatif karena menghadirkan representasi kepentingan politik kombatan dalam wadah demokrasi prosedural. Meski demikian, prinsip politik afirmasi tidak boleh bertentangan maupun mencederai konsep keadilan dan kesetaraan pemilu.

Secara sederhana, keadilan dan kesetaraan dalam pemilu diartikan bahwa setiap peserta pemilu memiliki akses, kesempatan maupun peluang yang sama untuk dipilih, tanpa adanya hambatan maupun halangan, serta terjadi persaingan secara *fair* dan kompetitif yang dilakukan oleh penyelenggara yang non-partisan. International Idea berpendapat bahwa sistem keadilan pemilu harus dipandang berjalan secara efektif, serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, aksesibilitas, serta kesetaraan dan inklusivitas. Kasus kuota 120 persen di Aceh oleh partai politik lokal yang pada kesempatan pemilu pertama langsung menjadi partai politik dominan di parlemen Aceh

pada 2009,²⁾ menjadikan ketentuan pengajuan calon yang lebih banyak dari partai nasional tersebut tidak memenuhi aspek representasi sebagai salah satu poin yang harus dilihat dalam menerapkan prinsip afirmasi. Terjadi ketimpangan kesempatan atau peluang antara partai politik lokal dan partai politik nasional. Melalui mekanisme pengajuan calon yang lebih banyak, partai politik lokal memiliki peluang dan berkesempatan meraup suara yang jauh lebih besar dari partai politik nasional.

4. Jejak Polemik Kuota 120 Persen di Aceh pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019.

Kehadiran partai politik lokal dianggap sebagai penanda munculnya demokratisasi baru di Aceh (Fasya, 2009). Sayangnya, hingga Pemilu 2009, kebijakan afirmatif bagi partai politik lokal belum muncul. Bahkan pada pelaksanaan Pemilu 2009, Partai Aceh sebagai salah satu partai politik lokal kerap mendapatkan intimidasi dan teror kekerasan sehingga memunculkan pemahaman bahwa partai tersebut menjadi korban politik sejak awal pemunculannya. Permasalahan pertama muncul ketika pada pelaksanaan Pemilu Legislatif tahun 2014. Hal itu tak lepas dari perubahan aturan perundang undangan pelaksanaan Pemilu Legislatif, yaitu UU 10 Tahun 2008 digantikan dengan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 54 UU 8 Tahun 2012 diatur ketentuan daftar bakal calon memuat paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. KPU kemudian mempertegas ketentuan kuota caleg 100 persen dalam Pemilu 2014 di Aceh dengan mengeluarkan Surat KPU Nomor 324/KPU/V/2013 tentang Kedudukan Anggota Partai Politik Lokal Aceh dalam Pencalonan Anggota DPR, DPRA, dan DPRK oleh Partai Politik Nasional. Dalam ketentuan poin (5) disebutkan:

² Pada hasil Pemilu 2009, Partai Aceh langsung menjadi partai dominan dan menguasai parlemen. Dari 61 anggota DPRA, 33 orang yang terpilih berasal dari Partai Aceh atau 47 persen, sebagai hasil rekapitulasi KIP Aceh dan didokumentasikan di dalam Olle Tornquist et al (2011, 561).

"Jumlah bakal calon yang dapat diajukan oleh partai politik lokal Aceh maupun partai politik nasional dalam pencalonan Pemilu 2014 untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% dari alokasi kursi setiap daerah pemilihan Anggota DPRA/DPRK. besaran angka 100% jumlah bakal calon yang dapat diajukan dalam Pemilu Anggota DPRA/DPRK tersebut di dasarkan kepada ketentuan Pasal 54 UU Nomor 8 Tahun 2012, mengingat ketentuan dalam Qanun Aceh yang mengatur mengenai jumlah bakal calon yang diajukan untuk setiap daerah pemilihan sebanyak 120 persen bukan merupakan ketentuan khusus bagi Provinsi Aceh sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007".

Pada 22 Maret 2013, KIP Aceh berkonsultasi tentang penetapan besaran kuota caleg di Aceh dengan KPU. KPU tetap bersikukuh agar partai-partai politik di Aceh mendaftarkan 100 persen bakal caleg sebagaimana ketentuan yang berlaku secara nasional. Perdebatan ini kemudian berdampak pada saat partai politik nasional dan partai politik lokal mulai mendaftarkan nama-nama bakal caleg pada 22 April 2013. Partai-partai politik di Aceh terbelah dua. Sebagian mendaftarkan 120 persen dari jatah kursi di dewan, sebagian lagi menyerahkan 100 persen. Partai Aceh, Golkar, dan Gerindra adalah tiga partai yang mendaftarkan bakal caleg sebanyak 120 persen dari jatah kursi di dewan. Dari jatah 81 kursi di DPR Aceh, tiga partai itu menyerahkan 93 nama ketika itu. Merespon perbedaan antarpolitical politik yang terjadi, maka pada 7 Mei 2013, KPU menyurati KIP Aceh yang isinya meminta agar partai politik yang mengajukan 12 persen caleg supaya mengurangnya menjadi 100 persen dari jatah kursi di parlemen.

Namun, keputusan berubah lagi pada pertemuan 21 Mei 2013. Berdasarkan kesepakatan antara Ditjen Otda Kemendagri, DPRA, dan pihak KIP Aceh di Bogor, KPU akhirnya menerima usulan kuota 120 persen untuk Aceh. Tanggal 7 Juni 2013, KIP Aceh bersama KIP Kabupaten/Kota menyepakati

keputusan tentang kuota caleg sebesar 120 persen dalam rapat koordinasi penyusunan Daftar Calon Sementara di Banda Aceh. KIP Aceh kemudian mengeluarkan keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang pengajuan Bakal Calon Anggota DPRA, DPRK dari partai politik, dan partai politik lokal sebanyak banyaknya 120 persen. Jika kita cermati Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan Pemilu Legislatif Tahun 2009, disebutkan pada Pasal 54 UU Nomor 10 Tahun 2008 bahwa daftar bakal calon legislatif memuat paling banyak 120 persen (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. Ketentuan inilah yang kemudian diadopsi secara utuh oleh DPRA Periode 2004-2009 dalam Pasal 17 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota.

Dalam Pasal 17 Qanun 3 Tahun 2008 disebutkan daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 memuat paling banyak 120 persen (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. Apabila dilihat di Pasal 15, diatur ketentuan tentang daftar bakal calon anggota DPRA dan DPRK yang diajukan oleh partai politik lokal. Sehingga dengan demikian apabila merujuk Qanun 3 Tahun 2008 maka pengaturan 120 persen ini sebenarnya hanya berlaku bagi partai politik lokal. Ketentuan yang ambigu inilah yang lantas menimbulkan dilema dalam proses penetapan calon anggota di parlemen di Aceh. Ketentuan 120 persen dari UU Nomor 10 Tahun 2008 seharusnya tidak lagi berlaku karena telah ada revisi ke dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 untuk Pemilu 2014. Problem ini masih tersisa karena Qanun tentang partai politik yaitu Qanun No. 3 Tahun 2008 belum lagi melakukan penyesuaian untuk Pemilu 2014 dan masih menggunakan mekanisme pencalonan seperti ketika Pemilu 2009.

Permasalahan ini kembali terulang pada Pemilu Serentak 2019. Representasi partai politik lokal di Aceh dalam proses tahapan pencalonan kuota 120 persen pada Pemilu

2019 kembali menuai polemik. Hal ini terlihat karena ada fakta adanya ambiguitas KPU yang mengeluarkan dua surat yang mengatur besaran kuota namun bertentangan satu sama lain. Pertama, Surat KPU Nomor: 605/PL.01.4-SD/06/KPU/VI/2018 tertanggal 25 Juni 2018. Isinya mengatur soal kuota caleg Aceh sebesar 100 persen bagi DPRA/DPRK. Tetapi di surat kedua dengan kop Nomor 646/PL.01.4-SD/6/KPU/VII/2018 justru memperbolehkan caleg untuk partai politik lokal sejumlah 120 persen. Kondisi ini memicu reaksi keberatan dan gelombang protes dari sejumlah pimpinan partai politik nasional di Aceh terhadap pemberlakuan kuota caleg 120 persen. Pihak yang menolak berargumen bahwa kuota tersebut hanya berlaku bagi partai politik lokal dan bila dipaksakan untuk diterapkan maka akan mencederai prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan sebagaimana termaktub dalam Pasal 14 UU 7 Tahun 2017 yang mewajibkan KPU untuk memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara.

Ruh dari isi surat KPU menyatakan, penetapan caleg yang wajib diajukan ke KIP pada Pemilu 2019 sebanyak 100 persen dari jumlah kursi di setiap daerah pemilihan. Dasar pondasi hukumnya merujuk kepada perintah Pasal 244 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Logika hukumnya, mengingat tidak ada ketentuan lain setingkat undang-undang yang mengatur selain ketentuan tersebut pada wilayah tertentu, maka KPU memutuskan ketentuan tersebut berlaku untuk seluruh Indonesia, termasuk di Propinsi Aceh dan seluruh kabupaten/kota di wilayah Propinsi Aceh. Apabila merujuk pada regulasi, maka ketentuan pengajuan kuota caleg 120 persen hanya ada dalam aturan Pasal 17 Qanun Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal. Adapun aturan setingkat undang-undang sejauh ini tidak ditemukan adanya ketentuan yang mengatur hal tersebut. Pasal 244 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan bahwa pengajuan caleg adalah 100 persen pada daerah pemilihan bersangkutan. Di sisi lain bila berpedoman menggunakan dasar hukum Qanun 3 Tahun 2008, maka pengajuan caleg 120 persen hanya berlaku bagi partai lokal dan partai nasional tidak dikenai peraturan tersebut. Sehingga apabila secara sepihak ditetapkan bahwa partai politik lokal

120 persen dan parnas 100 persen dalam pengajuan caleg pileg 2019 maka hal tersebut berpotensi melanggar prinsip keadilan dan kesetaraan dalam pemilu. Padahal dalam Pasal 14 UU 7 Tahun 2017 disebutkan KPU berkewajiban memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara.

Pada dasarnya, keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang kuota caleg 120 persen bermasalah dari segi pembentukan keputusan tersebut maupun dasar hukum yang digunakan. Dalam Keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang kuota caleg 120 persen tidak disebutkan dasar hukum yang jelas bagi pemberlakuan 120 persen bagi partai nasional baik dalam pertimbangan maupun konsiderannya. Ironisnya lagi, KIP Aceh sendiri ternyata tidak memiliki kewenangan mandiri untuk membuat petunjuk teknis tentang pencalonan dalam pemilu legislatif yang berbeda dengan regulasi nasional atau PKPU. Bila mengacu UUPA, KIP Aceh hanya berwenang menetapkan petunjuk teknis tata cara pelaksanaan dalam penyelenggaraan pilkada. Hal tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 58 ayat 1 huruf b UUPA. Konteks Pemilu 2019 sendiri memiliki ketentuan sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 7 Tahun 2017. Di dalamnya disebutkan bahwasanya KPU bertugas menyusun Peraturan KPU untuk setiap Tahapan Pemilu sebagaimana diatur pada Pasal 12 Huruf c UU 7/2017. KPU juga berwenang menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu sebagaimana bunyi pasal 13 Huruf b UU 7/2017. Dalam konteks Pemilihan Legislatif 2019 tidak dimungkinkan bagi KPU Provinsi/KIP Aceh maupun KPU/KIP Kabupaten/ Kota untuk menyusun petunjuk teknis dalam tahapan pemilu. Inilah yang menjadi dilema sekaligus ambiguitas hukum dalam penetapan kuota calon 120 persen di Aceh.

Tabel 1.
Komposisi Penambahan Kuota Calon 120 Persen

No	Kuota Kursi	Penambahan 120 %	Kuota 120 persen Calon
1	2	3	4
1	3	1	4
2	4	1	5
3	5	1	6
4	6	1	7
5	7	1	8
6	8	2	10
7	9	2	11
8	10	2	12
9	11	2	13
10	12	2	14

Sumber: Keputusan KIP Aceh Nomor 1 /P L. 01.4 - Kpt/11/ Prov /VI I /2018 tentang Petunjuk Teknis Penambahan Pengajuan 120 persen Bakal Calon Anggota DPRA dan DPRK.

Terdapat temuan menarik mengenai pengajuan kuota 120 persen per kabupaten/kota yang diajukan oleh partai politik lokal di Aceh. Berdasarkan laporan hasil pengawasan dan pemantauan Panwaslih Kabupaten/Kota di Aceh, didapatkan temuan bahwa tidak semua partai politik lokal di Aceh mampu memenuhi kuota 120 persen caleg di 23 kabupaten/kota di Aceh. Partai yang mampu memenuhi kuota 120 persen di sejumlah kabupaten/kota hanya dua partai, yaitu Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh. Adapun Partai SIRA dan Partai Daerah Aceh terlihat kesulitan memenuhi kuota 120 persen. Bahkan, di Kota Sabang Partai SIRA tidak mampu mengajukan seorangpun caleg. Di sisi lain, kebijakan penerapan kuota 120 persen caleg yang diterapkan sebelumnya pada Pemilu 2014 juga sempat menuai kritik dari beragam kalangan. Mengutip pandangan dosen tata negara Fakultas Hukum Unsyiah yang juga mantan ketua Divisi Hukum Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, Zainal Abidin SH M.Si, kebijakan KIP tentang kuota daftar caleg di setiap daerah pemilihan bermasalah secara hukum.

Sebabnya, KIP tidak mengacu kepada Qanun dan Peraturan KPU (*Serambi*, 2013).

Menurut Zainal, kesepakatan yang tidak sesuai dengan Qanun dirumuskan oleh KIP dalam bentuk nomenklatur hukum apapun dalam kacamata yuridis tidak memiliki kekuatan untuk memarginalkan ketentuan yang ada dalam Qanun. Walaupun pada beberapa pasal UUPA, KIP diberi kewenang untuk mengatur (dalam bentuk peraturan dan keputusan), akan tetapi sifatnya prosedural (melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan) sehingga tidak menciptakan norma hukum baru. Kekhususan Aceh ini menurut perspektif teori tata negara dikenal dengan istilah desentralisasi atau pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah induk (pusat) kepada daerah. Desentralisasi ini sendiri terbagi dua, yaitu desentralisasi simetris yang berlaku bagi semua daerah dan desentralisasi asimetris yaitu pelimpahan kewenangan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Desentralisasi asimetris Aceh menganut empat prinsip sebagaimana diatur dalam UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, yakni penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggara kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Menurut pendapat sebagian pakar hukum di Aceh, tata kelola pemilu di Aceh bukanlah sebuah kekhususan. Sehingga segala yang tercantum dalam UU Khusus Aceh harus dijalankan terkecuali pasal-pasal dalam UU tersebut telah dicabut/direvisi. Hal ini termasuk di antaranya adalah regulasi 120 persen tadi. Dalam pasal 17 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 disebutkan, daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 memuat paling banyak 120 persen (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. Dengan demikian apabila merujuk Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 maka pengaturan 120 persen ini adalah khusus untuk partai politik lokal. Ketentuan ini harus dilaksanakan, sebab bila tidak maka tidak ada kepastian hukum di Aceh dan melanggar konstitusi Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Lantas apakah ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan asas hukum pemilu? Menurut kepala Biro Hukum Amrizal J.

Prang, asas hukum dalam teori hukum itu tidaklah *all of needs* atau kaku/rigid semacam peraturan perundangan. Asas hukum lebih fleksibel dan dapat melengkapi/mengisi satu sama lain. Regulasi 120 persen sendiri memang bukan ketentuan khusus untuk Aceh. Ketentuan ini mengadopsi dari Pasal 54 UU 10 Tahun 2008 yang mengatur daftar bakal calon legislatif memuat paling banyak 120 persen (seratus dua puluh perseratus) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan. Ketika suatu Qanun ingin mengadopsinya, maka Qanun itu harus direvisi terlebih dulu.

Amrizal menyatakan asas hukum pemilu tidak bisa dipandang parsial dikarenakan ada asas hukum yang lain yaitu *lex specialis*. Kekhususan ini sendiri terbagi dua, yaitu kekhususan karena objek dan kekhususan karena wilayah. UU Pemilu misalnya adalah UU Khusus karena objek, sedangkan UUPA adalah UU khusus karena konteks wilayah. Kendati demikian, untuk membuat hukum yang benar-benar proporsional sesungguhnya sangatlah sulit, karena cita-cita hukum satu dengan yang lain pada dasarnya memiliki nilai-nilai yang saling bertentangan/kontradiksi (antinomi). Misalnya, memilih antara kepastian dan keadilan hukum. Hukum tidak bisa dibaca secara tekstual, tapi harus ada *moral reading* di dalamnya. Yang paling eksplisit, prinsip keadilan dan kesetaraan dilanggar apabila pengajuan calon berbeda antara partai politik nasional dan partai politik lokal. Penentuan 120 persen dalam Qanun yang merujuk pada undang-undang yang sudah dicabut jelas bermasalah. Konsep kekhususan di dalam Qanun tidak boleh melanggar asas dan prinsip penyelenggaraan pemilu. Ketidakkonsistenan dalam penerapan logika perbedaan perlakuan antar peserta pemilu di Aceh pada Pemilu 2019 seperti mengulang masalah pada Pemilu 2014 seperti telah dijelaskan di atas.

5. Regulasi Uji Kemampuan Baca Al Quran bagi Partai Politik Nasional

Pelaksanaan uji kemampuan baca Al Quran merupakan salah satu pelaksanaan kekhususan Aceh sebagaimana tertuang dalam UUPA. Seperti diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun

2008 tentang Partai Politik Lokal yang menyebutkan bahwa, "*Bakal calon Anggota DPRA dan DPRK dari partai politik lokal harus memenuhi persyaratan: c. sanggup menjalankan Syariat Islam secara Kaffah serta dapat membaca Al-Qur'an bagi yang beragama Islam (Pasal 13 ayat (1) huruf c Qanun Nomor 3 Tahun 2018)*". Menariknya, Qanun tersebut ternyata juga mengatur ketentuan yang sama bagi partai politik nasional. Pada Pasal 36 Qanun Nomor 3 Tahun 2008 disebutkan, "*Ketentuan tentang persyaratan sanggup menjalankan ajaran agamanya dan sanggup menjalankan Syariat Islam secara Kaffah serta dapat membaca Al Qur'an bagi yang beragama Islam sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) huruf b dan huruf c juga berlaku untuk bakal calon anggota DPRA dan DPRK dari Partai Politik*". Tetapi dalam UU Pemilu, tidak diatur ketentuan bahwa anggota DPRD harus mengikuti persyaratan tersebut.

Pandangan yang menyetujui bahwa partai politik nasional tetap harus mengikuti uji baca Al Quran berargumen bahwa regulasi ini sudah menjadi bagian dari kekhususan Aceh yang memberlakukan Syariat Islam. Sehingga siapapun caleg yang beragama Islam, termasuk caleg-caleg partai politik nasional harus menjalankan ketentuan Syariat Islam. Akan tetapi pandangan ini sangat problematic mengingat ketentuan yang mengatur partai politik nasional ini tertuang dalam Qanun Aceh yang mengatur tentang partai lokal. Secara hirarki peraturan perundangan, Qanun Aceh tidak berwenang mengatur persyaratan pencalonan bagi partai politik nasional yang telah diatur menurut UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pandangan hukum yang menyatakan bahwa hukum tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*) seharusnya diberlakukan dalam konteks ini.

Sebagaimana ditegaskan UUPA dalam Pasal 80 ayat 2, bahwa pelaksanaan ketentuan pengajuan calon bagi partai politik lokal untuk mengisi keanggotaan DPRA dan DPRK, diatur oleh Qanun Aceh. Ketentuan dalam UUPA tersebut membatasi secara langsung bahwa Qanun Aceh hanya diizinkan oleh UUPA mengatur partai lokal bukan partai politik nasional. Apabila

partai politik nasional diharuskan mengikuti persyaratan ini, maka regulasi yang mengatur haruslah setingkat dengan undang-undang, bukan Qanun yang notabene adalah produk hukum lokal. Mengatur regulasi bagi partai lokal dengan Qanun Aceh, selain tidak ada dasar hukum dari UUPA, juga melanggar azas tertib hukum sehingga Qanun Aceh telah mengatur hal yang berada di luar kewenangannya.

Namun praktik anomali ketentuan baca Al Quran ini berpotensi korban. Teknis uji kemampuan baca Al Quran bagi caleg Pemilu 2019 diatur melalui Keputusan KPU Nomor: 869/PL/01/4-Kpt/03/KPU/VII/2018 tentang Petunjuk Teknis Uji Mampu Baca Al Quran Bakal Calon Anggota DPRA dan DPRK. Adapun prosedur juknisnya tersebut ditentukan oleh tim uji kemampuan baca Al Quran pada saat pelaksanaan berlangsung. Peserta uji hanya diberi waktu paling lama lima menit untuk membaca surat dan ayat yang ditunjuk oleh tim. Penilaian dilakukan pada hari yang sama dengan pelaksanaan uji kemampuan baca Al Quran. Ketentuan penilaian meliputi aspek penguasaan ilmu *tajwid* (hukum membaca), *fashahah* (ketepatan membunyikan huruf), dan lagu (langgam). Adapun bobot penilaian dalam uji mampu baca Al Quran adalah sebagai berikut:

1. Ketepatan membaca huruf hijaiyah (*makhrajul huruf*) sejumlah 40 (empat puluh) poin;
2. ketepatan bacaan baris (*harkat* dan *maad*) sejumlah 40 (empat puluh) poin; dan
3. adab dan penampilan sejumlah 20 (dua puluh) poin;

Kelulusan peserta uji kemampuan baca Al Quran ditentukan berdasarkan akumulasi keseluruhan poin penilaian. Peserta dinyatakan lulus apabila mendapatkan jumlah nilai paling kurang 50 (lima puluh) poin dan paling banyak 100 (seratus) poin. Uniknya, rapat penetapan hasil uji kemampuan baca Al Quran ditetapkan secara tertutup oleh tim. Hasil rapat dituangkan dalam formulir penilaian uji kemampuan baca Al Quran bagi bakal calon anggota DPRA atau DPRK, yang ditanda tangani oleh tim uji kemampuan baca Al Qur'an. Selain

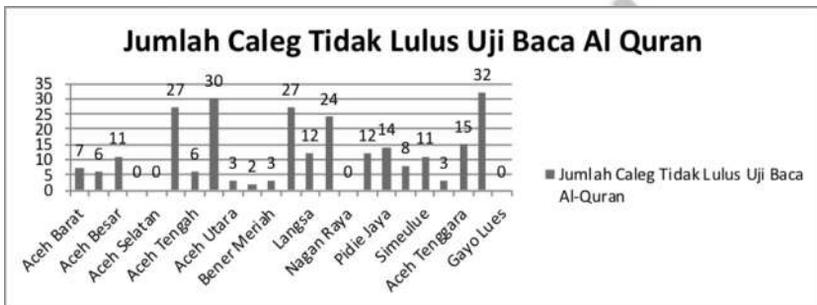
penyelenggara dan tim uji kemampuan baca Al Quran, pihak lain termasuk peserta sendiri tidak bisa mengakses hasil uji yang bersangkutan. Hanya daftar kelulusan yang menyebutkan mampu dan tidak mampu. Peserta tidak mengetahui di mana kekurangan dari aspek yang menjadi bobot penilaian. Berdasarkan pemantauan yang melekat oleh Tim Pengawas Panwaslih Aceh, masing masing tim penilai ternyata tidak seragam dalam menentukan penilaian. Dalam artian terdapat tim penguji yang mudah meloloskan caleg meski yang bersangkutan tidak fasih. Juga terdapat tim yang sangat sulit meloloskan meskipun peserta mampu membaca Al Quran meski tentu tidak seperti standar *qari'* profesional. Terkait dengan pelaksanaan uji kemampuan baca Al Quran bagi caleg baik dari partai politik nasional maupun partai lokal di Aceh, terdapat beberapa temuan menarik sebagai berikut :

1. Berdasarkan data yang diperoleh dari laporan panwaslih di 23 Kabupaten Kota di Aceh, jumlah caleg yang tidak lolos uji kemampuan baca Al Quran di seluruh Aceh pada Pemilu 2019 sebanyak 238 caleg.
2. Kabupaten/kota yang semua calegnya lulus uji kemampuan baca Al Quran sebanyak 5 wilayah yaitu Aceh Jaya, Aceh Selatan, Aceh Tamiang, Nagan Raya, dan Gayo Lues. Sisanya sebanyak 18 kabupaten/kota terdapat caleg tidak lulus uji kemampuan baca Al Quran.
3. Wilayah yang calegnya terbanyak tidak lolos uji kemampuan baca Al Quran adalah Kabupaten Bireun sebanyak 92 caleg. Adapun wilayah yang calegnya paling sedikit tidak lolos uji kemampuan baca Al Quran adalah Kota Banda Aceh dan Kabupaten. Aceh Besar masing-masing sebanyak 2 caleg.
4. Berdasarkan data yang ada diketahui bahwa mayoritas caleg yang tidak lolos berasal dari partai politik nasional. Rinciannya, 137 orang caleg partai politik nasional tidak lolos uji kemampuan baca Al Quran. Adapun caleg dari partai politik lokal sebanyak 28 orang.

Dari fenomena ini terlihat bahwa kasus ketidاكلulusan

uji baca Al Quran yang sebagian besar dialami oleh caleg partai politik nasional akibat ketentuan hukum yang sumir menjadi masalah yang harus dipikirkan untuk diselesaikan. Jika tidak, ini akan menjadi problem menahun dalam demokrasi prosedural yang seharusnya dilaksanakan secara jujur dan adil (*free and fair election*) (Gaffar, 2013).

Grafik. 1
Caleg yang tidak lulus Uji Mampu Baca Al Quran
Provinsi Aceh di Pemilu 2019



Sumber: Data Divisi Pengawasan, Human & Hubal Panwaslih Provinsi Aceh (data diolah dari laporan Panwaslih Kabupaten/Kota se-Aceh)

6. Ambang Batas Keterwakilan Partai (*Parliamentary Threshold*).

Sistem ambang batas keterwakilan partai politik di parlemen daerah Aceh ternyata memiliki indikator yang berbeda antara partai politik nasional dan partai lokal. Partai politik lokal dituntut mampu memperoleh ambang batas peserta pemilu sebesar lima persen agar bisa mengikuti pemilu berikutnya. Pada Pasal 90 UUPA menyebutkan, "Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai politik lokal peserta pemilu harus: a. memperoleh sekurang-kurangnya 5 persen jumlah kursi DPRD; atau b. memperoleh sekurang-kurangnya 5 persen jumlah kursi DPRD yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota di Aceh". Menurut Amrizal J. Prang, desentralisasi asimetris itu tidak selamanya

menguntungkan daerah tersebut. Misalnya *electoral threshold* 5 persen di DPRA bagi partai lokal jika hendak mengikuti kembali pemilu berikutnya. Adapun partai nasional ambang batasnya lebih kecil. Namun karena sudah diatur dalam UUPA maka ketentuan tersebut mau tidak mau harus dijalankan.

Ambang batas 5 persen nampak sulit diraih, terutama bagi partai politik lokal non-Partai Aceh. Bagi Partai Aceh, meskipun perolehan suara terus menukik turun dari Pemilu 2009, 2014 hingga 2019, namun hal itu tidak membuat partai lantas tereliminasi dari konstelasi politik lokal. Terbukti ketika Partai Aceh kehilangan hingga 12 persen perolehan suara di parlemen pada Pemilu 2014 silam, namun partai politik tersebut tetap menjadi kekuatan politik dominan di Aceh. Sedikit mundur ke belakang, pada Pemilu Legislatif 2009, Partai Aceh berhasil meraih 33 dari 69 kursi DPRA. Jumlah tersebut setara dengan 47,8 persen kursi DPRA periode 2009-2014. Sementara pada periode 2014-2019 ini, sekalipun kursi legislatif DPRA meningkat hingga 81 kursi, akan tetapi Partai Aceh hanya mendapatkan 29 kursi atau turun 35,8 persen.

Sementara itu, pada Pemilu 2019 semua partai politik hasil Pemilu 2014 diwajibkan mengikuti tahapan verifikasi faktual apabila ingin dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu 2019. Keputusan ini lahir setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan uji materi dalam Pasal 173 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu melalui Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017. Pasal 173 ayat (1) berbunyi, "*Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KPU*". Sementara, Pasal 173 ayat (3) berbunyi, "*Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diverifikasi ulang dan ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu*". Sebelumnya, dengan ketentuan dua pasal ini partai politik yang telah lolos verifikasi Pemilu 2014 tidak perlu melakukan verifikasi ulang dan langsung ditetapkan sebagai peserta Pemilu 2019. Akan tetapi, dengan hadirnya putusan MK tersebut maka ketentuan awal diubah sehingga semua partai politik harus menjalani verifikasi faktual agar dinyatakan lolos sebagai peserta Pemilu 2019

Di Aceh, partai politik lokal yang dipastikan lolos menjadi peserta Pemilu 2019 sehingga tidak perlu menjalani verifikasi faktual hanya Partai Aceh saja. Sementara partai politik lokal lainnya yang juga memiliki kursi di DPRA seperti Partai Nanggroe Aceh dan Partai Damai Aceh harus kembali mengikuti verifikasi faktual karena tidak memiliki 5 persen kursi di DPRA. Sejatinya, ambang batas 5 persen tersebut cukup sulit dipenuhi bahkan oleh partai politik lokal sekalipun. Sehingga apabila kebijakan ini dianggap sebagai kebijakan afirmatif yang berupaya mendorong partai politik lokal agar bisa masuk ke parlemen, justru bertentangan dengan realita yang ada. Terlebih ambang batas nasional pada setiap pemilu legislatif di Indonesia selalu dibawah 5 persen, termasuk pada Pemilu 2019 yang hanya mewajibkan partai politik mendapatkan 4 persen ambang batas agar dapat memiliki fraksi di DPR RI (UU No. 7 tahun 2017 pasal 414).

7. Peran Panwaslih dalam Menjaga Keadilan dan Kesetaraan dalam Pemilu

Mengacu pada akar masalah atau polemik dari tahapan pencalonan terhadap kuota 120 dan 100 persen dalam Pemilu yang kerap hadir dalam setiap penyelenggaraan pemilu di Aceh, maka Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) Provinsi Aceh telah mengidentifikasi potensi dan permasalahan untuk mengatasi pengaruh dinamika representasi politik lokal Aceh pada tahapan pencalonan dalam Pemilu 2019. Adapun upaya tindakan strategis yang telah dilakukan oleh Panwaslih Provinsi Aceh dengan berpedoman pada semboyan Bawaslu yaitu, "Cegah, Awasi, Tindak" diterjemahkan dalam beberapa tugas, fungsi, dan kewenangan:

7.1. Peran Koordinatif dan Preventif

Panwaslih Provinsi Aceh melakukan koordinasi secara intensif dengan KIP Aceh melalui rapat koordinasi bersama tentang tahapan pencalonan khususnya pemenuhan kuota 120 persen bagi partai politik lokal. Panwaslih Provinsi Aceh turut memerintahkan kepada seluruh Panwaslih kabupaten/kota untuk terus melakukan komunikasi intensif

terkait pemenuhan kuota 120 persen. Sebagian Panwaslih kabupaten/kota menyampaikan secara lisan seperti yang dilakukan oleh Panwaslih Kota Banda Aceh. KIP Kota Banda Aceh menindaklanjuti laporan tersebut kepada KIP Aceh dengan mengirimkan surat Nomor: 173/PL.01.4-SD/02/KIP/Kot/VII/2018 tentang penjelasan penambahan kuota kursi 120 persen. Hal senada juga dilakukan oleh Panwaslih Kabupaten Simeulue dengan berkirim surat sebanyak dua kali terkait pencalonan kepada KIP Aceh dengan Nomor: 416/K.Bawaslu/AC-18/PM.00.02/IX/2018 dan 424/K.Bawaslu/AC-18/PM.00.02/IX/2018 tentang syarat perbaikan pencalonan kuota 120 persen dimana untuk kuota 30 persennya tetaplah mengikuti formula perkalian 100 persen bagi perempuan. Hal ini dilakukan agar proses pemenuhan kuota tersebut berjalan sebagaimana aturan yang telah ditetapkan.

7.2. Peran Supervisor

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai pengawas pemilu di wilayah Aceh, Panwaslih Provinsi Aceh melibatkan Panwaslih Kabupaten/Kota se-Aceh untuk mengawasi seluruh tahapan pencalonan dalam Pemilu 2019, baik bagi partai politik lokal yang menggunakan kuota 120 persen maupun partai politik nasional yang berpatokan kuota 100 persen. Upaya ini dilakukan sebagai antisipasi potensi terjadinya penggunaan kuota 120 persen oleh partai politik nasional. Tentu dalam situasi ambiguitas regulasi, ruang untuk tidak menegakkan peraturan selurus-lurusnya dan seadil-adilnya, menjadi kian sulit dilaksanakan. Apalagi ketentuan yang dibuat oleh KPU/KIP Aceh kerap bertentangan dengan panduan pengawasan yang dimiliki oleh Bawaslu/Panwaslih, meskipun juga menjalankan undang-undang dan peraturan lainnya.

Bawaslu sebagai pusat informasi pengawasan seluruh tahapan dalam penyelenggaraan pelaksanaan Pemilu 2019 membutuhkan dukungan masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan di setiap tahapannya. Hal ini dimungkinkan sebagaimana dimandatkan dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, tepatnya pada Bab XVII pasal 448 tentang Pengawasan Partisipasi Masyarakat. Bagi masyarakat,

keterlibatan dalam pengawasan pemilu partisipatif membantu mereka untuk memahami proses dan dinamika penyelenggaraan pemilu. Di sisi lain, bagi penyelenggara pemilu, adanya pengawasan masyarakat secara psikologis akan mengingatkan mereka untuk senantiasa bekerja sesuai kode etik, lebih berhati-hati, jujur, dan adil dalam menyelenggarakan pemilu. Adapun bentuk supervisi yang telah dilakukan oleh Panwaslih Provinsi Aceh berupa kegiatan sosialisasi pengawasan, *focus group discussions* (FGD), dan membuka posko pengaduan masyarakat untuk seluruh tahapan pemilu kepada seluruh elemen masyarakat baik bagi pemilih pemula, suku, etnis, akademisi perguruan tinggi, penyandang disabilitas serta tokoh masyarakat. Ide tentang demokrasi yang adil dan *fair* bagi semua digunakan dalam memanfaatkan ruang publik tersebut, juga untuk mendorong partisipasi publik agar pemilu sebagai transfer kekuasaan rakyat kepada negara dan pemberi legitimasi pemerintahan dapat berjalan dengan semangat dan etika demokrasi substantif (Gaffar, 2013).

Terkait dengan uji kemampuan baca Al Quran, Panwaslih Aceh menjalankan fungsi sebagai *supervisor* dengan meminta hasil pelaksanaan uji mampu baca Al Quran kepada KIP Aceh, melalui surat Panwaslih Aceh Nomor 106/K.AC/PN.00.01/VII/2018 Tanggal 27 Juli 2018 Perihal Mohon Salinan Hasil Tes Uji Baca Al Quran terhadap Bakal Calon Anggota DPRA. Hasil ini dinilai penting sebagai bentuk menjaga transparansi dan akuntabilitas KIP Aceh dalam melaksanakan tahapan uji kemampuan baca Al Quran tersebut. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, penilaian terhadap uji kemampuan baca Al Quran dilakukan dengan ketentuan penilaian uji mampu dengan memperhatikan aspek penguasaan ilmu *tajwid*, *fashahah*, dan lagu. Adapun bobot penilaian dalam uji mampu baca Al Quran adalah sebagai berikut:

1. Ketepatan membaca huruf hijaiyah (*makhrjul huruf*) sejumlah 40 (empat puluh) poin;
2. Ketepatan bacaan baris (harkat dan maad) sejumlah 40 (empat puluh) poin; dan
3. Adab dan penampilan sejumlah 20 (dua puluh) poin;

Akan tetapi hasil uji kemampuan tersebut yang

diperoleh dari KIP Aceh hanya sebatas daftar nama caleg plus keterangan “mampu” dan “tidak mampu” semata dari para caleg yang mengikuti tes tersebut. Panwaslih Aceh tidak menerima salinan nilai dari KIP Aceh terkait berapa nilai sebenarnya yang didapatkan caleg tersebut dari masing masing poin penilaian sehingga caleg tersebut dinyatakan “mampu” atau “tidak mampu” dalam membaca Al Quran. Dalam hal ini, peran yang harus dilakukan Panwaslih adalah memastikan bahwa ketentuan tentang semangat untuk menegakkan Syariat Islam itu tidak mengarah kepada kerusakan hukum akibat norma dan prosedur peraturan tentang kepemiluan tidak secara benar dijalankan.

7.3 . Kewenangan sebagai Ajudikator

Selain itu, pengawas pemilu bukan hanya melakukan pengawasan secara aktif, akan tetapi juga bisa dilakukan secara pasif, yaitu bertugas menerima laporan masyarakat untuk ditindaklanjuti bila syarat formil dan materil telah terpenuhi. Ini merupakan usaha mengawal dan menjaga hak politik warga negara. Ketika ada laporan dari pihak partai politik nasional tentang dugaan pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh pihak KIP Aceh tentang proses pencalonan caleg terhadap kuota 120 persen, tidak hanya melihat dari sisi legalitas bagi partai politik lokal, tetapi juga bagi partai politik nasional. Dalam hal ini, penulis sebagai bagian dari komisioner Panwaslih Provinsi Aceh mencoba menghubungi kelompok yang mengalami kerugian hukum untuk melengkapi berkas laporan untuk segera ditindaklanjuti. Namun sayangnya, banyak kasus yang tidak ditindaklanjuti oleh terlapor sehingga tidak bisa dilanjutkan ke tingkat proses adjudikasi. Inilah musabab banyak kasus tidak dapat dijadikan sebagai proses hukum akibat kelemahan dan kelalaian pihak pelapor.

Sering kali alasan yang dikemukakan oleh pihak pelapor bila tidak melengkapi laporannya adalah karena mereka ingin melaporkan pihak penyelenggara, yaitu KPU dan KIP Aceh secara langsung ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai pelanggaran etik. Sebab, yang telah dilakukan oleh KPU dan KIP Aceh adalah unsur kesengajaan dan tidak

memberikan kepastian hukum bagi peserta pemilu dari partai politik nasional. Dalam hal sebagai masalah yang harus memiliki implikasi hukum, penulis sebagai komisioner Panwaslih tidak bisa bersikap pro-aktif karena berpotensi mempengaruhi sikap imparialitas yang harus dimiliki oleh seorang hakim dalam memutuskan. Selama tidak ada pengaduan dengan dokumen yang kuat secara hukum, maka tidak ada kewenangan ajudikasi Panwaslih yang bisa dijalankan.

8. Kesimpulan dan Rekomendasi

Gagasan yang muncul di dalam tulisan ini adalah wujud dari refleksi pengalaman pengawasan kepemiluan yang terjadi di Aceh, yang memiliki beberapa karakteristik yang khas karena ada regulasi otonomi khusus yang juga mengatur tentang kepemiluan seperti termaktub di dalam UU No. 11 Tahun 2006. Dalam hal ini, lembaga yang memiliki mandat melakukan sinkronisasi peraturan dan kemudian menegakkannya adalah Panwaslih (atau Bawaslu untuk nomenklatur nasional). Salah satu fungsinya ialah melakukan pengawasan tahapan dan pencegahan pelanggaran pemilu. Fungsi ini strategis dan signifikan, yaitu bagaimana menghindari potensi pelanggaran pemilu muncul dengan menjalankan strategi pencegahan yang optimal.

Karenanya penulis yang juga anggota komisioner Panwaslih telah mengupayakan untuk melakukan penindakan tegas, efektif, dan bersungguh-sungguh menjadi hakim pemilu yang adil. Dalam melakukan upaya pencegahan, Panwaslih harus memiliki strategi pengawasan yang tepat berdasarkan pemahaman akan potensi pelanggaran yang dipotret dengan benar. Kelembagaan ini harus peka memahami potensi timbulnya konflik politik lokal dalam proses penyelenggaraan pelaksanaan Pemilu. Terhadap polemik daftar alokasi caleg 120 persen dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan dan berlaku hanya bagi partai politik local namun tidak untuk partai politik nasional, maka dari pencalonan sudah sepatutnya KPU menyiapkan regulasi atau aturan yang memberikan kepastian hukum untuk peserta pemilu, khususnya partai politik nasional dan partai politik lokal. Sebab, aturan tersebut dirasakan

melanggar prinsip kesetaraan dan keadilan dalam Pemilu.

Disamping itu dalam mengupayakan konsistensi peraturan, perlu adanya kolaborasi yang kuat dengan unsur masyarakat, baik kelompok pemilih atau pemantau pemilu. Peningkatan kolaborasi antara Panwaslih dengan kelompok masyarakat sipil inilah yang menjadi kunci peningkatan partisipasi bersama masyarakat terutama dalam mendorong sebuah kebijakan afirmasi pada daerah-daerah yang memiliki kekhususan seperti di Aceh. Dalam rangka memastikan bahwa peraturan pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*) bisa dijalankan, beberapa peraturan yang bertentangan dengan etika demokrasi dan hukum yang lebih tinggi harus dibatalkan. Dalam konteks ini, hal yang mungkin dilakukan oleh pemerintah (termasuk DPRA) adalah membatalkan Qanun yang telah dibuat atau mendorong untuk direvisi dengan melihat prinsip adil dan setara bagi para pihak secara proposional.

Mengapa demikian? Seperti tercantum dalam ketentuan Pasal 235 Ayat 2 UUPA huruf c disebutkan bahwa pemerintah dapat membatalkan Qanun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali diatur lain dalam undang-undang ini. Bila dilihat Pasal 17 Qanun 3 Tahun 2008 tentang Partai Lokal yang mengatur kuota caleg 120 persen bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, yaitu Pasal 244 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur syarat caleg 100 persen. Secara hirarki pun peraturan perundangan, Qanun Aceh tidaklah dapat mengatur persyaratan pencalonan bagi partai nasional yang sebenarnya telah diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Kita memahami bahwa penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*).

Bila partai politik nasional merasa prinsip keadilan dan kesetaraan belum dapat dirasakan dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu 2019 ini, maka partai politik nasional dapat melakukan uji materiil terhadap ketentuan kuota caleg 120 persen sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Qanun

3 Tahun 2008 tentang Partai Lokal ke Mahkamah Agung. Jika dirasakan perlu dilakukan, maka dapat dilihat dan dikaji tentang pengaturan dalam pasal tersebut, apakah menciderai kesetaraan dan keadilan dalam kontestasi pemilu legislatif tahun 2019? Hal itu sendiri dimungkinkan bila merujuk aturan dalam Pasal 235 Ayat 3 UUPA, yang menyebutkan bahwa Qanun dapat diuji oleh Mahkamah Agung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga pada setiap pemilu, polemik pencalonan dengan kuota 120 persen ini tidak perlu terulang lagi dan memiliki kejelasan akan kepastian hukum bagi penyelenggara pemilu, partai politik lokal dan partai politik nasional.

Demikian pula terkait dengan seleksi uji kemampuan baca Al Quran dan *parliamentary threshold* yang diberlakukan di Aceh harus dijalankan secara konsisten. Bukan hanya atas dasar pertimbangan aspek populisme di dalam politik lokal, tapi juga jaminan bahwa hukum yang dijalankan memenuhi semangat konstitusionalisme dan legitimasi formal. Diperlukan perangkat hukum yang jelas yang derajatnya setara peraturan perundang-undangan untuk mengatur persyaratan uji kemampuan baca Al Quran bagi partai politik nasional. Selain itu, terkait proses serta hasil uji mampu baca Al Quran, KPU perlu membentuk peraturan yang mengatur jalannya proses tersebut dalam rangka menjamin akuntabilitas dan transparansi uji kemampuan baca Al Quran bagi caleg di Aceh.

Tentu hal ini tidaklah mudah. Sebagai sebuah bangsa yang baru bertumbuh demokrasinya dan baru melakukan upaya konsistensi atas pelbagai produk hukum kepemiluan diperlukan proses belajar yang benar. Sehingga tingkat perumusan gagasan hukum (*rechtsidee*) bisa selaras dengan norma tertinggi pada hukum manapun, termasuk dalam hukum kepemiluan. Perlu waktu supaya terus konsisten melakukan refleksi dan evaluasi atas produk peraturan kepemiluan yang telah dihasilkan, baik di tingkat nasional hingga tingkat lokal. Hal ini agar menjamin hadirnya kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan wilayah pengalaman (*field of experience*) yang kuat dan benar, apalagi bagi Provinsi Aceh yang menganut sistem kekhususan (*lex specialis*) dan pengalaman demokrasi

lokalnya yang unik karena berangkat dari sejarah konflik, agar bisa bertumbuh dan terus memberikan ruang kebahagiaan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Elitinya pun bisa belajar untuk bersikap adil sejak dalam pikiran.

Referensi

Ardiansa, Dirga. 2016. "Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia". *Jurnal politik*, Vol. 2, No. 1, Agustus.

Collin, P. H. 2004. *Dictionary of Politics and Government*. London: Bloomsbury.

Fasya, Teuku Kemal. 2009. "Arah Perubahan Baru di Aceh", *Sindo*, 1 Mei.

Gaffar, Janedri M. 2013. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta : Konpress.

Herbert Feith. 1999. *Pemilihan Umum 1955 Di Indonesia*. Jakarta : Gramedia.

Heywood, Andrew. 2014. *Politics 4th edition*, Terj. Ahmad Lintang Lazuardi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Lijphart, Arend. 1985. "*Political Parties*". Dalam A. Kuper and J. Kuper (ed). *The Social Science Encyclopedia*. London: Routledge & Kegan Paul.

MacIver, Robert M. 1955. *The Modern State*. First Edition. London: Oxford University Press.

Sindre, Gyda Marås , 2010. Dari Perlawanan Bersenjata Menuju Partisipasi Politik : Transformasi Politik GAM, dalam ACEH: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction, Second edition, Jogjakarta : PCD Press.

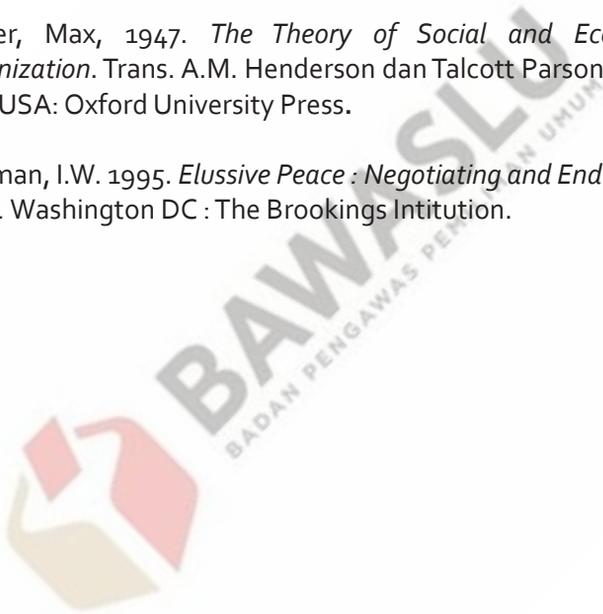
Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Grasindo.

Tornquist, Olle dkk (ed), 2011. *Aceh : Peran Demokrasi bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*. Yogyakarta : PCD Press Indonesia.

Ware, Allan. 1996. *Political Parties And Party Systems*. New York: Oxford University Press.

Weber, Max, 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Trans. A.M. Henderson dan Talcott Parsons. New York USA: Oxford University Press.

Zartman, I.W. 1995. *Elusive Peace : Negotiating and End to Civil Wars*. Washington DC : The Brookings Intitution.



Bab 9

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Problematika Desain Elektoral Dalam Representasi Politik Perempuan Pada Pemilu 2019

Delia Wildianti

1. Pengantar

Representasi politik perempuan merupakan salah satu tolak ukur sampai tahap mana sebuah proses demokrasi membuahkan hasil (Soetjipto, 2012). Dalam konteks mendorong apa yang disebut oleh Andrea Cornwall dan Anne Marie (2005) sebagai “mendemokratisasikan demokrasi” (*democratizing democracy*), yakni membawa perubahan dalam sistem politik demokrasi menjadi lebih inklusif terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang marjinal dan subordinat, dimana perempuan termasuk di dalamnya, seharusnya sudah menjadi target pencapaian dua dekade reformasi Indonesia. Namun, untuk mendorong representasi politik perempuan secara substantif (*substantive representation*) berdasarkan fungsinya sebagai “wakil” untuk mengagregasi, merumuskan, dan mendorong diakomodirnya kepentingan politik perempuan, penting untuk melihat pra kondisi representasi politik melalui representasi secara deskriptif (*descriptive representation*) berdasarkan angka keterpilihan perempuan melalui proses elektoral.

Pemilu 2019 merupakan pemilu pertama yang dilaksanakan secara serentak antara pemilihan presiden (pilpres) dan pemilihan legislatif (pileg). Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi perempuan calon anggota legislatif untuk bersaing secara bebas sebagai implikasi dari sistem

proporsional terbuka suara terbanyak di tengah kondisi masyarakat dan media yang lebih banyak menyoroti isu pilpres dibandingkan dengan pileg itu sendiri (LIPI, 2019). Dengan demikian, setidaknya terdapat dua diskursus yang mendasari tulisan ini untuk menganalisa lebih jauh persoalan representasi politik perempuan pada pelaksanaan pemilu serentak 2019. Diskursus pertama berfokus pada pendalaman terkait desain pemilu 2019 serta implementasi kebijakan afirmasi (*affirmative action*) yang telah diterapkan lebih dari satu dekade sejak Pemilu 2004 hingga pemilu 2019. Diskursus kedua berkaitan dengan tantangan praktis yang dihadapi oleh perempuan pada fase elektoral, yaitu sejak tahapan pencalonan hingga tahapan penetapan.

Tulisan ini dibagi menjadi dua bagian. *Pertama*, analisis kuantitatif untuk memotret representasi perempuan berdasarkan data hasil pemilu di tingkat DPR RI yang meliputi data pencalonan, data perolehan suara dan kursi, serta data sengketa pemilu, baik itu sengketa administrasi, maupun sengketa hasil pemilu yang bersumber dari data resmi Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). *Kedua*, analisa kualitatif melalui metode pengumpulan data studi literatur dan wawancara mendalam (*in depth interview*) untuk melihat lebih jauh tantangan praktis representasi politik perempuan di Indonesia.

2. Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu 2019: Adakah Perubahan?

Kebijakan afirmasi sudah diimplementasikan dalam empat periode pemilu, yaitu sejak Pemilu 2004 hingga Pemilu 2019. Sebagai tindakan khusus sementara, kebijakan afirmasi menjadi salah satu upaya untuk menghadirkan perempuan dalam proses elektoral untuk menantang kondisi patriarki di masyarakat, partai politik, maupun lembaga penyelenggara pemilu. Adapun perkembangan kebijakan afirmasi yang telah berjalan lebih dari satu dekade adalah penerapan kuota 30 persen yang diberlakukan untuk kuota pencalonan anggota

legislatif dan penyelenggara pemilu, kuota kepengurusan partai politik mulai dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, aturan *zipper system* (daftar selang seling) mengenai penempatan perempuan dalam daftar kandidasi, serta aturan penetapan calon terpilih.

Tabel 1.
Perbandingan Regulasi Kebijakan Afirmasi di Indonesia

No	Undang-undang dan Isu	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
UU PARTAI POLITIK					
1	Fungsi Rekrutmen	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender	Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender
2	Kepengurusan	Memperhatikan keterwakilan perempuan	Menyertakan sedikitnya 30% perempuan	Menyertakan sedikitnya 30% keterwakilan perempuan	Menyertakan sedikitnya 30% keterwakilan perempuan
UU PEMILU					
1	Metode Pencalonan	Memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30%.	30% caleg perempuan; Setiap tiga caleg minimal satu perempuan.	30% caleg perempuan; Setiap tiga caleg minimal satu perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1 atau 2 atau 3	30% caleg perempuan; setiap tiga caleg minimal 1 perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1 dan atau 2; dan atau 3
2	Formula Calon Terpilih	100% BPP + nomor urut	30% BPP + nomor urut [diganti formula suara terbanyak oleh MK]	Suara terbanyak. Bila suara sama memperhatikan keterwakilan perempuan	Suara terbanyak. Bila suara sama memperhatikan keterwakilan perempuan
3	Komposisi Penyelenggara Pemilu (KPU)	Tidak ada afirmasi	Memperhatikan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan (KPU Pusat hingga PPK)	Memperhatikan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan (KPU Pusat hingga PPK)	Memperhatikan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan (KPU pusat hingga KPPS)
4	Komposisi Pengawas Pemilu (Bawaslu)	Tidak ada afirmasi, lembaga pengawas pemilu belum permanen	Memperhatikan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan (Bawaslu Pusat hingga Panwaslu Kab/Kota)	Memperhatikan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan (Bawaslu Pusat hingga Panwaslu Kab/Kota)	Memperhatikan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan (Bawaslu Pusat hingga Bawaslu Kab/Kota)

Sumber : Diolah dari UU No. 31/2002, UU No. 12/2003, UU No. 22/2007, UU No. 2/2008, UU No. 10/2008, UU No. 2/2011, UU No. 15/2011, UU No. 8/2012, UU No. 7/2017, PKPU No. 5 Tahun 2019

Dari perkembangan regulasi di atas, sejauh ini kebijakan afirmasi dilakukan terhadap tiga lini yakni partai politik, calon anggota legislatif, dan penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu). Kebijakan afirmasi dilakukan sebagai upaya untuk menghadirkan perempuan yang lebih representatif di ruang politik. Namun pertanyaannya kemudian adalah apakah UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum membawa perubahan positif pada kondisi representasi perempuan di lembaga legislatif? Dari tabel di atas juga dapat dilihat bahwa kebijakan afirmasi yang diadopsi UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum di Pemilu 2019 tidak banyak mengalami perubahan dibandingkan dengan UU 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang telah digunakan untuk Pemilu 2014 lalu. Perubahan hanya terdapat pada bagian penjelasan aturan *zipper system* dalam pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dengan menambahkan aturan bahwa perempuan bisa ditempatkan pada urutan 1, **“dan/atau 2, dan/atau 3 secara berurutan”** (Penjelasan Pasal 246 ayat 2 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Hal ini merupakan upaya memberikan ruang bagi perempuan untuk bisa ditempatkan pada urutan kecil secara bersamaan.

Adapun dalam konteks mendorong kebijakan afirmasi, konsistensi KPU (sejak pemilu 2014) yang perlu diapresiasi adalah ketegasan untuk tidak menerima pengajuan bakal calon partai politik di daerah pemilihan yang tidak memenuhi syarat pencalonan minimal 30 persen dan syarat penyusunan daftar calon dengan *zipper system* (Pasal 6 ayat 3 PKPU No. 20/2018). Kebijakan ini sebetulnya menunjukkan satu intervensi positif yang baik bagi peningkatan keterpilihan perempuan karena dengan semakin banyak perempuan dicalonkan, maka peluang keterpilihannya juga semakin tinggi. Selain itu, kebutuhan akan kuota gender masih dirasa penting dan relevan oleh anggota legislatif baik perempuan dan laki-laki sebagai upaya meningkatkan kualitas demokrasi (Prihatini, 2018).

Pasca diberlakukannya kuota gender melalui UU 12/2003, upaya mendorong representasi politik perempuan

melalui pencalonan minimal 30 persen pada Pemilu 2004 menghasilkan 65 kursi dari total 550 kursi di DPR (setara dengan 11 persen). Pada Pemilu 2009, hasil pemilu menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan, yaitu dengan mendapatkan 101 kursi dari total 560 kursi di parlemen (setara dengan 18 persen). Untuk pemilu 2014, hasil pemilu menunjukkan stagnasi, bahkan bisa dikatakan kemunduran, dengan perolehan kursi perempuan 97 kursi dari 560 kursi (setara dengan 17 persen), sedangkan pada Pemilu 2019, hasil pemilu menunjukkan peningkatan kursi perempuan menjadi 120 kursi dari 575 kursi (setara dengan 20,86 persen) (Puskapol UI 2015).

Lebih dari satu dekade penerapan kebijakan afirmasi di Indonesia, namun keterpilihan perempuan belum mencapai jumlah massa kritis (*critical mass*) yang mampu memberikan dampak dan pengaruh dalam suatu proses pengambilan keputusan. Secara substansi, studi Puskapol UI (2010;2013) menemukan adanya paradoks dalam proses politik itu sendiri, karena partai politik mengimplementasikan kebijakan afirmasi bukan sebagai solusi meningkatkan representasi perempuan, melainkan sebagai upaya mengamankan kepentingan partai politik.

3. Potret Keterpilihan Perempuan Dalam Pemilu 2019

Bicara soal keterpilihan perempuan di Indonesia, indikator yang sering digunakan adalah pencapaian kursi perempuan di parlemen. Pasca penetapan akhir hasil Pemilu 2019 oleh KPU per tanggal 16 September 2019, jumlah keterpilihan calon legislatif (caleg) perempuan meningkat dari empat pemilu sebelumnya, yaitu mencapai 120 orang atau 20,86 persen dari total 575 anggota DPR RI (KPU, 2019).⁽¹⁾ Adapun capaian kursi yang diperoleh caleg terpilih merupakan suara

¹ Pada tanggal 31 Agustus 2019, KPU mengeluarkan putusan melalui SK 1318/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR dalam Pemilu 2019 dengan kursi perempuan sebanyak 118 orang atau setara dengan 20,5 persen, namun pada tanggal 16 September berdasarkan hasil sengketa di PTUN, terdapat perubahan terhadap jumlah kursi perempuan melalui SK No. 1341/PL.01.9-Kpt/06/KPU/IX/2019 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 1318/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019 menjadi 120 orang atau setara dengan 20,8 persen.

agregat dari seluruh caleg yang berkontestasi termasuk di dalamnya suara yang diberikan terhadap partai politik. Secara spesifik, caleg perempuan terpilih mendapat 9.485.651 suara atau setara dengan 8 persen suara agregat partai politik yang lolos parlemen dan setara dengan 10 persen dari total jumlah pemilih perempuan di Indonesia yang berjumlah 96.557.044 pemilih (KPU, 2019, CNN, 2019).

Dalam konteks melihat potret keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019, bagian ini akan menjelaskan setidaknya tiga tahapan dalam Pemilu 2019, yaitu tahapan pencalonan perempuan, tahapan pengawalan suara, dan tahapan perolehan kursi perempuan. Tahapan pencalonan perempuan dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana perempuan dihadirkan dalam kontestasi pemilu sejak kondisi awal. Tahapan pengawalan suara dimaksudkan untuk menggambarkan dinamika yang terjadi di fase akhir, yaitu antara tahapan penghitungan suara dan rekapitulasi suara hingga penetapan. Sedangkan tahapan perolehan kursi perempuan dimaksudkan untuk menggambarkan potret keterpilihan perempuan secara kuantitas sebagai pra kondisi bagi representasi politik perempuan pada Pemilu 2019.

3.1. Tahap Pencalonan Perempuan

Tahapan pencalonan merupakan tahapan krusial di dalam proses pemilu yang menempatkan partai politik sebagai penjaga gerbang (*gatekeepers*) proses seleksi politik. Termasuk di dalamnya soal substansi pemenuhan kuota partai politik (*party quota*) 30 persen pencalonan perempuan dalam daftar kandidat, penempatan nomor urut dan penempatan daerah pemilihan; menjadi faktor yang turut mempengaruhi keterpilihan perempuan (Puskapol UI 2013; Puskapol UI 2015).

Tabel 2.
Jumlah Caleg Perempuan DPR RI pada Pemilu 2019

No	Partai Politik*	Jumlah Caleg Perempuan	Total Caleg	Caleg Perempuan (Dalam %)
1.	Partai Garuda	110	225	48,89
2.	PSI	274	574	47,74
3.	PKPI	76	137	44,53
4.	PPP	233	554	42,06
5.	Partai Hanura	177	427	41,45
6.	PBB	160	399	40,10
7.	PKS	212	533	39,77
8.	Partai Demokrat	223	573	38,92
9.	Perindo	221	568	38,91
10.	Partai Nasdem	221	575	38,43
11.	Partai Berkarya	213	554	38,45
12.	PKB	220	575	38,26
13.	PAN	219	575	38,09
14.	Partai Golkar	217	574	37,80
15.	PDIP	215	573	37,52
16.	Partai Gerindra	209	569	36,73

Sumber : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, *Peta Pencalonan Perempuan di Pemilu Serentak 2019* (*Diurut berdasarkan partai politik dengan kuota pencalonan terbesar)

Data menunjukkan angka pencalonan perempuan pada Pemilu 2019 sebanyak 3200 dari total 7.895 (setara dengan 40 persen), bahkan semua partai mencalonkan lebih dari 35 persen. Di satu sisi, sistem kuota gender secara tidak langsung memaksa partai politik untuk mencalonkan perempuan namun di sisi lain terpenuhinya kuota pencalonan menunjukkan situasi yang juga dilematis di dalam proses implementasinya. Data di atas juga menunjukkan bahwa justru partai baru yang persentase pencalonan perempuannya tertinggi (Partai Garuda, PSI, dan PKPI), namun ketiganya tidak lolos *parliamentary threshold*. Berkebalikan dengan tiga partai pemenang pemilu menunjukkan tiga partai peraih kursi terbesar yaitu PDIP dengan 128 kursi (22,3 persen), Partai Golkar dengan 85 kursi (14,8 persen), dan Partai Gerindra dengan 78 kursi (13,6 persen) justru ketiganya

bukan partai yang berkomitmen kuat terhadap kesetaraan dalam pencalonan anggota legislatif pada Pemilu 2019.

Selain angka pencalonannya, hal yang turut mempengaruhi peluang terpilihnya perempuan adalah penempatan nomor urut pencalonan. Data Pemilu 2019 menunjukkan bahwa caleg laki-laki lebih banyak ditempatkan di nomor urut kecil 1 dan 2 sedangkan perempuan lebih banyak ditempatkan di nomor urut 3 dan 6. Adapun rincian datanya adalah penempatan pada nomor urut 1 terdapat sebanyak 81 persen caleg laki-laki dan 19 persen caleg perempuan; penempatan pada nomor urut 2 terdapat sebanyak 70 persen caleg laki-laki dan 30 persen caleg perempuan; penempatan pada nomor urut 3 terdapat sebanyak 33 persen caleg laki-laki dan 67 persen caleg perempuan; penempatan pada nomor urut 4 terdapat sebanyak 73 persen caleg laki-laki dan 27 persen caleg perempuan; penempatan pada nomor urut 5 terdapat sebanyak 62 persen caleg laki-laki dan 38 persen caleg perempuan; penempatan pada nomor urut 6 terdapat sebanyak 35 persen caleg laki-laki dan 65 persen caleg perempuan. Artinya, dalam proses penempatan nomor urut, perempuan paling banyak berada pada nomor urut 3 dan laki-laki paling banyak ditempatkan di nomor urut 1 (Perludem, 2018).

Walaupun sistem penetapan calon pada Pemilu 2019 berdasarkan suara terbanyak, nomor urut masih menjadi basis keterpilihan caleg perempuan sebagaimana pengalaman di pemilu-pemilu sebelumnya (lihat tabel 3).

Tabel 3.
Perbandingan Keterpilihan Berdasarkan Nomor Urut
(Pemilu 2009, 2014, 2019)

Tahun Pemilu	No. Urut 1	No. Urut 2	No. Urut 3	No 4 dst
2009	64,96%	19,34%	6,39%	9,31%
2014	62,14%	16,96%	4,46%	15,96%
2019	64,34%	17,91%	5,04%	12,69%

Sumber : Data KPU diolah oleh Puskapol UI (2013, 2015, 2019)

Bila dilihat dari tabel di atas, pemilih lebih banyak memilih caleg secara berturut-turut di nomor 1, 2, dan 3. Pada Pemilu 2009, terdapat sekitar 91 persen caleg terpilih di nomor urut 1-3. Pada pemilu 2014, terdapat sekitar 84 persen caleg terpilih di nomor urut 1-3. Sedangkan pada Pemilu 2019, terdapat sekitar 87 persen caleg terpilih di nomor urut 1-3. Dari ketiga pemilu tersebut terlihat pola yang serupa yang menunjukkan bahwa penempatan nomor urut masih menjadi basis keterpilihan caleg, baik laki-laki maupun perempuan. Berdasarkan tabel di atas, kita juga dapat melihat bahwa pencalonan laki-laki yang lebih banyak ditempatkan di nomor urut 1 memiliki peluang keterpilihan lebih tinggi. Sebaliknya, pencalonan perempuan yang lebih banyak ditempatkan di nomor urut 3 memiliki peluang keterpilihan lebih rendah. Hal tersebut menunjukkan bahwa jika semakin banyak caleg perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1, maka peluang keterpilihannya juga akan semakin tinggi.

Namun dengan ketentuan yang ada, tidak mudah untuk mengubah angka pencalonan perempuan yang saat ini mensyaratkan pencalonan minimum 30 persen bahkan sudah melalui pengaturan *zipper system* sebagai upaya untuk bisa menempatkan caleg perempuan di nomor urut kecil secara berturut-turut. Terkecuali, bila perubahan kebijakan dilakukan di internal partai politik sebagaimana dilakukan oleh PPP dan PAN pada 2014 lalu. PAN menempatkan perempuan di nomor urut 1 di 30 persen daerah pemilihan. Sedangkan PPP dengan memberikan nomor urut 1 di 22 daerah pemilihan yang 10 orang diantaranya terpilih menjadi anggota legislatif. Dengan demikian, kebijakan afirmasi sesungguhnya bisa dilakukan selain melalui intervensi positif KPU melalui PKPU, tetapi juga dapat dilakukan melalui intervensi partai politik baik itu melalui kebijakan internal partai politik maupun usulan kebijakan dalam revisi undang-undang partai politik.

Dengan demikian, tantangan yang kemudian muncul adalah partai politik bisa saja menempatkan perempuan di nomor urut 1 pada 30 persen dapil, tetapi ditempatkan di dapil yang sebenarnya tidak strategis, yakni di dapil yang sering disebut

dengan “dapil neraka” atau di dapil yang bukan merupakan basis konstituen caleg tersebut (Ardiansa, 2016). Perlu komitmen untuk mengembalikan semangat kebijakan afirmasi yang ditujukan bagi perempuan potensial yang memiliki basis sosial, tetapi masih berhadapan dengan hambatan struktural dan kultural, baik itu di masyarakat maupun di internal partai politik. Kebijakan kuota pencalonan diharapkan bukan menjadi alat untuk melanggengkan oligarki partai dengan mencalonkan perempuan berbasis kekerabatan dan klientelisme tanpa proses rekrutmen yang transparan dan proses kaderisasi yang baik di internal partai. Partai politik seharusnya dalam jangka waktu lima tahun bisa memaksimalkan fungsi-fungsi organisasi sayap partai dan bidang perempuan untuk menjangkau kader perempuan potensial yang dipersiapkan untuk pencalonan pemilu berikutnya. Di sisi lain, dengan memaksimalkan kader-kader yang sudah ada agar mau mencalonkan kembali dan memaksimalkan dukungan partai karena tren yang terjadi adalah caleg yang gagal dalam kontestasi pemilu cenderung memilih untuk tidak mencalonkan lagi dengan alasan tidak ada modal finansial dan menyerah dengan fenomena pembelian suara (*vote buying*) yang masih merajalela dalam budaya pemilu Indonesia hari ini (Subono, 2017).

3.2 . Tahap Pengawasan Suara

Studi Puskapol UI sebelumnya menunjukkan bahwa tahapan yang cukup rentan dan sulit diantisipasi oleh caleg perempuan adalah tahapan mengawal suara yaitu sejak tahapan penghitungan suara hingga rekapitulasi suara. Hal ini disebabkan karena pengawasan suara membutuhkan akses terhadap struktural partai politik, dan juga proses pengawasan suara membutuhkan biaya yang tidak sedikit (Subono, 2017). Pemantauan yang dilakukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia pada Pemilu 2019 di 15 provinsi menunjukkan bahwa sebagian besar caleg perempuan tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk mengawal suara. Hal ini kemudian berakibat pada suara perempuan yang rentan dicurangi (Kartikasari, 2019). Banyak caleg perempuan yang mengalami kehilangan suara akibat lemahnya pengawasan suara dari sejak penghitungan

di TPS hingga rekapitulasi hasil penghitungan di tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga rekapitulasi serta pengumuman hasil penghitungan di tingkat KPU RI. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004, 2009, dan 2014 yang lalu, banyak ditemui kasus perbedaan antara perolehan suara caleg yang dicatat di TPS dengan yang tercatat pada hasil rekap di tingkat kecamatan dan tingkat di atasnya (Subono 2017). Tidak mengherankan, jelang hari pemungutan suara di Pemilu 2019, isu mengenai rentannya kecurangan terhadap caleg perempuan banyak disuarakan oleh organisasi perempuan politik, seperti Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Maju Perempuan Indonesia (MPI), Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI), dan organisasi masyarakat sipil lainnya.⁽²⁾

Dalam konteks Pemilu 2019, penanganan sengketa administratif pemilu di selesaikan melalui Bawaslu RI meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain itu, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi gerbang terakhir sengketa administrasi pelanggaran hasil putusan KPU (Pasal 460 ayat 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Sedangkan Mahkamah Konstitusi menangani sengketa hasil pemilu yang sudah ditetapkan secara nasional bila perolehan suara sudah ditetapkan secara nasional oleh KPU RI (Pasal 473-474 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum).

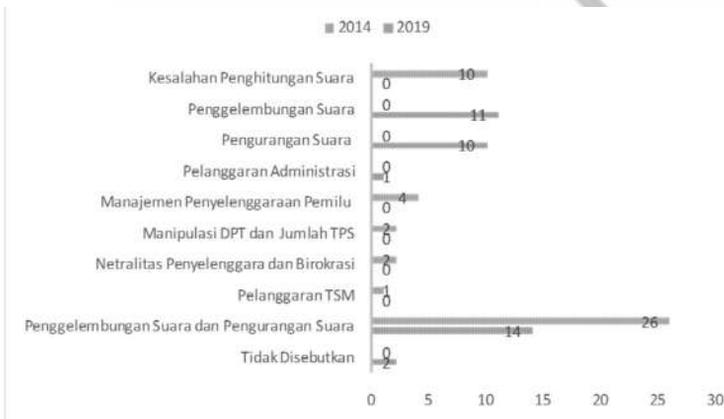
3.2.1 Temuan Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Dalam permohonan perselisihan hasil Pemilu 2019 di MK, jumlah permohonan sengketa di Pemilu 2019 sebanyak 613.

²Habibi, Andrian. 2019. Soal Caleg Perempuan, Bawaslu Pastikan Berlakukan Pengawasan Yang Sama dalam <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/soal-caleg-perempuan-bawaslu-pastikan-berlakukan-pengawasan-yang-sama> diakses pada tanggal 5 Juli 2019 Pukul 14.20 WIB; KPU: Jumlah Pemilih Tetap Pemilu 2019 Capai 192 juta dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181215171713-32-353929/kpu-jumlah-pemilih-tetap-pemilu-2019-capai-192-juta> (diakses tanggal 20 Oktober 2019).

Hal ini relatif mengalami penurunan yang cukup signifikan dari jumlah permohonan sengketa pada pemilu 2014 sebelumnya, yaitu sebanyak 901 permohonan. Secara spesifik, jumlah permohonan sengketa yang diajukan oleh caleg perempuan pada Pemilu 2019 sebanyak 38. Sedangkan pada pemilu 2014 adalah sebanyak 45 yang diidentifikasi.⁽³⁾ Adapun dalil permohonan yang disengketakan oleh caleg perempuan dapat dilihat pada bagan 2 berikut.

Bagan 2.
Data Sengketa Hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi



Sumber: Kode Inisiatif, 2019

Data di atas menunjukkan bahwa isu pengelembungan dan pengurangan suara merupakan dalil permohonan yang paling banyak diajukan oleh caleg perempuan, yaitu sebanyak 14 temuan. Hal ini terjadi karena suara pemohon berkurang dan sekaligus terjadi pengelembungan terhadap caleg di internal partai maupun caleg di partai lain. Ada pula isu pengurangan suara saja, yaitu sebanyak 10 temuan. Hal ini terjadi karena hanya suara pemohon yang hilang namun tidak disertai dengan pengelembungan suara dari pihak terkait. Juga terdapat isu

3 603 permohonan pada pemilu 2014 dan 426 pada Pemilu 2019 tidak menyebutkan gender secara spesifik didalam permohonan sengketa di Mahkamah Konstitusi

pengelembungan suara saja, yaitu sebanyak 11 temuan. Hal ini terjadi dengan kondisi suara pemohon tidak ada yang hilang namun suara pihak terkait menjadi naik dan menyebabkan pemohon tergeser. Secara spesifik, bila dilihat dari jenis sengketa yang diajukan oleh caleg perempuan, sengketa di internal partai politik cenderung lebih banyak, yaitu sejumlah 16 pengajuan. Sedangkan sengketa di eksternal partai politik sebanyak 12 pengajuan. Sedangkan yang tidak disebutkan adalah sebanyak 10 pengajuan (Kode Inisiatif 2019). Data di atas juga menunjukkan bahwa sengketa administrasi pemilu, termasuk di dalamnya persoalan kesalahan penghitungan suara yang diselesaikan di Bawaslu RI, dengan hasil putusan final dan mengikat telah berkontribusi pada menurunnya jumlah sengketa hasil di MK. Namun demikian, dari seluruh permohonan di MK, hanya 12 perkara yang dikabulkan, yaitu 8 perkara yang diajukan parpol dan 4 perkara yang diajukan perorangan (1 perempuan dan 3 laki-laki). Dari seluruh permohonan yang diajukan secara spesifik oleh caleg perempuan, tidak ada satupun gugatan yang dikabulkan oleh MK.⁽⁴⁾

Dari temuan riset ini, terdapat beberapa hal yang menjadi kendala caleg perempuan di dalam proses pengajuan sengketa hasil pemilu yakni sebagai berikut.

1. Kompleksitas di dalam proses pengajuan sengketa dalam hal persyaratan formil dan pembuktian dokumen, yang mana caleg perempuan justru sering berhadapan pada persoalan internal partai politik yang tidak mendistribusikan dokumen secara terbuka bagi seluruh kandidat. Padahal, salah satu prinsip penyelenggaraan pemilu adalah terbuka dan akuntabel (Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum). Akibat kompleksitas, minimnya dukungan partai, dan terbatasnya pengetahuan sengketa pemilu, para caleg perempuan kemudian enggan untuk mengurus sengketa hasil pemilu.
2. Persoalan pengetahuan sengketa pemilu yang masih

⁴Pratama Taher, Andrian. Kode Inisiatif: Gugatan Pileg DPR RI Tak Satupun Dikabulkan MK dalam <https://tirto.id/kode-inisiatif-gugatan-pileg-dpr-ri-tak-satu-pun-dikabulkan-mk-ef8R>(diakses tanggal 29 Agustus 2019).

minim. Para caleg perempuan lebih banyak terfokus pada isu kampanye sehingga seringkali abai untuk mempersiapkan diri bilamana perlu untuk mengajukan sengketa pemilu terutama berkaitan dengan kesiapan pengumpulan bukti. Soal pendokumentasian bukti seperti catatan saksi di setiap TPS dan bukti lainnya atas pelanggaran dan kecurangan yang terjadi. Maka, kesiapan dokumen dan bukti harus terkompilasi dengan baik per daerah dan untuk setiap isu agar memudahkan di dalam persiapan proses sengketa pemilu pasca pileg.

3. Pasal 351 ayat 3 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur keberadaan saksi peserta pemilu, meskipun sifatnya adalah hak partai untuk menyediakan saksi atau tidak, namun proses Pemilu 2019 menunjukkan belum optimalnya peran saksi partai politik. Adapun hal tersebut disebabkan oleh setidaknya tiga hal. *Pertama*, partai politik belum tentu menyediakan saksi di seluruh TPS yang berjumlah 801.838 TPS karena adanya keterbatasan dana sehingga caleg seringkali harus menyediakan saksi individu untuk mengamankan suara. Padahal biaya untuk mengawal suara secara individu semakin menjadikan pemilu berbiaya mahal. *Kedua*, beberapa kasus menunjukkan bahwa saksi partai politik merupakan saksi salah satu caleg di dapil yang bersangkutan sehingga tidak sepenuhnya menjaga suara seluruh caleg dan partai. Hal ini menjadi hambatan bagi caleg perempuan mengingat kondisi perempuan yang memiliki keterbatasan terhadap structural partai politik. *Ketiga*, saksi partai politik tidak mendistribusikan dokumen kepada seluruh caleg sehingga caleg kesulitan memperoleh dokumen hasil penghitungan suara. Padahal dokumen tersebut akan sangat dibutuhkan dalam pengajuan sengketa pemilu. Dalam beberapa kasus terjadi fenomena jual beli dokumen C1 pasca pemilu berlangsung.
4. Persoalan ketentuan adanya rekomendasi partai di dalam pengajuan sengketa di MK sebetulnya melahirkan dua persoalan. *Pertama*, membatasi hak caleg untuk mengajukan sengketa ke MK terutama bila sengketa

tersebut merupakan sengketa di internal partai politik dan beberapa partai politik memberikan kebijakan untuk menyelesaikannya di Mahkamah Partai. *Kedua*, membatasi hak caleg apabila partai politik tidak memberikan rekomendasi dikarenakan memiliki kepentingan tertentu. Padahal keadilan pemilu (*electoral justice*) akan terwujud jika mekanisme memungkinkan warga negara untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan. Dalam hal ini memberikan kesempatan kepada caleg untuk menguji, memberi ruang kepada caleg untuk memperjuangkan hak nya sebagai esensi dari penegakan hukum pemilu (Junaedi, 2017).

3.2.2. Temuan Sengketa Administrasi di Bawaslu dan PTUN

Dalam konteks pelanggaran administrasi, terdapat temuan-temuan yang menarik secara khusus dalam dinamika keterpilihan caleg perempuan melalui sengketa administrasi. Beberapa kasus pelanggaran administrasi yang menjadi kekhususan dalam tulisan ini adalah kasus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) di Dapil Kalimantan Barat 1, Partai Gerindra di Dapil Kalimantan Barat 1, dan Partai Gerindra di Dapil Jawa Barat 1. Ketiga kasus ini memiliki satu persamaan isu, yakni adanya dinamika politik maupun kepentingan internal yang terjadi di partai politik yang kemudian mempengaruhi jumlah keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019. Adapun kronologis ketiga kasus tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 4.
Kronologi Kasus Sengketa Administrasi

Sengketa Administrasi	Kronologis Sengketa
Kasus PDIP Kalbar I	<p>Kasus ini menunjukkan adanya konflik di internal partai karena terjadi perubahan suara di dalam proses rekapitulasi tingkat kecamatan yakni adanya penambahan suara terhadap dua orang kandidat yang telah diputuskan oleh Bawaslu RI berdasarkan pada Putusan Bawaslu RI Nomor 13/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 bahwa terlapor yakni Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di enam kecamatan diantaranya PPK Jelimpo, PPK Mempawah Hulu, PPK Menjalin, PPK Menyuke, PPK Sengah Temila, dan PPK Mandor di Kabupaten Landak Provinsi Kalimantan Barat terbukti melakukan pelanggaran administrasi pemilu dalam rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara calon anggota DPR di tingkat kecamatan dan memerintahkan PPK di enam kecamatan tersebut untuk melakukan perbaikan DAA₁ sesuai dengan C₁ plano. Hasil putusan pelanggaran administrasi tersebut tidak merubah posisi suara Maria Lestari. Selanjutnya Maria Lestari melaporkan 20 penyelenggara pemilu yaitu seluruh komisioner KPU Kab. Landak, Bawaslu Kab. Landak, KPU Provinsi Kalbar, dan Bawaslu Provinsi Kalbar dengan perkara nomor 212-PKE-DKPP/VIII/2019 atas dugaan pelanggaran kode etik bahwa teradu diduga mengubah angka hasil formulir C₁ DPRD Kab/Kota secara masif di 22 TPS di Desa Hilir Kantor, Kecamatan Ngabang, Kabupaten Landak ke DKPP (DKPP 2019).</p>

	<p>Di Dapil Kalbar I, PDIP berhak atas dua kursi DPR dan berdasarkan urutan perolehan suara, dua caleg peraih suara terbanyak adalah Cornelis dengan 285.797 suara dan Alexius Akim dengan 38.750 suara. Namun, penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) untuk DPR RI dapil Kalbar 1 dilaksanakan secara internal di Mahkamah Partai PDIP yang hasilnya memutuskan untuk memecat Alexius pada tanggal 30 Agustus atau sehari sebelum penetapan anggota DPR terpilih oleh KPU (Tribunnews Pontianak 2019). Posisi Alexius kemudian berpotensi digantikan oleh peraih suara terbanyak ketiga yakni Michael Jen0 dengan 36.243 suara. Namun ternyata, Michael Jen0 terlebih dahulu mengundurkan diri dari keanggotaan PDIP, Surat pengunduran diri disampaikan kepada KPU lewat surat pernyataan bermaterai bertanggal 29 Agustus 2019. Berdasarkan urutan perolehan suara, pada akhirnya Maria Lestari memperoleh kursi DPR dengan jumlah suara 33.006 suara.⁵</p>
<p>Kasus Gerindra di Jawa Barat XI</p>	<p>Sama halnya dengan kasus PDIP di Kalbar 1, kasus Gerindra di Jabar XI menunjukkan dinamika internal yang diselesaikan lewat langkah administrasi di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Gugatan dilayangkan karena adanya ke-</p>

5 DKPP Periksa 20 Penyelenggara Pemilu Kalimantan Barat dalam <http://dkpp.go.id/dkpp-periksa-20-penyelenggara-pemilu-kalimantan-barat/> (diakses tanggal 22 Agustus 2019); Ketua DPD PDIP Kalbar Lasarus Angkat Suara Soal Pergantian Alexius Akim ke Maria Lestari di DPR RI dalam <https://pontianak.tribunnews.com/2019/08/31/ketua-dpd-pdip-kalbar-lasarus-angkat-suara-soal-pergantian-alexius-akim-ke-maria-lestari-di-dpr-ri> (diakses tanggal 1 September 2019); Dipecat Sepihak, 4 Anggota DPR Terpilih Gugat Partai Gerindra dalam <https://www.liputan6.com/news/read/3939645/dipecat-sepihak-4-anggota-dpr-terpilih-gugat-partai-gerindra> (diakses tanggal 1 September 2019).

	<p>beratan bagi Mulan Jameela selaku caleg Gerindra dapil Jabar XI, Mulan Jameela meminta pengadilan untuk menetapkan hak bagi DPP Partai Gerindra untuk menetapkan caleg terpilih karena suara pemilih partai Gerindra lebih besar dari pemilih caleg secara langsung. Hasil Pemilu 2019 menunjukkan, Partai Gerindra memperoleh 3 kursi, kursi pertama perolehan suara caleg ditempati Muhammad Husein dengan 181.435 suara, kursi kedua perolehan suara caleg ditempati H. Subarna dengan 106.600 suara, kursi ketiga perolehan suara caleg ditempati Ervin Luthfi dengan 33.938 suara.</p> <p>Pasca putusan PN Jaksel dengan Nomor 520/Pdt/Sus.Parpol/2019 PN.Jkt.Sel yang menetapkan bahwa gugatan Mulan Jameela diterima, maka DPP Gerindra menindaklanjuti putusan tersebut dengan mengeluarkan tiga surat : 1. Surat bernomor 023A/BHA-DPPGERINDRA/IX/2019 tertanggal 11 September 2019 perihal penjelasan kedua soal langkah administrasi pelaksanaan putusan PN Jaksel nomor 520/Pdt/Sus.Parpol/2019 PN.Jkt.Sel; 2. Surat Keputusan DPP Gerindra Nomor 004A/SKBHA/DPPGERINDRA/IX/2019 tentang pemberhentian keanggotaan sebagai langkah administrasi pelaksanaan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan; 3. Surat Keputusan DPP Gerindra Nomor 004B/SKBHA/DPPGERINDRA/IX/2019 yang memutuskan calon anggota DPR Daerah Pemilihan Jabar XI atas nama Ervin Luthfi dan Fahrul Rozi dinyatakan tidak memenuhi persyaratan sebagai calon terpilih anggota DPR. Kemudian putusan tersebut ditindaklanjuti Komisi Pemilihan Umum (KPU) RI lewat surat</p>
--	--

	<p>dengan Nomor 1341/PL.01.09-Kpt/06/KPU/IX/2019 yang ditetapkan pada 16 September 2019.</p> <p>Putusan tersebut menyatakan Mulan Jameela menggantikan dua caleg Gerindra yang perolehan suaranya berada di atasnya yakni Ervin Luthfi (suara terbanyak ketiga dengan perolehan suara 33.938) dan Fahrul Rozi (suara terbanyak keempat dengan perolehan suara kursi keempat perolehan suara caleg ditempati Fahrul Rozi dengan 26.324 suara, sedangkan Mulan Jameela menempati kursi kelima dengan 24.192 suara (KPU 2019). Keduanya diberhentikan secara sepihak oleh DPP Gerindra, tanpa disertai keterangan jelas mengenai alasan pemberhentian.</p>
Kasus Gerindra di Kalbar I	<p>Sama halnya dengan Mulan Jameela (kasus Gerindra di Jawa Barat XI), kasus ini juga melibatkan caleg perempuan Katherine A.Oe selaku caleg Gerindra dapil Kalbar 1 yang menjadi salah satu penggugat di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Sebelumnya, Katherine pernah mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi karena menilai ada kecurangan dalam Pileg 2019 di dapil Kalbar 1. Namun gugatan tersebut ditolak MK karena dinilai lemah dan tidak berdasar (Liputan 6, 2019). Gerindra di Kalbar 1 memperoleh 1 kursi dengan suara terbanyak diperoleh Yusid Toyib yaitu 36.030 suara. Sedangkan Katherine berada di urutan kedua suara terbanyak dengan 35.242 suara.</p> <p>Pasca putusan PN Jaksel dengan Nomor 520/Pdt/Sus.Parpol/2019 PN.Jkt.Selyang</p>

	menetapkan bahwa gugatan Katherine diterima, KPU menindaklanjutinya melalui surat dengan Nomor 1341/PL.01.09-Kpt/06/KPU/IX/2019 yang ditetapkan pada 16 September 2019 tentang perubahan atas keputusan KPU Nomor 1318/PL.01.9-Kpt/06/KPU/VIII/2019 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR dalam Pemilu 2019. ⁶ Putusan tersebut menyatakan Katherine O Ae menggantikan Yusid Toyib yang diberhentikan oleh DPP Partai Gerindra.
--	---

masih adanya persoalan di dalam proses pemberhentian dan pengangkatan anggota caleg perempuan terpilih melalui proses sengketa administrasi. Adapun perbedaan secara signifikan dalam kasus tersebut adalah terpilihnya caleg perempuan pada kasus PDIP di Kalimantan Barat I melalui proses di Mahkamah Partai. Proses tersebut menunjukkan adanya kesempatan caleg perempuan untuk mengajukan penyelesaian sengketa di internal partai melalui Mahkamah Partai sebagai bentuk ketidakpuasan akibat adanya perubahan suara yang berimplikasi pada pemecatan terhadap caleg terpilih (Alexius Akim). Sedangkan terpilihnya dua caleg perempuan pada kasus Partai Gerindra di Jawa Barat XI dan Kalimantan Barat I tidak diselesaikan melalui Mahkamah Partai. Pemberhentian keanggotaan caleg yang terpilih sebelumnya dilakukan secara sepihak melalui SK Partai No.002/SKBHA/DPPGERINDRA/IX/2019 sebagai langkah administrasi pelaksanaan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tanggal 26 Agustus 2019.

Padahal bila kita lihat UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mengatur bahwa kewenangan Mahkamah Partai adalah menyelesaikan perselisihan internal partai politik. Adapun penjelasan pasal 32 ayat 1 memerinci jenis perselisihan

⁶ Andayani, Dwi. KPU Setujui Perubahan Anggota DPR Terpilih PDIP di Kalbar dalam <https://news.detik.com/berita/d-4688163/kpu-setujui-perubahan-anggota-dpr-terpilih-pdip-di-kalbar> (diakses tanggal 31 Agustus 2019).

internal partai politik yaitu : (1) perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; (2) pelanggaran terhadap hak anggota

partai politik; (3) pemecatan tanpa alasan yang jelas; (4) penyalahgunaan kewenangan; (5) pertanggungjawaban keuangan; dan/atau (6) keberatan terhadap keputusan partai politik. Dengan demikian, seharusnya pemberhentian keanggotaan caleg terpilih walau bagaimanapun harus diselesaikan melalui Mahkamah Partai sehingga tidak menimbulkan kesewenang-wenangan terutama dalam konteks hasil pemilu yang banyak menunjukkan dinamika internal di dalam kontestasi politik. Hal ini juga menjadi penting untuk diperhatikan, karena kasus di atas menunjukkan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak mulai terancam bila partai politik dengan mudah melakukan pemecatan terhadap anggota partai politik tanpa melalui mekanisme penyelesaian sengketa di Mahkamah Partai.

4. Tahap Perolehan Kursi Perempuan

Pemilu 2019 berdasarkan sistem pemilu proporsional dengan suara terbanyak, ambang batas (*parliamentary threshold*) sebanyak 4 persen, dan penggunaan metode *sainte laque* dalam mengkonversi suara ke kursi menunjukkan peningkatan hasil perolehan kursi perempuan yang berbeda dari pemilu sebelumnya. Adapun perubahan jumlah kursi perempuan di masing-masing partai politik dapat dilihat pada tabel berikut (Lihat tabel 4).

Tabel 5.
Perbandingan Hasil Perolehan

Kursi DPR RI Pemilu 2009-2019

Partai Politik	Pemilu 2009		Pemilu 2014		Pemilu 2019	
	Total Kursi	Kursi Perempuan	Total Kursi	Kursi Perempuan	Total Kursi	Kursi Perempuan
PDIP	94 (16,8%)	17 (19,1%)	109 (19,5%)	21 (19,2%)	128 (22,3%)	26 (20,3)
Golkar	106 (18,9%)	18 (17,9%)	91 (16,3%)	16 (17,6%)	85 (14,8%)	19 (21,3%)
Gerindra	26 (4,6%)	4 (19,2%)	73 (13%)	11 (15%)	78 (13,6%)	14 (17,9%)
Demokrat	149 (26,6%)	35 (23,5%)	61 (10,9%)	13 (21,3%)	54 (9,4%)	10 (18,5%)
PAN	46 (8,2%)	7 (15,2%)	49 (8,8%)	9 (18,37%)	44 (7,7%)	7 (15,9%)
Nasdem	-	-	35 (6,3%)	4 (11,4%)	59 (10,3%)	19 (32,2%)
PKB	28 (5%)	7 (25%)	47 (8,4%)	10 (21,28%)	58 (10,1%)	12 (20,6%)
PKS	57 (10,2%)	3 (5,3%)	40 (7,1%)	1 (2,5%)	50 (8,7%)	8 (16%)
PPP	38 (7%)	5 (13,2%)	39 (6,8%)	10 (25,6%)	19 (3,3%)	5 (26,3%)
Hanura	17 (3%)	4 (23,5%)	16 (2,9%)	2 (12,5%)	-	-
Jumlah	560	101	560	97	575	120

2019)

Data diatas menunjukkan setidaknya tiga hal. *Pertama*, semakin tinggi kursi partai politik, maka semakin tinggi pula kursi untuk caleg perempuan. Sebaliknya, semakin rendah suara partai politik, maka semakin rendah pula kursi untuk caleg perempuan. Secara spesifik, kita dapat melihat bahwa PPP yang mengalami penurunan hampir 50 persen pada Pemilu 2019 dan menunjukkan penurunan 50 persen untuk kursi perempuan. *Kedua*, terdapat partai politik yang mengalami kenaikan jumlah keterwakilan perempuan, yakni PDIP, Partai Gerindra, PKB, Partai Golkar, Partai Nasdem, dan PKS. Sebaliknya PPP, PAN, dan Partai Demokrat mengalami penurunan angka keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019. *Ketiga*, Pemilu 2019 menunjukkan kenaikan signifikan angka keterpilihan perempuan di dua partai politik, yakni Partai Nasdem dan PKS. Partai Nasdem untuk pertama kalinya dalam sejarah keterpilihan perempuan di Indonesia mampu menembus 30 persen angka keterpilihan perempuan. Sedangkan PKS mengalami kenaikan signifikan, yakni delapan kali lipat dari periode sebelumnya.

Kenaikan angka keterpilihan perempuan di satu sisi menggembirakan karena memberikan optimisme bahwa perempuan memiliki peluang keterpilihan yang seharusnya sama dengan laki-laki. Namun, di sisi lain, hasil kajian Puskapol

UI (2019) terhadap latar belakang caleg perempuan terpilih pada Pemilu 2019 menunjukkan situasi yang juga dilematis. Sebanyak 41 persen atau hampir dari separuh perempuan legislatif terpilih adalah mereka yang memiliki hubungan kedekatan ataupun kekerabatan politik dengan elit partai maupun elit lokal. Tren keterpilihan perempuan elit partai dan elit lokal ini dilanggengkan oleh dua aspek utama dalam proses kontestasi pemilu, yaitu soal akses terhadap sumber daya finansial dan akses terhadap sumber daya politik di tengah iklim kontestasi pemilu yang berbiaya mahal dan transaksional. Dua hal tersebut yang menjadi persoalan bagi caleg perempuan dengan basis modal sosial, tetapi terkendala dukungan finansial dan dukungan politik.

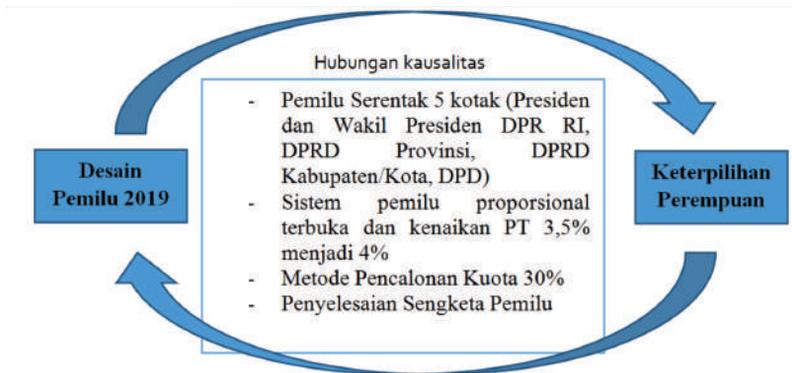
Pada Pemilu 2019 terdapat 23 dapil yang persentase keterpilihan perempuannya 30 persen atau lebih. Tiga dapil secara konsisten menunjukkan presentase tertinggi, yaitu Bengkulu (75 persen) Maluku Utara (66,7persen), dan Sulawesi Utara (66,7persen). Sedangkan masih ada 18 dapil yang belum memiliki wakil perempuan di kursi DPR yang diantaranya adalah Dapil Aceh 2, Riau 1, Riau 2, Kep. Bangka Belitung, Lampung 1, Kep. Riau, DKI Jakarta 3, Jateng 1, Jateng 10, Jatim 4, Jatim 11, Bali, NTB 1, NTT 1, Kalsel 1, Kalsel 2, Kaltara, dan Papua Barat.

5. Tantangan Peningkatan Keterpilihan Perempuan

Berpijak pada potret keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019, tantangan peningkatan keterpilihan perempuan di legislatif cukup kompleks. Kehadiran perempuan di parlemen tidak hanya ditentukan oleh satu variabel yang terisolasi. Tremblay, Hoodfar dan Tajati telah melakukan studi tentang faktor-faktor penyebab perempuan berada di parlemen, yaitu hasil interaksi antara sistem pemilu dengan faktor-faktor lain yang secara sederhana dapat dibagi sebagai berikut, yaitu ideologi gender negara (*state gender ideology*), sosial dan budaya (*cultural and social*) serta struktural dan institusional (*institutional and structural*). Pada saat bersamaan, penting untuk mengevaluasi faktor-faktor tersebut dengan memperhatikan secara serius faktor partai politik

dan sistem kuota gender (Tremblay,2008; Hoodfar and Tajali dalam Subono, 2017). Tulisan ini melihat desain pemilu dan faktor institusional partai politik menjadi faktor yang secara signifikan mempengaruhi keterpilihan caleg perempuan.

Bagan 2.
Hubungan Kausalitas Desain Pemilu dengan Keterpilihan Perempuan



Adapun tantangan keterpilihan perempuan pada pemilu 2019 dapat dilihat pada bagan di atas. Desain pemilu menjadi faktor krusial yang turut mempengaruhi keterpilihan perempuan di Pemilu 2019. Tulisan ini melihat terdapat empat hal yang mempengaruhi keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019. *Pertama*, pengaturan sistem pemilu serentak yang baru pertama kali di implementasikan di Indonesia yang berimplikasi pada substansi keterpilihan perempuan itu sendiri. Meskipun sebetulnya keserentakan pemilu ini dirasakan berdampak pada pemilihan legislatif secara menyeluruh, tetapi secara spesifik perempuan terdampak lebih besar terutama karena posisinya sebagai kelompok subordinat di dalam struktur politik. Dengan tahapan yang relatif bersamaan antara pilpres dan pileg, maka konsentrasi partai politik sejak awal tahapan cenderung lebih berfokus pada dinamika pilpres dibandingkan pileg. Termasuk masyarakat lebih banyak menyoroti isu pilpres dibandingkan dengan pileg itu sendiri (LIPI,2019). Implikasinya adalah masyarakat tidak mengenal lebih jauh caleg yang

dipilih. Pemilu serentak berimplikasi juga pada tahapan penghitungan dan rekapitulasi yang relatif panjang memaksa caleg perempuan harus menyediakan saksi di TPS untuk mengamankan suara dan tentu hal tersebut tidaklah berbiaya murah “syarat esensial perempuan maju menjadi caleg adalah kesiapan dana” (Pambudy, 2019).

Kedua, peningkatan *parliamentary threshold* (PT) dari 3,5 persen menjadi 4 persen, yang mana masih menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak. Sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak dan kenaikan PT menjadikan kontestasi pemilu dari partai sentris (*party-centered politics*) menjadi sangat kandidat sentris (*candidate-centered politics*). Caleg sepenuhnya fokus mengejar sebanyak-banyaknya perolehan suara personal (*personal vote*) dalam pileg. Suara caleg menjadi motif utama sebab menentukan besar kecilnya peluang keterpilihan seorang caleg yang berarti meningkatkan dinamika kontestasi antar caleg di internal partai politik. Hal ini berimplikasi pada melemahnya solidaritas di kalangan caleg perempuan karena kuatnya persaingan antar kader (Mellaz, 2018; Pambudy, 2019).

Dengan demikian, caleg perempuan dihadapkan pada beban berlapis, yaitu beban elektoral dalam hal pemenangan partai, beban finansial untuk pemenangan diri sendiri, dan beban finansial dengan relasi kuasa serta masih kuatnya budaya patriarki di dalam keluarga, partai, dan masyarakat. Dalam konteks beban finansial, tingginya pembiayaan pemilu bagi caleg perempuan berdampak pada arena politik yang tidak setara (*uneven playing field*) dalam akses terhadap sumber daya politik dan sumber daya finansial. Meskipun di satu sisi, proses pertarungan dan kontestasi elektoral dalam sistem proporsional terbuka merupakan hal positif dalam menantang kondisi oligarki dan patriarki di masyarakat maupun di dalam partai, namun di sisi lain sistem demikian juga menghambat munculnya *critical actors* perempuan, karena yang mampu memenuhi prasyarat kompetisi akan terbatas pada perempuan dari lingkaran oligarki kekuasaan. Hal ini dapat ditunjukkan dengan hasil perolehan kursi caleg perempuan terpilih yakni

sebanyak 41 persen adalah mereka yang memiliki kekerabatan dengan elit partai ataupun elit politik (Puskapol, 2019).

Ketiga, kuota pencalonan 30 persen perempuan sebagai sebuah regulasi berhasil memaksa partai untuk menghadirkan calon perempuan dengan persentase pencalonan perempuan politik lebih dari 30 persen dan bahkan beberapa partai mencapai di atas 40 persen. Namun secara implementasi, kebijakan afirmasi berkaitan dengan ketentuan 30 persen caleg perempuandilakukan secara formalistik sekadar pemenuhan syarat keikutsertaan partai politik dalam pemilu, caleg perempuan tidak disiapkan jauh sebelum tahapan pemilu dimulai. Padahal, waktu lima tahun adalah waktu yang panjang untuk melakukan proses rekrutmen dan kaderisasi serta pendidikan politik bagi para caleg perempuan untuk bisa berkontribusi bagi upaya peningkatan representasi perempuan. Begitupun dengan proses seleksi yang belum dilakukan secara transparan dan akuntabel yang pada akhirnya "asal comot" caleg perempuan dan mengabaikan proses kaderisasi di internal partai politik (Perludem, 2014; Puskapol UI, 2015; Puskapol, 2019).

Termasuk dalam hal penempatan nomor urut yang juga masih dilakukan secara administratif untuk memenuhi ketentuan *zipper system*. Padahal jika dilihat dari tren pileg sejak 2009 hingga 2019, penempatan nomor urut masih menjadi basis keterpilihan caleg dimana nomor urut kecil (1, 2, atau 3) lebih banyak dipilih oleh pemilih. Namun bila melihat datanya, perempuan lebih banyak ditempatkan di nomor urut 3 dan 6, sedangkan laki-laki yang lebih banyak ditempatkan di nomor urut 1 dan 2. Dengan demikian, regulasi mengenai ketentuan kuota gender dan *zipper system* tidak akan berhasil meningkatkan keterpilihan perempuan sepanjang partai politik tidak serius dalam mendorong kesetaraan gender dalam proses pencalonan.

Keempat, penyelesaian sengketa Pemilu 2019 masih dihadapkan pada berbagai persoalan yang akhirnya bisa mempengaruhi keterpilihan perempuan. Dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu maupun administrasi, tulisan ini melihat terdapat tiga hal penting yang menjadi persoalan. 1)

Minimnya pengetahuan caleg perempuan terhadap informasi yang komprehensif mengenai sengketa pemilu di MK terutama soal pengumpulan dokumen dan bukti yang seharusnya dipersiapkan sejak awal. Proses yang rumit dan kesulitan pengumpulan bukti banyak menjadi argumen kegagalan caleg dalam mengajukan gugatan di MK. 2) Belum optimalnya fungsi saksi partai politik dalam pengawalan suara caleg. Seharusnya saksi partai politik bertugas untuk mengawal suara partai dan seluruh caleg di TPS yang bersangkutan, namun beberapa kasus menunjukkan bahwa distribusi dokumen tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel. 3) Belum optimalnya fungsi Mahkamah Partai yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa di internal partai. Penyelesaian sengketa di Mahkamah Partai pada satu sisi diperlukan terutama menyangkut penyelesaian dinamika di internal partai, namun di sisi lain proses penyelesaian sengketa pemilu di Mahkamah Partai harus diperjelas kedudukannya dalam UU supaya partai politik tidak melakukan kesewenang-wenangan dalam memutus sengketa yang terjadi dalam pemilu.

6. Kesimpulan Dan Rekomendasi

Tantangan representasi politik perempuan di Pemilu 2019 lebih berat dibandingkan pemilu sebelumnya, tentu hal tersebut tidak terlepas dari adanya perubahan desain pemilu yang membuat Pemilu 2019 semakin kompleks. Namun demikian, secara pencapaian tentu dapat dilihat bahwa telah terjadi peningkatan jumlah keterpilihan perempuan pada Pemilu 2019 dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Meski demikian, peningkatan jumlah keterpilihan perempuan belum berarti menunjukkan kondisi substansi keterpilihan yang lebih baik dari sebelumnya terutama bila dilihat dari siapa yang terpilih dan bagaimana proses keterpilihannya. Sebagai pra kondisi terhadap representasi politik perempuan agar dapat menciptakan representasi politik perempuan yang substantif maka diperlukan inklusifitas di dalam proses elektoral yang tercermin di dalam regulasi maupun implementasinya. Secara regulasi, desain elektoral Pemilu 2019 masih menjadi tantangan tersendiri di tengah kondisi arena politik yang tidak setara

(*uneven playing field*). Begitu pula kebijakan afirmasi yang secara regulasi sudah memadai, namun secara implementasi masih jauh dari harapan dan substansi afirmasi itu sendiri baik dalam konteks implementasi yang masih dilakukan secara administratif dan belum substantif maupun terkait dengan sasaran implementasi afirmasi yang belum tepat. Jangan sampai kebijakan afirmasi menjadi alat untuk melanggengkan oligarki partai dengan mencalonkan perempuan berbasis kekerabatan dan klientelisme tanpa proses rekrutmen yang transparan dan proses kaderisasi yang memadai di internal partai.

Dinamika representasi politik perempuan di Pemilu 2019 juga dipengaruhi oleh faktor institusi partai politik yang memiliki peran sangat signifikan bagi proses keterpilihan perempuan dari hulu hingga hilirnya; dari proses rekrutmen dan kaderisasi, pencalonan, pengawalan suara, hingga penetapan kursi sehingga perspektif afirmasi yang substantif perlu dilakukan sejak dari partai politik itu sendiri. Namun demikian, praktik Pemilu 2019 menunjukkan bahwa partai politik muncul sebagai bagian dari hambatan bagi pra kondisi representasi politik perempuan. Terutama dalam hal fungsi partai untuk memastikan dan menjamin suara masyarakat sampai pada caleg perempuan dan partai politik dengan mekanisme pemilu yang jujur dan adil melalui optimalisasi dukungan struktur partai politik, dan optimalisasi kewenangan partai politik untuk menjamin keadilan di dalam proses elektoral. Dengan demikian, perempuan sebagai kelompok subordinat tidak kehilangan hak untuk dipilih sebagai esensi dari demokrasi yang inklusif, dan mampu mewujudkan apa yang disebut oleh Andrea Cornwall dan Anne Marie sebagai mendemokraskan demokrasi (*democratizing democracy*).

Beberapa rekomendasi yang dapat dirumuskan adalah:

1. Dalam desain pemilu yang masih menjadi tantangan bagi perempuan, perlu untuk mengkaji ulang soal keserentakan pemilu (Pilpres dan Pileg) yang menambah beban caleg perempuan di dalam kontestasi politik terutama ditengah kondisi arena politik yang tidak setara antara laki-laki dan

- perempuan;
2. Pada tahapan pencalonan diperlukan mekanisme dan aturan pra pencalonan yang lebih demokratis dalam partai politik terutama terkait aturan afirmasi pencalonan perempuan, untuk memastikan rekrutmen bukan sekedar syarat administrasi tetapi mengingat substansi afirmasi pencalonan sehingga membuat perempuan mampu menghadirkan identitas dan kepentingannya. Proses pra pencalonan juga perlu disertai dengan pertimbangan lamanya menjadi kader partai sehingga menjadi sebuah upaya bahwa kader yang dicalonkan adalah kader yang sudah bekerja untuk partainya. Partai politik seharusnya dalam jangka waktu lima tahun bisa memaksimalkan fungsi-fungsi organisasi sayap partai dan bidang perempuan untuk menjangkau kader perempuan potensial yang dipersiapkan untuk pencalonan pemilu berikutnya;
 3. Kebijakan afirmasi sesungguhnya bisa dilakukan selain melalui intervensi positif KPU melalui PKPU, tetapi juga dapat dilakukan melalui intervensi partai politik baik itu melalui kebijakan internal partai politik maupun usulan kebijakan dalam revisi undang-undang partai politik, seperti menempatkan perempuan di nomor urut satu untuk 30 persen daerah pemilihan; dan
 4. Pada fase pengawalan suara, perlunya optimalisasi fungsi saksi partai politik dalam mengawal suara caleg, peninjauan kembali terkait mekanisme pemberian rekomendasi partai sebagai syarat untuk pengajuan sengketa di Mahkamah Kontitusi, dan perbaikan terhadap alur penyelesaian sengketa di internal partai termasuk peninjauan kembali terhadap eksistensi Mahkamah Partai dalam konteks pemilihan umum.

Referensi

Ardiansa, Dirga. 2016. *Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia* dalam Jurnal Politik Vol. 2, No. 1, Agustus 2016.

Cornwall, Andrea dan Anne Marie. 2005. *Democratizing democracy: Feminist Perspectives*. dalam Democratization, Vol. 12 No. 5, Desember 2005, hal. 783-800.

Hoodfar, Homa dan Mona Tajali. 2011. *Electoral Politics: Making Quotas Works for Women*. London: Women Living Under Muslim Laws.

Junaidi, Veri dan Adelline Syahda. 2017. *Mekanisme Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam UU Nomor 7 Tahun 2017* dalam Jurnal Bawaslu Vo. 3 No. 1 2017, hlm. 49-64.

Kartikasari, Dian. 2019. *Panduan Pemantauan bagi Pemantau Pemilu 2019*. Jakarta: Koalisi Perempuan Indonesia.

Mellaz, August. 2018. "Personal Vote, Candidate-Centered Politics dan Pembiayaan Pileg 2014," dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana (Ed.). *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia.

Pambudy, Mardiana Ninuk. 2019. *Menanti Suara Perempuan di Parlemen* dalam Kompas 3 Agustus 2019 hal. 3.

Prihatini, Ella S. 2018. *On The Same Page? Support for Gender Quotas among Indonesian Lawmakers* dalam Jurnal Asian Social Science Vol. 14 No.5.

Rilis Media Puskapol UI tentang *Analisa Perolehan Suara Pemilu DPR RI Tahun 2019: Kekerabatan dan Klientelisme dalam Keterwakilan Politik* tanggal 26 Mei 2019.

Rilis Media MPI, Perludem, KPPI, dan KPPRI tentang *Peta Pencalonan Perempuan di Pemilu Serentak 2019* tanggal 26 September 2018.

Rilis Media Kode Inisiatif tentang *Peta Permohonan Perselisihan Hasil Pileg dan Pilpres di Mahkamah Konstitusi* tanggal 26 Mei 2019.

Rilis Media Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia tentang *Hasil Survey Pasca Pemilu 2019: Pemilu Serentak dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia* tanggal 28 Agustus 2019.

Soetjipto, Ani dan Shelly Adelina. 2012. *Partai Politik dan Strategi Gender Separuh Hati* (Pelajaran dari Pengalaman Tiga Partai Pemenang Pemilu 2009). Jakarta: Parentesis Publisher

Subono, Nur Iman; Aditya Perdana dkk. 2017. *Modul Pembekalan Calon Anggota Legislatif*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Tremblay, Manon. 2007. *Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis*. dalam *Democratization*, Vol. 14 No. 4 Agustus 2007, hal. 533-553.

Tim Penulis. 2019. *Laporan Kinerja 2019 : Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan Pencegahan, Menguatkan Pengawasan*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Tim Penulis. 2010. *Menyapu Dapur Kotor*. Depok: Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia.

Tim Penulis. 2013. *Paradoks Representasi Politik Perempuan (Studi Terhadap Perempuan Anggota DPRD Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat)*. Depok : Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia.

Tim Penulis. 2015. *Potret Keterpilihan Anggota Legislatif Hasil Pemilu 2014*. Depok: Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia.



Bab 10

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Pelaksanaan Hak Politik



Problematika dalam Penataan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota Pada Pemilu 2019: Kesenjangan Representasi Politik Warga Negara

Erik Kurniawan

1. Pengantar

Daerah pemilihan (dapil) merupakan salah satu unsur penting dalam sistem pemilu. Penetapan dapil kerap menjadi persoalan. Padahal, penetapan dapil berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilu, hubungan antara jumlah penduduk/suara dengan kursi, jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu dapil dan peluang satu partai politik untuk memperoleh kursi. Lewat dapil bisa pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik, keterwakilan perempuan, sistem kepartaian, efektivitas pemerintahan, politik uang dan sebagainya. Dengan demikian, daerah pemilihan selayaknya menjadi topik penting manakala merancang, merevisi, mengawasi atau mengevaluasi sistem pemilu.

Menurut Nohlen (dalam Kartawidjaja, 2017: 1), dapil tidak dapat kekal ditetapkan. Migrasi penduduk/pemilih, pemekaran wilayah, prinsip keterwakilan dan sebagainya, menuntut penyesuaian dapil atau modifikasi jumlah kursi parlemen. Biasanya, alasan klasik 'penganak-emasan' satu dapil berangkat dari pengedepanan daerah pedalaman (*malapportionment*), yang tentunya bertabrakan dengan prinsip demokrasi, yaitu satu orang satu suara satu nilai (*opovov*).

Pembentukan dapil melekat di dalamnya beberapa dimensi krusial, antara lain (Mellaz, 2012):

1. Keadilan atas jaminan keterwakilan penduduk terhadap wakilnya;
2. Jaminan bagi ada tidaknya peluang yang sama bagi setiap partai untuk mendapatkan kursi;
3. Mendeteksi absen tidaknya pola yang secara sistematis untuk menguntungkan partai politik tertentu;
4. Sinyal dan ukuran, seberapa tinggi ambang batas/*threshold* (matematis/terselubung) yang harus dilampaui oleh setiap partai untuk mendapatkan kursi perwakilan;
5. Jaminan bagi terjaganya kesamaan tujuan dan kepentingan sebuah komunitas dalam konteks perwakilan;
6. Memperhatikan kesesuaian daerah pemilihan dengan struktur partai;
7. Daerah pemilihan senantiasa membutuhkan penyesuaian dengan proses pertumbuhan penduduk, sehingga membutuhkan review dan penataan secara berkala.

Dalam kaitannya dengan keterwakilan, dapat dikatakan bahwa pendapilan merupakan teknis operasional dalam mewujudkan representasi politik. Batasan unit-unit pemilu yang harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga pemilih berkesempatan memilih calon-calon yang mereka rasakan benar-benar mewakili mereka. Selain itu, dalam pendapilan juga hendaknya mengedepankan kesetaraan kekuatan suara dimana pemilih memberikan suara yang memiliki tingkat kesetaraan setinggi mungkin (IDEA, 2002: 31-32).

Meski banyak pihak memahami betapa penting pengaruh dapil dengan konsep keterwakilan, namun studi ataupun kajian tentang isu ini sangatlah langka, jika tidak boleh dikatakan terabaikan. Untuk itu, pengalaman lebih dari dua ratus tahun di Amerika Serikat dan sebagian Eropa Barat dalam kurun waktu hampir satu abad, layak untuk dijadikan salah satu rujukan. Pada sebagian besar Negara-negara di dunia, konsep keterwakilan selalu dikaitkan dengan wilayah teritorial. Sedangkan faktor-faktor non-teritorial yang turut diperhatikan, antara lain: basis pemilih parpol, kelas sosial ataupun basis pendapatan, kepercayaan dan etnik, maupun kelompok-kelompok asosiasi (Rehfeld, 2005: 29-31).

Beberapa konsep dan pembelajaran mengenai pendapilan sudah sepatutnya menjadi roh dalam proses alokasi kursi dan pembentukan dapil. Oleh karenanya, menjadi penting melibatkan para pemangku kepentingan, terutama para pihak yang selama ini memiliki kapasitas dan ketekunan dalam menggeluti isu ini. Hal ini mengingat tidak banyak dari pemangku kepentingan pemilu memiliki kapasitas dalam memahami persoalan alokasi kursi dan pembentukan dapil sesuai dengan prinsip pendapilan yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Dengan peran kolaboratif seperti ini, maka diharapkan setiap pengambilan keputusan akan selalu didasarkan pada basis argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah kepada publik.

Alokasi kursi dan pembentukan dapil hendaknya disandarkan pada tujuan UU Pemilu yaitu mendorong efektifitas sistem pemerintahan presidensial, proporsional dan derajat keterwakilan yang lebih tinggi, memperkuat lembaga perwakilan dan mewujudkan sistem multipartai sederhana, meningkatkan partisipasi politik, dan keterwakilan perempuan (Mellaz, 2010).

Dalam konteks keserentakan pemilu, penataan dapil memiliki kompleksitas tersendiri khususnya dalam mengoperasionalkan salah satu nilai utama representasi politik yaitu prinsip OPOVOV. Pada pemilu presiden, operasionalisasi prinsip OPOVOV akan sangat mudah mengingat hanya ada satu dapil (nasional), sehingga nilai suara setiap pemilih akan sama. Lain hal dengan pemilu legislatif yang terbagi dalam puluhan bahkan ratusan dapil. Metode alokasi kursi dan "peta dapil" akan sangat menentukan apakah prinsip OPOVOV atau kesetaraan nilai suara telah dikedepankan.

"Peta dapil" yang dihasilkan akan mencerminkan tendensi apakah prinsip pendapilan telah diterapkan dengan benar. Bahkan tidak hanya itu, dari "peta dapil" juga dapat mengindikasikan beberapa praktek penyimpangan seperti kesalahan alokasi dan praktik *Gerrymandering*¹⁾, yaitu praktek

1 Praktik ini dikaitkan dengan pembuatan peta atau garis daerah pemilihan yang tidak seimbang dan bertujuan untuk menguntungkan pihak-pihak

penyusunan dapil yang bertujuan untuk menguntungkan partai/kandidat tertentu.

Bagaimana menentukan suatu dapil yang proposional, representatif, dan adil sehingga sesuai dengan tujuh prinsip yang diatur dalam UU Pemilu? Adakah standar nilai tertentu yang digunakan oleh KPU sebagai pemegang otoritas dalam menentukan dapil DPRD Kabupaten/Kota? Atau lebih jauh dari itu, apakah hasil penataan dapil ini memberikan kontribusi dalam memperkuat hubungan rakyat dengan wakilnya? Beberapa persoalan tersebut mungkin saja muncul dalam benak publik atau setidaknya para pemerhati pemilu. Akan tetapi, masih sangat jarang kajian yang dapat membantu publik untuk menuntaskan beberapa persoalan di atas.

Tulisan ini memiliki keterbatasan dan hanya ingin mencoba menjawab beberapa persoalan teknis yang muncul dalam alokasi kursi dan pembentukan dapil DPRD Kabupaten/Kotapada Pemilu 2019. Apakah hasil pendapilan DPRD Kabupaten/Kota telah mengedepankan prinsip kesetaraan nilai suara dan mengoptimalkan keterwakilan/representasi politik warga Negara? Apakah hasil pendapilan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2019 telah menyelesaikan beragam persoalan pendapilan pada Pemilu 2014?

2. Prinsip Pembentukan daerah pemilihan

Satu hal penting dalam menentukan alokasi kursi dan pembentukan dapil adalah tujuan dari UU Pemilu. Mendasarkan pada tujuan UU Pemilu, alokasi kursi dan pembentukan dapil digunakan sebagai instrumen untuk memperkuat sistem

tertentu, dalam hal ini partai tertentu. Lebih lanjut lihat Michael D. McDonald dan Richard L. Engstrom "*Detecting Gerrymandering*", dalam *Political Gerrymandering and The Court*, Bernard Grofman (ed), Agathon Press, New York, 1990, hlm. 178. Sedangkan istilahnya diambil dari nama Elbridge Gerry, Gubernur Negara Bagian Massachusetts 1810-1812. Lebih lanjut lihat Gary W. Cox dan Jonathan N. Katz dalam *Elbridge Gerry Salamander "The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution"*, Cambridge University Press, 2004, hlm. 3-4. Istilah ini juga muncul di Irlandia era perdana Menteri James Tully (Fine Gael), maka disebut sebagai Tullymandering. Hanya saja berbeda dengan Elbridge Gerry yang diuntungkan, justru James Tully malah dirugikan, meski maunya diuntungkan. Lihat Gianfranco Baldini dan Adriano Pappalardo, hlm. 184-185

pemerintahan presidensial sekaligus menyederhanakan sistem kepartaian, menciptakan stabilitas pemerintahan, memperkuat basis legitimasi wakil dan mendekatkannya dengan pemilih atau memperkuat konsep keterwakilan. Selain itu, dalam pembentukan dapil dikenal beberapa prinsip di antaranya (Brunel, 2002: 50):

1. Daerah pemilihan merupakan satu kesatuan yang utuh (*contiguous district*);
2. Kesetaraan populasi (*equal population*);
3. Menjaga kesamaan kepentingan dari komunitas (*preserving communities of interest*);
4. Menjaga keutuhan wilayah politik/administrasi (*preserving political subdivision*); dan
5. Kekompakan daerah pemilihan (*compactness*).

Sebenarnya ada satu lagi prinsip, yaitu perlindungan terhadap petahana (*protecting of incumbent*). Prinsip ini penting untuk dipahami, mengingat dalam prinsip tersebut terdapat insentif bagi petahana untuk dapat terpilih lagi atau tidak, mengingat selama ini sang petahana sudah menjalankan tugasnya sebagai legislator partai. Beberapa prinsip tersebut, selain memiliki tingkat prioritas yang lebih tinggi dibanding yang lain, juga seringkali saling bertentangan. Oleh karena itu, pilihan-pilihan yang hendak diprioritaskan, akan memberi dampak pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Diantara prinsip-prinsip di atas, yang paling ketat adalah daerah pemilihan hendaknya merupakan satu kesatuan yang utuh atau *contiguous district* (Brunnel, 2002: 58-59).

Pertentangan antara satu prinsip dengan prinsip yang lain biasanya muncul dalam pembentukan dapil. Misalnya, prinsip kesetaraan populasi. Jika ketentuan ini yang hendak disasar - dalam rangka menciptakan kesetaraan populasi antar daerah pemilihan - biasanya akan bertumbukan dengan prinsip menjaga keutuhan wilayah administrasi. Oleh karena itu, ketentuan wilayah administrasi biasanya ditanggalkan, atau jika tidak maka ketidaksetaraan atau deviasi yang terjadi bisa saja, karena alasan keutuhan wilayah administrasi maka deviasi - akibat ketidaksetaraan populasi - diberikan toleransi. Namun, toleransi terhadap deviasi karena alasan menjaga keutuhan

suatu wilayah, biasanya akan mengundang munculnya berbagai praktek *gerrymandering*. Konsekuensi-konsekuensi ini haruslah sepenuhnya dipahami oleh KPU (Mellaz, 2017).

Selain itu, setidaknya ditemukan tiga dimensi penting yang mendasari basis penentuan dapil: Pertama, homogenitas. Didefinisikan sebagai seberapa tinggi tingkat kesamaan pandangan kelompok masyarakat atau konstituen. Baik pandangan politik atau ideologi, tata cara dan praktek kehidupan sehari-hari yang berpengaruh terhadap respon bersama atas suatu isu. Kedua, stabilitas. Tingkat kemapanan keanggotaan konstituen, dimana pilihannya terhadap partai atau kandidat tidak sering berubah dari satu periode pemilu ke periode pemilu yang lain. Model konstituensi di Amerika Serikat memiliki tingkat stabilitas yang lebih permanen, sedangkan model sistem proporsional biasanya cenderung berubah. Ketiga, *voluntary*. Permisif tidaknya pemilih atau basis konstituen terhadap masuk dan keluarnya partai-partai baru. Dengan kata lain, dari sisi pemilih, apakah pemilih memiliki keleluasaan untuk diwakili oleh partai-partai baru atau oleh partai-partai lama. Sedangkan dari sisi partai, apakah peluang keluar masuknya partai-partai baru atau kandidat besar atau kecil (Rehfeld, 2005: 39-44).

3. Kerangka Legal Pendapilan

Isu penataan dan alokasi kursi daerah pemilihan, setidaknya mulai mendapatkan porsi serius oleh KPU pada Pemilu 2014. Hal ini dapat terlihat dari diadopsinya beberapa prinsip pendapilan yang masuk dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 5 Tahun 2013. Selain itu, secara sistematis KPU melakukan rangkaian kegiatan dalam pembahasan, penataan dan pembentukan peta daerah pemilihan, meski batasan kewenangannya terbatas untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam PKPU tersebut, KPU setidaknya membagi prinsip-prinsip daerah pemilihan dalam dua aspek, yaitu prinsip wajib dan prinsip yang diperhatikan (SPD, 2017:22). Prinsip-prinsip yang wajib dipenuhi adalah:

1. Prinsip kesinambungan/integralitas wilayah (kesatuan

- wilayah yang utuh);
2. Alokasi kursi per daerah pemilihan antara 3 – 12 kursi (diupayakan 6 – 12 yang akan ditegaskan melalui Juknis); dan
 3. Prinsip *Coterminus* (daerah pemilihan sebangun. Daerah pemilihan DPR RI sebangun dengan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

Sedangkan prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan adalah kondisi geografis dan transportasi dan kondisi sosial budaya.

Pada penyelenggaraan Pemilu 2019, prinsip pendapilan kemudian diadopsi dalam UU Pemilu. Pasal 185 UU Pemilu menyebutkan bahwa penyusunan dapil anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memperhatikan prinsip:

- a. kesetaraan nilai suara;
- b. ketaatan pada sistem pemilu proporsional;
- c. proporsionalitas;
- d. integritas wilayah;
- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama;
- f. kohesivitas; dan
- g. kesinambungan.

Lebih lanjut, UU Pemilu memberikan panduan untuk alokasi kursi dan pembentukan dapil Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 191 menentukan alokasi kursi untuk setiap kabupaten/kota berdasarkan jumlah penduduknya. Dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Jumlah Penduduk sampai dengan 100.000 memperoleh 20 kursi;
2. Jumlah penduduk lebih dari 100.000 sampai dengan 200.000 memperoleh 25 kursi;
3. Jumlah penduduk lebih dari 200.000 sampai dengan 300.000 memperoleh 30 kursi;
4. Jumlah penduduk lebih dari 300.000 sampai dengan 400.000 memperoleh 35 kursi;
5. Jumlah penduduk lebih dari 400.000 sampai dengan 500.000 memperoleh 40 kursi;
6. Jumlah penduduk lebih dari 500.000 sampai dengan 1.000.000 memperoleh 45 kursi;
7. Jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 sampai dengan

- 3.000.000 memperoleh 50 kursi; dan
8. Jumlah penduduk lebih dari 3.000.000 memperoleh 55 kursi.

Kemudian pasal 192 UU Pemilu menentukan bahwa dapil DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan dengan ketentuan alokasi kursi setiap daerah pemilihan (*district magnitude*) antara 3 sampai dengan 12. Dalam hal suatu kecamatan memiliki kuota kursi lebih dari ketentaun maksimal (12 kursi) maka penentuan dapil dapat menggunakan bagian kecamatan. Dengan merujuk pada ketentuan dalam pasal 192 ayat (4), maka KPU diberikan kewenangan diskresi (*frei ermesen*) untuk menentukan apakah bagian kecamatan dalam hal ini dapat berdiri sendiri untuk membentuk dapil atau bisa digabungkan dengan kecamatan atau bagian kecamatan lainnya untuk membentuk satu dapil. Sejauh mana konsistensi KPU menjalankan kewenangan ini akan menjadi satu topik pembahasan pada tulisan ini.

4. Alat ukur dalam pendapilan

Biasanya, dua alat ukur yang digunakan untuk menentukan baik atau tidaknya suatu suatu dapil. Pertama, untuk mengukur Proporsionalitas digunakan Indeks-Disproporsionalitas *Loosemore-Handby Index* (LHI) atau juga disebut *Malapportionment Index* (MAL). Indeks ini digunakan misalnya *The Independent Commission on the Voting System* Inggris. Prinsipnya, indeks ini untuk mengukur proporsi atau persentase penduduk satu dapil dengan persentase kursi dapil tersebut. Satu wilayah pemilihan (kabupaten atau kota) dikatakan proporsional sempurna, jika persentase penduduknya sama dengan persentase kursi atau LHI sama dengan 0.

Alat ukur kedua adalah derajat keterwakilan yang diperkenalkan oleh Friedrich Pukelsheim. Alat ukur ini digunakan untuk mengetahui porsi penduduk terhadap kursi keterwakilan yang didapatkan. Penataan dapil disebut adil jika terdapat kesetaraan nilai suara/harga kursi atau berderajat keterwakilan tinggi dalam satu wilayah pemilihan (kabupaten/kota). Dengan kata lain, semakin sedikit jumlah penduduk yang tidak terwakili (penduduk hangus), semakin sempitnya

deviasi per penduduk terhadap kursi ideal, dan semakin kecilnya kesenjangan antara *overrepresented* tertinggi dengan *underrepresented* terendah maka dapil tersebut memiliki derajat keterwakilan yang tinggi.

Penggunaan LHI atau MAL indeks sebagai alat ukur dalam pendapilan terkait dengan keterwakilan penduduk. Maka misi utamanya adalah untuk meminimalisasi penduduk hangus, agar sebanyak mungkin penduduk terwakili. Demikian juga dengan deviasi derajat keterwakilan, karena terkait dengan keterwakilan penduduk, maka misi utamanya adalah meminimalisasi deviasi indeks keadilan/derajat keterwakilan antar dapil agar tercipta kesetaraan nilai suara penduduk/harga kursi antar dapil dalam satu wilayah misalnya kabupaten/kota.

5. Problematika Alokasi Kursi dan Pembentukan Dapil

5.1. Di Dapil DPR RI

Jika ditengok jumlah dan alokasi kursi DPR sejak reformasi, bahkan ada sejak tahun 1971 sampai sekarang, bak warisan yang keramat, alokasi kursi DPR satu provinsi tidak boleh berkurang. Meski mencederai perimbangan alokasi kursi dengan provinsi lain. Hal ini tentu sangat berbeda misalnya dengan di Amerika Serikat. Kursi DPR negara bagian (setara provinsi) New York misalnya, menyusut dari 43 kursi pada 1950 menjadi hanya 27 kursi pada 2010 atau negara bagian Illinois berkurang dari 25 kursi pada 1950 menjadi 18 kursi pada 2010.

Pembagian alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan pada setiap periode pemilu paska reformasi memberikan banyak pembelajaran. Pada Pemilu 2004, KPU sebagai otoritas Negara yang melaksanakan alokasi kursi dan pembentukan dapil meninggalkan dua persoalan mendasar dan terus ada sampai Pemilu 2019 yaitu *malaportionment* dan potensi *gerrymandering*. Dua persoalan tersebut dapat mengakibatkan tercederainya keterwakilan/representasi politik warga Negara. Pada saat itu, dari sisi teknis, KPU kesulitan dalam mengoperasionalkan ketentuan dalam UU Pemilu yang telah mematok jumlah kursi DPR sebanyak 550 dan menghendaki pembagian kursi berdasarkan jumlah penduduk dan perimbangan yang wajar.

Yang dimaksud perimbangan yang wajar adalah adanya deviasi keterwakilan penduduk antara wilayah dengan penduduk yang rendah dengan wilayah yang berkepadatan penduduk tinggi. Pada daerah berkepadatan penduduk rendah kuota kursi minimal 325.000 dan pada wilayah berkepadatan penduduk tinggi kuota kursi maksimal 425.000. Disamping itu dalam penjelasan pasal 48 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 juga disebutkan bahwa jumlah kursi pada setiap provinsi tidak kurang dari jumlah kursi pada Pemilu 1999. Ketentuan ini secara matematis hampir mustahil diterapkan, akibatnya bagaimanapun KPU harus "akal-akalan" dalam mengalokasikan kursi karena memang jumlah 550 yang dialokasikan tidak cukup. (Kartawidaja, 2007: 23).⁽²⁾

Pada Pemilu 2004 *malapportionment* terjadi terhadap alokasi kursi untuk Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dan Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan jumlah penduduk NAD seharusnya mendapatkan 11 kursi justru mendapatkan 13 Kursi. Alokasi 13 kursi pun melebihi jumlah kursi NAD pada Pemilu 1999 yaitu 12 kursi. Keputusan ini didasarkan pada penilaian KPU terhadap wilayah NAD terutama aspek keamanan. Dengan 13 kursi maka NAD bisa dipecah dalam dua dapil, sehingga dapat "membagi wilayah" dengan mempertimbangkan status daerah "hitam, abu-abu, dan putih". Yang menjadi "korbannya" adalah Sumatera Selatan, berdasarkan jumlah penduduk seharusnya mendapatkan 17 kursi jadi hanya mendapat 16 kursi.⁽³⁾

Malapportionment mengakibatkan kesenjangan keterwakilan antar provinsi. Pada Pemilu 2004 sebanyak 12 Provinsi *underrepresented* atau keterwakilannya kurang berdasarkan jumlah penduduk, sementara 20 provinsi lainnya surplus kursi keterwakilan atau *overrepresented*. Pada Pemilu 2009 sebanyak 14 provinsi *underrepresented* dan 19 provinsi

² Secara teknis ketentuan minimal kuota kursi minimal 325.000 untuk wilayah berkepadatan rendah dan maksimal 425.000 untuk wilayah berkepadatan tinggi tidak dapat dilaksanakan. Agar ketentuan ini tidak dilanggar maka kursi DPR setidaknya ditambah dari 550 menjadi 557. Lebih lanjut lihat Pipit R. Kartawidjaja dan Sidik Pramono Akal-akalan Daerah Pemilihan hal 20-32.

³ lebih lanjut lihat *ibid.* hal 51-61.

lainnya *overrepresented*. Sementara pada Pemilu 2014 walaupun tidak mengalami perubahan alokasi kursi dan dapil, jumlah provinsi yang *underrepresented* bertambah menjadi 18 yang diakibatkan perubahan jumlah penduduk. 15 Provinsi lainnya mengalami kelebihan keterwakilan (SPD: 2016).

Alokasi Kursi untuk DPR Pemilu 2019 mengalami penambahan jumlah kursi dari 560 menjadi 575 kursi. Pada titik tertentu penambahan kursi berhasil mengurangi *malapportionment* karena provinsi-provinsi yang pada pemilu sebelumnya *underrepresented* dikembalikan hak keterwakilannya dengan diberikan penambahan kursi. Satu catatan penting dalam proses alokasi kursi DPR ke setiap provinsi pada pembahasan UU No. 7 Tahun 2017 adalah perlu disepakati senjang atau deviasi kuota kursi dalam UU. Dengan demikian kesenjangan keterwakilan antar provinsi dapat ditolerir sepanjang tidak melebihi ketentuan yang telah ditetapkan (SPD:2018).

Persoalan kedua, potensi *gerrymandering*. Muncul pada dapil Jawa Barat III untuk DPR. Kota Bogor yang dikelilingi oleh wilayah Kabupaten Bogor dijadikan satu dapil dengan Kabupaten Cianjur. Dua wilayah dalam satu dapil tersebut tidak berbatasan secara langsung (terhalang oleh Kabupaten Bogor). Model pendapilan seperti ini jelas melanggar prinsip integralitas/keutuhan wilayah dan *compactness/kekompakan*. Tidak hanya Dapil Jabar III, dapil Kalimantan Selatan II juga melanggar dua prinsip di atas karena kota Banjarmasin terpisah dengan kabupaten/kota lainnya yang tergabung dalam dapil tersebut.

Dapil DPRD Provinsi

Problematika alokasi kursi dan pembentukan dapil juga terjadi pada alokasi kursi dan penataan dapil untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Persoalan ini setidaknya bisa ditandai pada dua periode Pemilu yaitu Pemilu 2014 dan Pemilu 2019. KPU sebagai otoritas utama dalam menjalankan kewenangan alokasi dan penataan dapil untuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota juga mengalami kesulitan dalam mengoperasionalkan sejumlah prinsip yang dimandatkan. Persoalan ketidak-capakan (*under capacity*) dan kurangnya

melibatkan para pemangku kepentingan, khususnya para pegiat dan ahli kepemiluan yang menekuni isu ini disinyalir menjadi faktor dominan atas munculnya sejumlah persoalan.

Merangkum dua periode pemilu tersebut, setidaknya beberapa persoalan muncul khususnya pada tataran penataan dapil. Beberapa persoalan yang dominan muncul di antaranya yaitu potensi munculnya *gerrymandering*, pelanggaran ketentuan batas minimal 3 kursi dan maksimal 12 kursi (*district magnitude*), dan tidak terjaganya prinsip proporsionalitas atau kesetaraan alokasi kursi antar daerah pemilihan dalam satu wilayah administrasi pemerintahan (SPD, 2018).

5.2. Di Dapil DPRD Kabupaten/Kota

Secara umum, terdapat lima persoalan jika dalam penataan dapil DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2019. Kesenjangan representasi, dapil loncat dan tendensi *gerrymandering*, serta inkonsistensi penyusunan peta dapil merupakan repetisi persoalan dari pemilu sebelumnya. Sementara dua persoalan lainnya yaitu pengabaian prinsip kekompakan dan tertib administrasi pemerintahan yang dilanggar dapat dikatakan merupakan persoalan baru yang muncul pada penataan dapil DPRD Kabupaten/kota Pemilu 2019.

5.2.1. Kesenjangan Representasi

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, setidaknya terdapat dua alat ukur yang digunakan untuk menentukan baik atau tidaknya suatu dapil. Pertama, Indeks-Disproporsionalitas Loosemore-Handby Index (LHI) atau juga disebut *Malapportionment Index* (MAL). Alat ukur kedua adalah derajat keterwakilan, yang digunakan untuk mengetahui porsi penduduk terhadap kursi keterwakilan yang didapatkan. Suatu dapil disebut adil jika terdapat kesetaraan nilai suara/harga kursi atau berderajat keterwakilan tinggi.

Penggunaan LHI sebagai alat ukur dalam pendapilan terkait dengan keterwakilan penduduk. Misi utamanya sebagai alat ukur untuk meminimalisasi penduduk hangus dan agar sebanyak mungkin penduduk terwakili. Demikian juga dengan

derajat keterwakilan, Karena terkait dengan keterwakilan penduduk, maka misi utamanya adalah meminimalisasi deviasi Indeks Keadilan/Derajat Keterwakilan antar dapil agar tercipta kesetaraan nilai suara penduduk/harga kursi antar dapil dalam satu wilayah (dalam hal ini kabupaten/kota).

Penggunaan alat ukur pendapilan penting untuk memastikan apakah pembentukan dapil telah sesuai dengan prinsip yang diatur dalam UU. Secara teknis, alat ukur yang digunakan dapat memastikan proposionalitas suatu dapil, kesetaraan nilai suara antar dapil, dan derajat keterwakilan yang tinggi. Tidak adanya alat ukur pendapilan dapat mengakibatkan ketimpangan representasi. Hal ini dapat kita lihat pada penyusunan dapil misalnya di Kulonprogo Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kota Prabumulih Provinsi Sumatera Selatan.

KPU Kulonprogo mengusulkan dua draf alternatif kepada KPU Pusat melalui KPU DIY. Draf 1 terdiri dari lima Dapil meliputi Dapil Kulonprogo 1 terdiri Kecamatan Temon, Wates, Panjatan dengan 10 kursi, Dapil Kulonprogo 2 terdiri dari Kecamatan Pengasih, Kokap dengan 8 kursi, Dapil Kulonprogo 3 terdiri dari Kecamatan Girimulyo, Kalibawang, Samigaluh dengan 8 kursi, Dapil Kulonprogo 4 terdiri dari Kecamatan Sentolo dan Nanggulan dengan 7 kursi, dan Dapil Kulonprogo 5 terdiri dari Galur, Lendah dengan 7 kursi.

Usulan penataan kursi pada Draf 1 yang terdiri 5 Dapil ini terjadi perubahan pergeseran kursi pada dua dapil. Dapil Kulonprogo 1 yang semula mendapat 11 kursi berkurang menjadi 10 kursi dan Dapil Kulonprogo 5 yang pada Pemilu 2014 mendapatkan 6 (enam) kursi bertambah menjadi 7 (tujuh) kursi. Perubahan tersebut disesuaikan dengan pertumbuhan penduduk. Sementara Draf 2 terdiri dari empat Dapil dimana masing-masing dapil terdiri dari tiga kecamatan. Dapil Kulonprogo 1 terdiri dari Temon, Wates, dan Panjatan dengan 10 kursi. Dapil Kulonprogo 2 terdiri dari Pengasih, Kokap, dan Nanggulan dengan 11 kursi. Dapil Kulonprogo 3 terdiri dari Girimulyo, Samigaluh, dan Kalibawang dengan 8 kursi. Serta Dapil Kulonprogo 4 yang terdiri dari Galur, Lendah, Sentolo dengan 11 kursi.

KPU Kulonprogo melakukan uji publik terhadap dua draf alokasi kursi dan penataan dapil tersebut. Partai politik yang hadir dalam forum tersebut lebih memilih draf 1 yang terdiri dari 5 Dapil dengan alasan telah memenuhi tujuh prinsip pendapilan yang diamankan oleh UU Pemilu⁴.

Tabel 1.
Perbandingan Dua Draft usulan Penataan
Dapil Kabupaten Kulonprogo

No	Draf 1 5 Da- pil	Wil- ayah	Jum- lah kursi	Draf 2 4 Da- pil	Wil- ayah	Jum- lah Kursi
1	Kulon- progo 1	Temon Wates Panjatan	10	Kulon- progo 1	Temon Wates Panjatan	10
2	Kulon- progo 2	Pengasih Kokap	8	Kulon- progo 2	Peng- asih Kokap Nang- gulan	11
3	Kulon- progo 3	Girimulyo Kalib- awang Sami- galuh	8	Kulon- progo 3	Giri- mulyo Sami- galuh Kalib- awang	8
4	Kulon- progo 4	Keca- matan Sentolo, Nang- gulan	7	Kulon- progo 4	Galur Lendah Sentolo	11
5	Kulon- progo 5	Galur Lendah	5			

⁴ http://krjogja.com/web/news/read/57419/Banyak_Usulan_KPU_Kulonprogo_Usulkan_Dua_Draf_Da%20pil_diakses_pada_20_September_2018.

Dari dua Draf usulan yang diajukan, KPU memutuskan untuk menetapkan Draf 1 yang terdiri dari 5 Dapil. Draf 2 merupakan Alokasi kursi dan penataan dapil yang sama dengan Pemilu 2014. Pilihan KPU berdasarkan pada alasan telah memenuhi tujuh prinsip pendapilan yang diamanatkan oleh UU. Agar prinsip kesetaraan nilai suara terpenuhi seharusnya KPU memilih draf 2 yang terdiri dari 4 dapil. Indeks disproportionalitas, jumlah penduduk hangus (keterwakilan), jarak BPPd (proporsionalitas antar dapil), dan deviasi perpenduduk terhadap harga kursi pada draf 2 lebih baik jika dibandingkan dengan draf 1.

Tabel 2
Perbandingan Draf 1 dan Draf 2 Usulan Pentaan
Dapil di Kulonprogo

Perbandingan	DRAF 1 (Pilihan KPU)	DRAF 2
Indeks disproportionalitas (LHI)	1,98 %	1,75%
Penduduk hangus	8.913 jiwa	7.799 jiwa
Jarak BPPd tertinggi terhadap terendah	1.118 jiwa (10,03%)	1.096 jiwa (9,84%)
Jumlah deviasi per penduduk terhadap harga kursi ideal	19,65%	14,49%
Kesenjangan antara <i>overrepresented</i> tertinggi dengan <i>underrepresented</i> terendah	10,01%	9,79%

KPU Kota Prabumulih membuat dua usulan draf alternatif penataan dapil. Draf I sama dengan dapil Pemilu 2014 yaitu; Dapil prabumulih 1 terdiri dari Prabumulih Utara dan Cambai dengan alokasi 7 kursi, Dapil prabumulih 2 terdiri

dari Prabumulih Timur dan Prabumulih Selatan dengan alokasi 12 kursi. Sementara Dapil Prabumulih 3 terdiri dari Prabumulih Barat dan Rambang Kapak Tengah (RKT) dengan alokasi 6 kursi.

Pada draf 2 yaitu Dapil Prabumulih 1 yang terdiri Prabumulih Utara dan Cambai dengan alokasi 7 kursi, Dapil Prabumulih 2 yaitu Prabumulih Timur dengan alokasi 9 kursi, dan Dapil Prabumulih 3 terdiri dari Prabumulih Selatan, Prabumulih Barat serta Rambang Kapak Tengah (RKT) dengan alokasi 9 kursi.

Tabel 3.
Perbandingan Dua Draft Usulan Pentaan
Dapil DPRD Kota Prabumulih

No	Draf 1	Wilayah	Jumlah kursi	Draf 2	Wilayah	Jumlah Kursi
1	Prabumulih 1	Prabumulih Utara Cambai	7	Prabumulih 1	Prabumulih Utara Cambai	7
2	Prabumulih 2	Prabumulih Timur Prabumulih Selatan	12	Prabumulih 2	Prabumulih Timur	12

3	Prabu- mulih 3	Prabu- mulih Barat dan Ram- bang Kapak Tengah (RKT)	6	Prabu- mulih 3	Prabu- mulih Selatan Prabu- mulih Barat dan Ram- bang Kapak Tengah (RKT)	9
---	----------------------	---	---	-------------------	---	---

Dari dua Draf usulan yang diajukan, KPU memutuskan untuk menetapkan Draf 2. Draf 2 merupakan draf yang baru dan berbeda dengan penataan dapil pada Pemilu 2014. Draf dua juga disetujui oleh mayoritas (14) partai politik yang hadir dalam uji publik.⁵ Padahal jika menggunakan dua alat ukur pendapilan, draf I lebih mengedepankan prinsip kesetaraan suara. Draf I lebih baik dari sisi jumlah penduduk hangus (keterwakilan), jarak BPPd (proporsionalitas antar dapil), dan deviasi per-penduduk terhadap harga kursi. Dengan kata lain, draf 1 lebih sesuai dengan prinsip pendapilan dibanding dapil yang ditetapkan oleh KPU. (lihat tabel 4).

Tabel 4.
Perbandingan Draf 1 dan Draf 2 Usulan Pentaan
Dapil di Kota Prabumulih

Perbandingan	Draf II (KPU)	Draf I (Dapil 2014)
Indeks disproportionalitas (LHI)	1,85 %	1,12%
Penduduk hangus	3.513 jiwa	1.909 jiwa

⁵<http://jurnalline.com/14-parpol-setuju-dapil-alternatif-ii/> diakses pada 20 September 2018.

Jarak BPPd tertinggi terhadap terendah	671 jiwa (8,78%)	450 jiwa (6,56%)
Jumlah deviasi per-penduduk terhadap harga kursi ideal	10,79%	7,97%
Kesenjangan antara overrepresented tertinggi dengan underrepresented terendah	8,94%	6,75%

Pilihan KPU dalam penyusunan dapil DPRD Kulon Progo dan Kota Prabumulih menunjukkan bahwa tidak ada alat ukur yang digunakan dalam menilai apakah dapil yang ditetapkan telah sesuai dengan prinsip pendapilan yang diatur dalam UU. Hasil Pendapilan di dua daerah tersebut mengakibatkan adanya kesenjangan representasi politik. Hal ini dapat dilihat dari Jumlah jarak BPPD tertinggi terhadap terendah dan kesenjangan *overrepresented* tertinggi dengan *underrepresented* terendah.

Di Kulon Progo jarak BPPD tertinggi terhadap terendah pilihan KPU lebih tinggi jika dibanding draf alternatif lainnya (1.118 jiwa berbanding 1096 jiwa). Sedangkan senjang *overrepresented* dan *underrepresented* yang ditetapkan juga lebih tinggi (10,01% berbanding 9,79%). Demikian juga dengan Kota Prabumulih jarak BPPD tertinggi terhadap terendah pilhan KPU lebih tinggi jika dibanding draf alternative lainnya (671 jiwa berbanding 450 jiwa). Sedangkan senjang *overrepresented* dan *underrepresented* yang ditetapkan juga lebih tinggi (8.94 berbanding 6,75%).

5.2.2. Dapil loncat dan tendensi *gerrymandering*

Dapil loncat atau “dapil superman” dapat mencederai prinsip keutuhan wilayah (integralitas). Berpotensi memunculkan *gerrymandering* yaitu pembentukan daerah pemilihan yang secara sistematis dan berpola menguntungkan pihak atau partai tertentu. Hal ini berdampak pada tidak terjaganya prinsip integralitas suatu wilayah, absennya kekompakan daerah pemilihan, atau peta daerah pemilihan

dalam satu kesatuan yang utuh tidak dapat dipenuhi.

Penataan Dapil Anggota DPRD Kabupaten Pidie 1 menjadi salah satu contoh kongkrit pelanggaran atas prinsip ini. Di mana dimana Kecamatan Mila terpisah (terhalang Kecamatan Delima yang termasuk Dapil Pide 5) dengan tiga kecamatan lainnya yakni Kecamatan Pidie, Grong Grong, dan Kota Sigli. Contoh lain adalah pelanggaran prinsip keutuhan wilayah adalah Dapil Anggota DPRD Berau 3, dimana Kecamatan Pulau Derawan terpisah (terhalang oleh Kecamatan Sambaliung dan Tabalar yang termasuk Dapil Bearu 4) dengan lima kecamatan lainnya yakni Kecamatan Biduk-Biduk, Maratua, Biatan, Talisayan dan Batu Putih.

Setidaknya pada Pemilu 2014, ada 32 dapil DPRD kabupaten/kota yang loncat alias dapil superman. Pada 2019, berdasarkan hasil penetapan KPU, jumlah dapil loncat alias dapil superman bertambah menjadi 45 dapil atau bertambah 13 dapil. "Pertumbuhan" dapil loncat alias dapil superman mencapai 40,63%.

Penambahan jumlah dapil loncat atau dapil superman disebabkan oleh dua hal. Pertama KPU abai terhadap kesalahan periode sebelumnya. Dari 32 dapil yang loncat pada 2014, 16 dapil diabaikan oleh KPU, padahal dapil-dapil tersebut seharusnya ditata ulang dan diperbaiki oleh KPU karena loncat dan melanggar prinsip integralitas (lihat tabel 2). Kedua, entah disengaja atau tidak KPU justru menambah "dosa baru" dengan munculnya 29 penataan dapil baru yang loncat dan melanggar integralitas pada Pemilu 2019.

Tabel 4.

Daftar Dapil yang Dibiarkan Loncat

No	Pemilu 2014	Pemilu 2019
1	Kep. Meranti 2	Kep. Meranti 2
2	Kep. Meranti 3	Kep. Meranti 3
3	Banyuasin 2	Banyuasin 3
4	Tulang bawang 3	Tulang Bawang 3
5	Kota Batam 4	Kota Batam 4

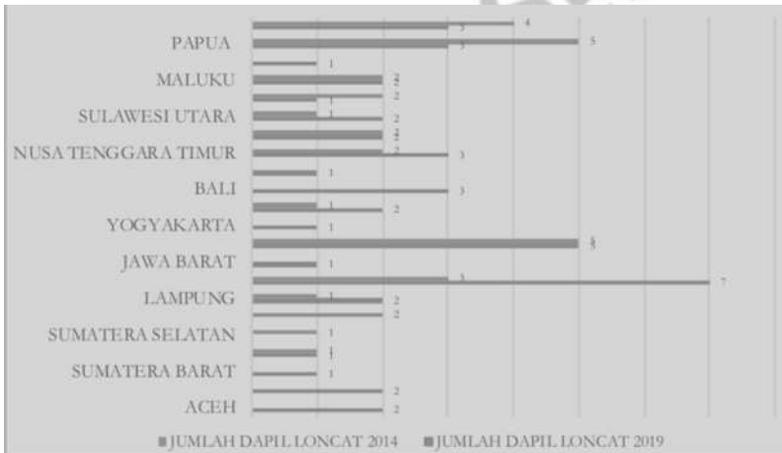
6	Kota Tanjung Pinang 1	Kota Tanjung Pinang 1
7	Natuna 3	Natuna 3
8	Blora 5	Blora 5
9	Kudus 2	Kudus 4
10	Pemalang 4	Pemalang 4
11	Rembang 5	Rembang 5
12	Sumba Barat 2	Sumba Barat 4
13	Berau 3	Berau 3
14	Jayapura 4	Jayapura 3
15	Teluk Wondama 3	Teluk Wondama 3
16	Kaimana 3	Kaimana 3

Tabel 5.
Daftar Dapil Loncat yang Baru

No	Dapil	No	Dapil
1	Kota Langsa 3	16	Kota Denpasar 3
2	Pidie 1	17	Bima 6
3	Padang lawas Utara 1	18	Flores Timur 1
4	Deli Serdang 5	19	Timor Tengah Utara 1
5	Solok 1	20	Paser 1
6	Lampung Tengah 1	21	Kota Bitung 4
7	Kota Tanjung Pinang 3	22	Bolaan Mongondow 2
8	Kota Batam 6	23	Buton Selatan 2
9	Kep. Anambas 1	24	Maluku Tenggara Barat 2
10	Karimun 1	25	Kep. Aru 2
11	Cirebon	26	Halmahera Selatan 5
12	Cilacap 2	27	Kep. Yapen 1
13	Situbondo 1	28	Mimika 4
14	Bangli 1	29	Manokwari 3
15	Tabanan 4		

Jika dilihat sebarannya, 32 dapil loncat pada Pemilu 2014 tersebar di 14 provinsi yaitu Riau, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Kep. Riau, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua dan Papua Barat. Dengan bertambahnya jumlah dapil loncat juga menambah sebaran provinsi dari 14 menjadi 22 provinsi. Delapan “provinsi baru” yang tertimpa dapil loncat adalah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Maluku Utara.

Grafik 1.
Perbandingan Sebaran Dapil Loncat Pada Pemilu 2014 dan Pemilu 2019



5.2.3. Inkonsistensi Penyusunan Peta Dapil

Ada dua ketidak-konsistenan KPU dalam menyusun peta dapil DPRD Kabupaten/Kota. Pertama, menggabungkan bagian kecamatan (kelurahan) dengan kecamatan lainnya. Berdasarkan hasil penetapan KPU, penggabungan kelurahan dengan kecamatan lain setidaknya terjadi di Kota Ambon, Kotawaringin Barat dan Kota Palangkaraya. Dapil Kotawaringin Barat 2, 10 kelurahan yang termasuk Kecamatan Arut Selatan digabung dengan kecamatan Kotawaringin Lama. Sementara

di Kota Palngkaranya, dapil Kota Palangkaraya 1, Kelurahan Bukit Tunggul dan Petuk Katimpun yang termasuk dalam Kecamatan Jekan Raya digabungkan dengan Kecamatan Rakumpit.

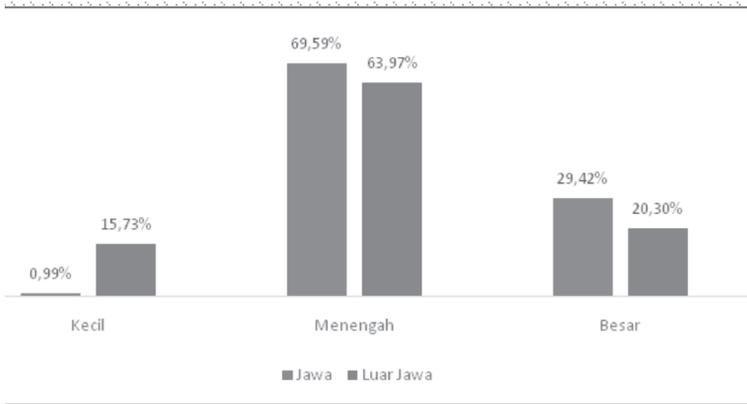
Pemodelan yang sama tapi tidak diterapkan untuk beberapa kabupaten yang memiliki masalah wilayah administrasi kecamatan. Dalam hal ini, ada satu wilayah (kelurahan) yang secara administrasi masih dalam satu kecamatan tapi terpisah dengan sebagian besar wilayah kecamatan tersebut. Persoalan tersebut menciptakan dapil loncat. Padahal penggabungan kelurahan dengan kecamatan lain dapat diterapkan pada daerah yang memiliki masalah wilayah administratif untuk menghindari dapil loncat. Setidaknya ada delapan dapil loncat yang bisa dihindari jika skema pemodelan penggabungan kelurahan dengan kecamatan lainnya diterapkan.

Tabel 6.
Cara Penyusunan dapil yang tidak ajeg
yang mengakibatkan dapil loncat

No	Dapil	No	Dapil
1	Deli Serdang 5	5	Tabanan 4
2	Solok 1	6	Bangli 1
3	Karimun 1	7	Kota Denpasar 3
4	Cirebon 7	8	Sumba Barat 4

Kedua, penentuan jenis dapil kecil, menengah atau besar. Daerah pemilihan terbagi dalam tiga kategori yaitu dapil kecil memiliki kursi antara tiga sampai dengan lima, dapil sedang memiliki alokasi kursi antara lima sampai dengan sembilan, dan dapil besar diatas sembilan kursi. Ketidak-konsistenan KPU yang kedua ini adalah dalam menentukan jenis dapil DPRD kabupaten/kota. Pada umumnya dapil DPRD kabupaten/kota di Jawa termasuk dalam kategori dapil kelas menengah hingga besar. Akan tetapi, sebagian dapil DPRD kabupaten/kota di luar Jawa banyak yang termasuk dapil menengah dan kecil. (Kartawidjaja: 2016)

Grafik 3.
Komposisi Jenis Dapil DPRD Kabupaten/Kota



Prinsip mana yang akan lebih didahulukan KPU dalam menentukan jenis dapil DPRD kabupaten/Kota? Apakah prinsip proporsionalitas yang mengedepankan kesetaraan alokasi kursi antar dapil?⁶ Atau prinsip kepatuhan terhadap sistem pemilu proporsional yang mengutamakan jumlah kursi yang besar agar presentase jumlah kursi yang didapatkan partai politik dapat setara dengan jumlah perolehan suaranya?

Idealnya KPU lebih mengedepankan prinsip ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional dibanding prinsip kesetaraan alokasi kursi antar dapil. Prinsip ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional yang bersyaratkan alokasi kursi yang proporsional (persentase penduduk setara dengan persentase kursi), meminimalisasi penduduk hangus alias yang

6 Penggunaan istilah proporsional yang disebut dalam prinsip pendapilan di UU kurang tepat, sebab proporsional itu bukan kesetaraan alokasi kursi antar dapil. Yang dimaksud proporsional dalam dunia kepemiluan adalah kesetaraan persentase suara terhadap persentase kursi: "(...) perfect proportionality defined here as a situation in which every party receives exactly the same share of the seats as it won of the votes" (Michael Gallagher, "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies* (1991), 10:1, hal. 33). Hanya menyebutkan kesetaraan alokasi kursi tanpa menyebutkan jumlah suara/penduduk bukanlah proporsional. Proporsional harus dapat diukur melalui Indeks-Disproporsionalitas yang menuntut bukan hanya persentase kursi, melainkan juga persentase suara/penduduk].

tak terkonversikan menjadi kursi dalam pendapilan. Maka dari itu, sudah seharusnya KPU menggunakan alat ukur.

Dapat dilihat pada dua kasus penyusunan dapil di Kulonprogo dan Prabumulih, KPU mencampur adukan antara keterwakilan penduduk yang dimanifestasikan dalam alokasi kursi dengan peluang keterpilihan partaipolitik. Semestinya tugas negara yang diwakili oleh KPU mengedepankan keterwakilan penduduk. Jadi, prioritasnya menyertakan sebanyak mungkin penduduk agar terwakili alias meminimalisasikan penduduk hangus. Jadi, apa gunanya terdapat kesetaraan kursi antar dapil, kalau pada akhirnya penduduk hangusnya lebih besar ketimbang alokasi yang jomplang antar dapil.

Di samping itu, dalam hal penentuan jenis dapil apakah kecil, menengah atau besar akan terkait erat dengandimensi *voluntary*. Mengenai permisif tidaknya pemilih atau basis konstituen terhadap masuk dan keluarnya partai-partai baru. Dengan kata lain, dari sisi pemilih, apakah pemilih memiliki keleluasaan untuk diwakili oleh partai-partai baru atau oleh partai-partai lama.

Sedangkan dari sisi partai, penentuan jenis dapil akan berpengaruh terhadap peluang keluar masuknya partai-partai baru atau kandidat besar atau kecil. Dengan kata lain peluang keterpilhian partai/kandidat. Setiap dapil bergantung jumlah kursinya memiliki ambang batas matetatis (terselubung). Semakin kecil kursinya ambang batas terselubungnya semakin tinggi.

Tabel 7. Ambang Batas Matematik⁽⁷⁾

JUMLAH KURSI DAPIL	AMBANG BATAS TERSELUBUNG BAWAH
3	16,7%
4	12,5%
5	10,0%
6	8,3%
7	7,1%
8	6,3%
9	5,6%
10	5,0%
11	4,5%
12	4,2%

5.2.4. Pengabaian prinsip kekompakan

Salah satu prioritas utamadalam pentaan dapil adalah menangkalkanpraktek *gerrymandering*. Untuk menghindari munculnya praktek *gerrymandering* dapat saja KPU menggunakan prinsip *compactness*. Dalam hal ini, kasus penataan dapil di Mempawah dapat memberikan contoh bahwa penataan dapil yang dilakukan KPU yang abai terhadap prinsip kekompakan memiliki kecenderungan *gerrymandering*. Pendapilan seperti di Mempawah dilarang di beberapa Negara misalnya di Wales sebutannya pendapilan berbentuk pisang, non-kompak. (Michel Schröder: 2001).

⁷Berdasarkan Formula $T_{\text{lower}} = 100\% / m$ dengan m = jumlah kursi dapil (Formula berdasarkan Rae/Hanby/Losmore 1971 seperti dikutip dari Dieter Nohlen (1978) „Wahlsysteme der Welt“, R. Piper & Co. Verlag, Muenchen, h. 65). Ambang Batas Terselubung Bawah ini berlaku untuk cara penghitungan metoda kuota Hare Largest Remainder dan Sainte Laguë. Artinya, partai-partai yang meraup persentase suara sebesar Ambang Batas Terselubung Bawah dapat mengharapkan memperoleh kursi. Kadang-kadang, kurang dari itu bisa memperoleh kursi.

Jika kita bandingkan secara sekilas penataan dapil Mempawah, alokasi kursi hasil penetapan KPU tampak lebih baik bila dibandingkan dengan dapil alternatif berkat kesetaraan jumlah kursi antar dapil. Artinya kesenjangan jumlah kursi antar dapil lebih sedikit. Kesenjangan kursi antar dapil dengan kursi terbanyak hasil penetapan KPU (dapil Mempawah 4, 10 kursi) dengan dapil kursi paling sedikit (dapil Mempawah 2, 7 kursi) hanyatiga kursi. Sedangkan dalam dapil alternatifSPD,kesenjangan kursi antar dapil dengan kursi terbanyak (dapil Mempawah 1, 12 kursi) dengan dapil kursi paling sedikit (dapil Mempawah 2, 4 kursi) mencapai delapan kursi.

Akan tetapi, jika menggunakan alat ukur yang tersedia, dapat ditunjukkan bahwa penataan dapil Mempawah yang dilakukan KPU memiliki proporsionalitas dan derajat keterwakilan lebih buruk. Selain itu, penduduk hangusnya alias penduduk yang tidak terwakilinya lebih banyak dibandingkan dengan dapil alternative SPD (1.942 jiwa berbanding 2.712 jiwa) dan jarak BPPd tertinggi terhadap terendah dapil alternatif lebih baik ketimbang Dapil hasil penetapan KPU (566 berbanding 597). Jumlah deviasi pun lebih rendah ketimbang KPU (7,68 persen berbanding 7,76 persen).

Tabel 8.
Perbandingan hasil pengukuran dapil Mempawah

Perbandingan	KPU	ALTERNATIF SPD
Indeks Disproporsionalitas	0,90%	0,64%
Suara Hangus	2.672 jiwa	1.896 jiwa
Jarak BPPd Maximum ke Minimum	6,92 % atau 597 jiwa	6,56% atau 566 jiwa
Jumlah deviasi per-penduduk terhadap harga kursi ideal	7,76%	7,68%

Kesenjangan antara overrepresented tertinggi dengan underrepresented terendah	6,90%	6,83%
---	-------	-------

5.2.5. Terlanggarnya tertib administrasi pemerintahan

Tidak adanya penjelasan mengenai alasan dalam setiap keputusan penyusunan dapil anggota DPRD kabupaten/kota melanggar prinsip tertib administrasi sebagaimana diamantkan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dan prinsip penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UU Pemilu.

KPU semestinya memberikan alasan tertulis pada setiap keputusan yang dikeluarkan, bukan hanya sekedar mengatakan bahwa pelanggaran-pelanggaran yang muncul dalam penataan dapil DPRD Kabupaten/Kota dapat dijelaskan, salah satunya dengan alasan kohevititas. Ironisnya, keterangan itu hanya disampaikan melalui media massa.

Seperti misalnya yang dilakukan oleh Komisi-Komisi Daerah Pemilihan mancanegara, maka demi transparansi, sepatutnya KPU memberikan alasan pilihan penyusunan setiap dapil DPRD Kabupaten/Kota. Dari tujuh prinsip itu mesti jelas mana yang prioritas dengan alasan-alasannya. Pembentukan dapil merupakan satu keputusan, maka prinsip "tertib administrasi" sebagaimana amanat UU AP layaknya dipenuhi.

Pasal 55 ayat (1) UUAP menyebutkan bahwa setiap keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan keputusan. Dalam ayat (2) ditentukan bahwa pemberian (pejelasan) sebagaimana ayat (1) tidak berlaku jika keputusan tersebut diikuti dengan penjelasan terperinci. SK penetapan Dapil DPRD Kabupaten/Kota yang tidak memuat penjelasan mengenai alasan atau pertimbangan yang menjadi dasar penetapan jelas telah melanggar UUAP.

Selain melanggar tertib administrasi pemerintahan yang diamantkan oleh UUAP, penetapan KPU mengenai dapil DPRD Kabupaten/Kota juga melanggar enam prinsip penyelenggaraan

pemilu sebagaimana ditentukan dalam pasal 3 huruf a, e, f, g, h, dan UU Pemilu. Enam prinsip penyelenggara pemilu yang dicerai oleh KPU dalam proses ini yaitu mandiri, tertib, terbuka, proporsional, professional, dan akuntabel.

5.3. Dampak buruk terhadap representasi

Representasi secara sederhana bisa diartikan sebagai menghadirkan yang tidak hadir. Jika melihat konsep representasi yang diuraikan oleh Hanna F. Pitkin melalui bukunya *The Concept of Representation*, ia menuangkan gagasan/teori representasi politik yang melibatkan "election" atau pemilihan sebagai lembaga yang utama di dalam pemerintahan perwakilan. Merujuk Vieira dan Runciman, ketika berbicara mengenai representasi maka ada tiga konsep yang mengikutinya, pertama, *pictorial representation*, mereka yang dipilih untuk mewakili harus menyerupai yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation*, wakil yang terpilih harus menafsirkan, berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation*, wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya dengan persetujuan demi kepentingan bersama (Suseno, 2013).

Dalam kerangka representasi, pendapilan merupakan salah satu kerangka dalam operasionalisasi representasi. Tidak sekedar menghadirkan (kepentingan) pemilih melalui kursi perwakilan, pendapilan juga harus dapat mewujudkan representasi sebagaimana diuraikan oleh Vieira dan Runciman.

Lima permasalahan pendapilan sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya bisa berdampak buruk terhadap representasi politik warga Negara. Pertama, Pilihan KPU atas alternatif pendapilan yang diusulkan KPU Kabupaten/Kotajustru mencederai representasi politik warga Negara. Dalam hal ini, KPU telah keliru karena menetapkan dapil yang jumlah penduduk hangusnya⁸ lebih tinggi. Hal

⁸Penduduk hangus adalah jumlah penduduk yang tidak terkonversi menjadi kursi perwakilan akibat pendapilan. Penduduk hangus biasanya diakibatkan oleh penggunaan metode penghitungan yang digunakan dalam mengalokasi kursi ke setiap dapil. Salah satu prinsip pendapilan yang diatur dalam UU Pemilu adalah "Ketaatan pada sistem pemilu proporsional". Berdasarkan prinsip ini penataan dapil hendaknya mengutamakan representasi politik

ini dikarenakan tidak ada alat ukur atau standar nilai yang digunakan KPU dalam memilih salah satu dari dua alternatif pendapilan yang diusulkan KPU Kabupaten/Kota.

Terciderainya representasi dapat kita lihat dalam kasus pendapilan Kulon Progo dan Kota Prabumulih. Pada pendapilan Kulon Progo KPU menetapkan dapil dengan jumlah penduduk hangus 8.913 jiwa, padahal pada draf alternatif lainnya jumlah penduduk hangus hanya 7.799. Demikian juga dengan pendapilan Kota Prabumulih, KPU menetapkan Dapil dengan jumlah penduduk hangus 3.513 jiwa, padahal pada dapil alternatif lainnya jumlah penduduk hangus hanya 1.909 jiwa). Dapat dikatakan pendapilan yang dihasilkan telah gagal mewujudkan representasi sebagaimana diuraikan Pitkin. Dalam hal ini semaksimal mungkin menghadirkan representasi penduduk dalam kursi perwakilan.

Kedua, penataan dapil DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2019 memberikan insentif munculnya praktik *gerrymandering*. Banyaknya penataan “dapil loncat” tidak sekedar memberikan intensif terhadap munculnya praktik *gerrymandering* yang bertendensi menguntungkan partai/kandidat tertentu. “Dapil loncat” juga dapat mengakibatkan bias representasi. Batasan unit-unit tertentu dalam hal ini penggabungan wilayah administrasi dalam pendapilan harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga pemilih diberikan kesempatan untuk memilih calon-calon yang mereka rasakan benar-benar mewakilinya.

Oleh karena itu, penggabungan beberapa wilayah administrasi menjadi sebuah dapil harus sebesar mungkin sejalan dengan kepentingan komunitas. Komunitas kepentingan dapat diartikan dengan berbagai cara, salah satunya pembagian administrasi. Oleh karenanya, sebaiknya penggabungan beberapa wilayah administrasi untuk menjadi satu dapil hendaknya antar wilayah tersebut berbatasan langsung. Hal ini dikarenakan biasanya memiliki kedekatan dari sisi kepentingan. Penataan “dapil loncat” dapat menyebabkan

warga, oleh karenanya dalam menentukan dapil harus melihat berapa banyak penduduk yang tidak terkonversi menjadi kursi atau penduduk hangus. Semakin sedikit jumlah penduduk hangus, maka representasi politiknya semakin baik (Pipit R. Kartawidjaja, 2018).

munculnya bias representasi karena dua/lebih wilayah yang dipisahkan wilayah lain biasanya memiliki kepentingan yang berbeda.

Pada konteks ini, pendapilan gagal dalam upaya menghadirkan konsep representasi baik *pictorial representation*, *theatrical representation*, *juridical representation* sebagaimana diuraikan Vieira dan Runciman. Dan ironisnya jumlah dapil loncat justru bertambah pada Pemilu 2019.

5.4. Proses Penyusunan Dapil

Dalam melakukan alokasi kursi dan penyusunan dapil, erat kaitannya dengan dimensi teknis. Oleh karenanya, beberapa hal penting yang selayaknya dipahami bersama terlebih dahulu dalam proses alokasi kursi dan penataan daerah pemilihan. Pertama adalah penetapan tujuan alokasi kursi dan penataan daerah pemilihan. Alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan hendaknya disandarkan pada tujuan dari UU Pemilu yaitu mendorong efektifitas sistem pemerintahan presidensial, proporsional dan derajat keterwakilan yang lebih tinggi, memperkuat lembaga perwakilan dan mewujudkan sistem multipartai sederhana, meningkatkan partisipasi politik, dan keterwakilan perempuan. Kedua adalah metode yang digunakan. Metode yang digunakan dalam pembentukan daerah pemilihan setidaknya mencakup pada tiga hal. Pertama, cara penghitungan yang digunakan dalam membagi alokasi kursi. Kedua, alat ukur yang dapat digunakan sebagai indikator utama dalam menentukan satu dari beberapa alternative pendapilan yang diusulkan. Ketiga, basis data penduduk/pemilih yang digunakan. Selain itu, perlu juga disepakati konstrain apa saja yang akan diterapkan dalam alokasi kursi perwakilan baik DPR RI maupun DPRD kepada daerah administrasi dan/atau daerah pemilihan.

Ketiga adalah prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan dan prioritas penerapannya. Prinsip pembentukan dapil selain memiliki tingkat prioritas yang lebih tinggi dibanding yang lain, juga seringkali saling bertentangan. Oleh karena itu, pilihan-pilihan yang hendak diprioritaskan, akan memberi dampak pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Diantara prinsip-prinsip di atas, yang paling ketat adalah daerah pemilihan hendaknya merupakan satu kesatuan yang utuh atau *contiguous district*. Pertentangan antara satu prinsip dengan prinsip yang lain biasanya muncul dalam pembentukan daerah pemilihan. Dalam hal Penataan dapil DPRD Kabupaten/Kota dapat mengutamakan prinsip integralitas, proposionalitas, dan ketaatan terhadap system pemilu yang proporsional. Ketiga prinsip tersebut merupakan prinsip utama pemilu dan secara objektif dapat diukur melalui dua alat ukur yang tersedia yaitu indeks disproportionalitas dan derajat keterwakilan. Setelah itu, baru dapat diterapkan prinsip lainnya seperti kohesivitas yang melibatkan penilaian subjektif atas kondisi sosial, budaya, adat, agama yang akan berbeda pada setiap daerah.

Keempat adalah lembaga yang akan diberikan kewenangan dalam melakukan alokasi kursi dan penataan dapil. Satu hal krusial yang perlu dipahami bersama menyangkut lembaga yang akan diberikan kewenangan dalam melakukan alokasi kursi dan penataan dapil. Baik DPR maupun KPU cenderung memiliki kelamahan yang sama dalam menjalankan kewenangan alokasi kursi dan penataan dapil. DPR yang notabene akan menjadi peserta pemilu jelas memiliki kepentingan terhadap "peta dapil" karena akan sangat menentukan keterpilihan dalam pemilu. Demikian juga KPU, sifat imparial dan profesionalitas yang seharusnya muncul seolah sirna dalam proses alokasi kursi dan pembentukan dapil. Satu catatan yang selayaknya jadi pembelajaran penting dalam proses penataan dapil adalah abensnya pelibatan para pihak yang memiliki kemampuan dan kapasitas teknoratis oleh KPU dalam menyusuna Dapil DPRD kabupaten/kota. Pelibatan para pihak tersebut penting dalam mengukur penerapan prinsip penataan dapil yang memang senantiasa melibatkan alat ukur. Termasuk menentukan standar dalam merumuskan penilaian subjektif atas prinsip kohesivitas. Dengan demikian, Keputusan KPU dalam penataan dapil DPRD kabupaten/kota didasari argumentasi ilmiah dan dapat dipertanggung-gugatkan kepada publik.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari uraian di atas, kita dapat mengambil pelajaran dalam proses penyusunan dapil di Pemilu 2019. Pertama, alokasi kursi dan pembentukan dapil Anggota DPRD Kabupaten/Kota merupakan salah satu agenda penting dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Di dalamnya termaktub prinsip konstitusional bahwa setiap warga Negara memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*). Artinya keterwakilan politik setiap warga Negara pada tingkat DPRD kabupaten/kota harus diperlakukan setara dalam menata daerah pemilihan atau OPOVOV. Kedua, UU Pemilu telah memberikan kerangka hukum yang kuat untuk pembentukan dapil karena telah mengakomodasi prinsip-prinsip pembentukan dapil. Sejumlah tantangan muncul pada tataran implementasi, salah satunya adalah tidak adanya standar nilai atau alat ukur dalam menentukan apakah pembentukan dapil telah sesuai dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UU Pemilu. Ketiga, terdapat lima persoalan jika dalam penataan dapil DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2019. Kesenjangan representasi, dapil loncat dan tendensi *gerrymandering*, serta inkonsistensi penyusunan peta dapil merupakan repetisi persoalan dari pemilu sebelumnya. Sementara dua persoalan lainnya yaitu pengabaian prinsip kekompakan dan tertib administrasi pemerintahan yang dilanggar dapat dikatakan merupakan persoalan baru yang muncul pada penataan dapil DPRD Kabupaten/kota Pemilu 2019. Terakhir, lima permasalahan pendapilan bisa berdampak buruk terhadap representasi politik warga Negara. Pendapilan yang dihasilkan telah gagal mewujudkan representasi sebagaimana diuraikan Pitkin, dalam ini semaksimal mungkin menghadirkan representasi penduduk dalam kursi perwakilan.

Terkait dengan rekomendasi, setidaknya ada dua hal yang perlu dilakukan agar penataan dapil bisa lebih baik ke depan, yaitu:

1. Penataan dapil merupakan salah satu elemen teknis pemilu yang paling penting dan erat kaitannya dengan aspek teknokratis. Oleh karenanya, menjadi penting bagi KPU untuk melibatkan para pemangku kepentingan,

terutama para pihak yang selama ini memiliki kapasitas dan ketekunan dalam menggeluti isu tersebut dalam proses penyusunan dapil DPRD Kabupaten/Kota. Dengan peran kolaboratif seperti ini, maka diharapkan setiap pengambilan keputusan akan selalu didasarkan pada basis argumentasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah kepada publik; dan

2. Dalam melakukan alokasi kursi dan penyusunan dapil, erat kaitannya dengan dimensi teknis. Oleh karenanya, beberapa hal penting yang selayaknya dipahami bersama terlebih dahulu dalam proses alokasi kursi dan penataan daerah pemilihan adalah:
 - a. Penetapan tujuan alokasi kursi dan penataan daerah pemilihan;
 - b. Metode yang digunakan;
 - c. Prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan dan prioritas penerapannya; dan
 - d. Lembaga yang akan diberikan kewenangan dalam melakukan alokasi kursi dan penataan dapil.

Referensi

Baldini Gianfranco and Pappalardo Adriano. 2009. *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Brunell, Thomas. 2008. *Redistricting and Representation: Comparative Election Are Bad for America*. New York: Routledge.

Kartawidjaja, Pipit R. 2016. *Pendapilan*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.

Kartawidjaja, Pipit R. dan Sidik Pramono. 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

McDonald Michael D. Engstrom and Richard L. 1990. "Detecting Gerrymandering" dalam Bernard Grofman (ed). *Political*

Gerrymandering and The Court. New York: Agathon Press.

Nohlen, Dieter. 1978. *Wahlsysteme der Welt*. Muenchen: R. Piper & Co. Berlag.

Mellaz, August. 2012. *Alokasi Kursi dan Pembentukan Daerah Pemilihan: Teori, Prinsip, Praktek Alokasi Kursi dan Pembentukan Daerah Pemilihan dalam Alokasi Kursi DPR ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 kursi, 3-8 kursi, dan 3-10 kursi*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi dan Kemitraan.

Mellaz, August. 2012. *Efek Elektoral Formula: Catatan atas Tiga Kali Pemilu Paska Reformasi*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi

Rehfeld, Andrew. 2005. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schröder, Michel. 2001. "Gebiete Optimal Aufteilen". Universität Fridericiana zu Karlsruhe.

Sindikasi Pemilu dan Demokrasi. 2016. *Problematika Penataan dan Pembentukan Peta Daerah Pemilihan Pemilu Indonesia*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.

Sindikasi Pemilu dan Demokrasi. 2016. *Konstitusionalitas dan Problematika Alokasi Kursi DPR Pemilu Indonesia*. Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.

Sindikasi Pemilu dan Demokrasi. 2018. *Proporsionalitas, Derajat Keterwakilan, dan Keajegan Prinsip: Pembacaan atas Alokasi Kursi dan Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten/ Kota*. Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.

Suseno, Nuri. 2013. *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*. Depok: Puskapol FISIP UI.



Biodata
Penulis



Mada Sukmajati dilahirkan di Madiun, Jawa Timur, 25 April 1976. Saat ini mengajar di Departemen Politik dan Pemerintahan Fisipol-UGM Yogyakarta. Minat studinya adalah partai politik, pemilu dan parlemen (kebijakan publik). Meraih gelar Doktor dari Universitas Heidelberg Jerman tahun 2011 dengan disertasi berjudul *"How Islamic Parties Organize at the Local Level in Post-Suharto Indonesia."* Aktif mengikuti berbagai lokakarya, seminar, dan konferensi tingkat nasional dan internasional, di antaranya Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-6 di Jakarta tahun 2019 dengan tema "Membentuk Kabinet Presidensial yang Efektif" dan *International Conference on Elections and Democracy di Kuching yang diselenggarakan oleh Department of Politics and International Relations, Universiti Malaysia Serawak, Malaysia tahun 2017* dengan makalah berjudul *"Money Politics in Democratizing Indonesia"* (kini dalam proses terbit). Beberapa publikasinya adalah bersama Edward Aspinal buku berjudul *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots (2016)* yang dipublikasi oleh NUS Press Singapura; *"Ideologies of Joko Widodo and Indonesian Political Parties,"* dalam *Max Lane (Ed.). Continuity and Change after Indonesia's Reforms: Contributions to an Ongoing Assessment* yang diterbitkan oleh ISEAS- Yusof Ishak Institute Singapura tahun 2019; dan bersama Pramono Ubaid Tanthowi dan Aditya Perdana menjadi editor buku "Tata Kelola Pemilu di Indonesia" yang diterbitkan oleh KPU RI tahun 2019.

Ahsanul Minan adalah Dosen Hukum di Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia (UNUSIA). Ia memiliki pengalaman lebih dari 20 tahun di bidang pemilu dan pengawasan pemilu. Sejak 1997 berkecimpung di dunia pengawasan pemilu dengan memulai aktifitas sebagai pemantau Pemilu di Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), menjadi komisioner Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2003-2004, dan pernah menjadi Konsultan di UNDP Election-

MDP untuk membantu KPU dan Bawaslu pada tahun 2009-2011. Ahsanul Minan menamatkan S2 Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia dengan thesis berjudul: Kesetaraan Nilai Suara Pemilih Dalam Sistem Penghitungan Perolehan Suara dalam Pemilu Anggota DPR tahun 2009, dan saat ini sedang menempuh program Doktorat di bidang Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia.

Beberapa publikasi dan penelitian yang pernah dilakukan antara lain: "Partai Politik, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye Pada Pileg 2014", dalam Pembiayaan Pemilu Di Indonesia, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Cetakan Pertama Desember 2018, "Naskah Akademik RUU Pemilu", Kemitraan, 2017, "Indeks Kerawanan Pemilu", Bawaslu, 2018 dan 2019, "Menggagas Reformasi Pendanaan Partai Politik Melalui Subsidi Negara Kepada Partai Politik" dalam Jurnal "Taswirul Afkar", PP LAKPESDAM NU, 2017, serta "Transparansi Dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Constituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas", dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Nomor 3, Mei 2012, Perludem.

Purnomo Satriyo P, Merupakan lulusan pendidikan S1 di Fakultas Hukum di Universitas Brawijaya Malang dan S2 Fakultas Hukum di Universitas Brawijaya. Bukan hanya itu saja, latar belakang profesi sebagai advokat dan Himpunan Mahasiswa Islam sebagai organisasinya tempat yang mengasah penalaran hukum dan menyikapi fenomena-fenomena kemasyarakatan yang ada.

Pernah menjadi Tim Asisten Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan, kemudian Komisioner KPU Kota Surabaya, dan sekarang berkiprah di Bawaslu Provinsi Jawa Timur. Dirinya juga termasuk salah satu peserta program YSEALI di Amerika Serikat ketika pemilu tahun 2016 dan **Democratic Resilience – Digital and Media Literacy Short Term Australia Award** di tahun 2019, dengan salah satu karya yang cukup fenomenalnya adalah Kompilasi Undang – undang Pilkada 1 (Satu) naskah.

Jemris Fointuna, S.Pi, lahir di Kupang 14 Januari 1974, menamatkan pendidikan dasar di SD Inpres Tunbaun 2 Kabupaten Kupang, dan melanjutkan pendidikan tingkat menengah di SMP Negeri Fatuleu, serta menyelesaikan sekolah tingkat menengah Atas pada sekolah Pertanian SPP Negeri Kupang. Di jenjang pendidikan tinggi menyelesaikan studi di Fakultas Perikanan Universitas Muhammadiyah Kupang. Karier Kepengawasan pemilu berawal sejak selesai mengenyam pendidikan dengan memilih profesi sebagai jurnalis. Berawal dari tugas liputan media inilah kemudian mendorongnya menjadi pengawas pemilu, dan sejak tahun 2012 terpilih menjadi anggota Bawaslu NTT. Meniti karier dan malang melintang di dunia jurnalistik dimulai sejak menjadi Reporter Harian pagi surya timor 1999-2002 Correspondent The Jakarta Post 2000 – 2012, Correspondent Tempo Interaktif, Koran Tempo, dan Majalah Tempo 2001 -2006, Redaktur Harian Umum Timor Express (Jawa Pos Group) 2002-200, Contributor Viva News.com 2008-2012 Correspondent Radio CVC Australia 2006 -2009, Stringer Kantor Berita Perancis (AFP) 2003 -2012. Ketua Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Kota Kupang masa jabatan 2001-2010. Sejak 2012 terpilih dan dilantik menjadi anggota Bawaslu NTT periode 2012-2017. Dan terpilih kembali dan dilantik menjadi anggota Bawaslu NTT periode kedua sejak 20 September 2017 sampai tahun 2022.

Subair adalah Anggota Bawaslu Provinsi Maluku Periode 2018-2023. Lahir Bone, Sulawesi Selatan pada tanggal 30 Juni 1976, merupakan anak ke-2 dari tujuh bersaudara. Pendidikan tinggi diselesaikan pada tahun 2000 di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Watampone Jurusan Syariah, pendidikan Magister diselesaikan pada tahun 2004 di Universitas Padjdjaran bidang ilmu Sosiologi Antropologi dan pendidikan doktoral diselesaikan pada tahun 2014 di Institut Pertanian Bogor Bidang Ilmu Sosiologi Pedesaan. Memulai pekerjaan sebagai Dosen Tetap IAIN Ambon tahun 2005 dan selanjutnya berhenti sementara dari dunia akademik karena menjadi Anggota Bawaslu Provinsi Maluku. Sebelumnya, pengalaman kepemiluan diperoleh sebagai anggota Panwaslu Kota Ambon

pada tahun 2017-2018.

Paulus Titaley adalah Kordinator Devisi Pengawasan, Humas dan Hubal (PHL) Bawaslu Provinsi Maluku periode 2017 – 2022, Lahir Ouw, Saparua Maluku Tengah pada tanggal 23 Oktober 1970, Pendidikan tinggi diselesaikan tahun 1998 di Fakultas Teknik Jurusan Teknik Permesinan Kapal Universitas Pattimura, tahun 2014 Fakultas Hukum Jurusan Ilmu Hukum Universitas Pattimura, pendidikan Magister diselesaikan pada tahun 2016 di Universitas Pattimura Ambon, sejak tahun 2000-2003 bekerja sebagai pekerja sosial pada LSM Lokal Yayasan DIAKONIA kerjasama dengan NGO International : ICMC, CARDI, MERCY CORPS ; dengan focus kegiatan Peace Building, Pendidikan dan Pemberdayaan Masyarakat. Mulai bekerja sebagai tenaga Pranata Laboratorium Pendidikan (PLP) Jurusan teknik Mesin Politeknik Negeri Ambon pada tahun 2003 dan diberhentikan sementara karena ditetapkan sebagai Anggota Bawaslu Provinsi Maluku pada tahun 2017, sebelumnya, pengalaman kepemiluan sebagai Ketua Panwas Kecamatan Sirimau Kota Ambon tahun 2006 (Pilkada Kota Ambon), tahun 2009-2010 Anggota Panwas Kota Ambon (Pileg & Pilpres), Tahun 2010-2011 Anggota Panwas Kota Ambon (Pilkada Kota Ambon), tahun 2012 -2013 Ketua Panwas Kota Ambon (Pilkada Gubernur Maluku), tahun 2013-2014 Ketua Panwas Kota Ambon (Pilge & Pilpres), tahun 2015-2016 Anggota Panwaslu Kota Ambon (Pilkada Kota Ambon), tahun 2017 Ketua Panwaslu Kota Ambon (Pilkada Gubernur Maluku).

Khairul Fahmi lahir di Canduang, sebuah Nagari di Kabupaten Agam. Sejak penghujung 2010 mengabdikan sebagai Dosen Hukum Tata Negara sekaligus Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pendidikan S1 dan S2 Ilmu Hukum ditempuh pada Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pendidikan Doktor diselesaikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019. Saat ini juga dipercaya sebagai Ketua Pusat Studi Hak Asasi Manusia (PUSHAM) FH Universitas Andalas. Sebelum mengabdikan di dunia akademik, ia menjalankan profesi

sebagai advokat publik dan menjabat sebagai Ketua Badan Pengurus Wilayah Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) Sumatera Barat periode 2008-2011.

Sebagai seorang akademisi, berbagai hasil penelitian yang bersangkutan telah dipublikasi dalam berbagai jurnal hukum dan konstitusi bereputasi nasional dan internasional, di antaranya: Pergeseran Pembatasan Hak Memilih dan Dipilih dalam Regulasi Pemilu dan Pilkada, *The Restriction of Suffrage in the Perspective of Fair Election in Indonesia*, *The Role of The Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia*, dll. Selain itu, aktif menulis dan menyunting buku, antara lain: Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat, Pemilu dalam Transisi Demokrasi, Pemilihan Umum Serentak, Menegakkan Hukum Tanpa Melanggar Hukum, Obstruction of Justice Perbuatan Menghalang-halangi Penegakan Hukum. Saat yang sama, juga aktif menyumbangkan pemikiran melalui karya ilmiah populer yang diterbitkan Harian Kompas, Harian Media Indonesia, Koran Tempo, Majalah Geotime, Harian Singgalang, Harian Padang Ekspres. Email : khairulfahmi@law.unand.ac.id

Wein Arifin Merupakan anak sulung dari tiga bersaudara. Menamatkan S₁ dan S₂ pada Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Andalas (Unand). Pada masa kuliah, magang di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang. Pada tahun 2008 menjadi konsultan program kehutanan EC-Indonesia FLEGT SP dan juga menjadi dosen tetap pada STISIP NH dan UMB. Pada tahun 2013 terpilih menjadi komisioner KPU Kota Jambi periode 2013 s/d 2018 dan pada tahun 2018 terpilih menjadi anggota Bawaslu Provinsi Jambi periode 2018 s/d 2023 dengan posisi Koordinator Divisi Penindakan Pelanggaran. Selain aktif sebagai penyelenggara Pemilu juga aktif menulis artikel pada beberapa media cetak dan online di Jambi.

Marini adalah Anggota Bawaslu (Panwaslih) Provinsi Aceh yang membidangi Divisi Pencegahan dan Hubungan Masyarakat dan antar Lembaga (PHL) periode 2018-2023. Marini binti Muhammad Daud lahir di Banda Aceh, 28 Juli 1978. Sebelum

menjabat sebagai komisioner pada lembaga negara yang mengawasi perjalanan demokrasi bangsa ini, Sejak tahun 2004 ia telah diberikan-tanggung jawab sebagai koordinator Provinsi Aceh Jaringan Pendidikan Pemilih Rakyat (JPPR) dan bergabung dengan lembaga ini pada tahun 1999 – salah satu konsorsium lembaga swadaya masyarakat yang memiliki perhatian pada penguatan masyarakat sipil dan pilar politik demokrasi bangsa.

Pada Oktober 2006 – April 2007, Marini dipercaya untuk menjabat sebagai Koordinator Provinsi Aceh pada Indonesia Democracy Index. Lembaga ini melakukan proyek kolobaratif dengan UNDP, BAPPENAS dan JPPR untuk memperluas ukuran dan bentuk demokrasi di Indonesia yang terus berkembang secara dinamis. Pada lembaga ini Saya bekerja untuk mengimplementasikan kebebasan sipil, hak-hak politik, dan pengembangan institusi demokrasi.

Selain itu, Marini berusaha dan dapat menamatkan program Magister Ilmu Pemerintahan Politik dan Hukum (Government and Political of Law Study) University Utara Malaysia, Kedah pada 2011 ini dan juga pernah menjabat sebagai manajer senior Government Post Peace Conflict Development pada program LOGICA 2 (Local Governance Innovations for Communities in Aceh) sejak 10 Mei 2010 hingga 30 Juni 2014. Program ini hadir pada masa fase rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh ini bertujuan untuk memperkuat tahapan perdamaian di Aceh dengan memperkuat pemerintahan lokal demi perbaikan standar kualitas kehidupan masyarakat.

Sebelum menjabat sebagai Komisioner Bawaslu, Marini juga aktif di dunia kemasyarakatan. Sebagai bagian dari keluarga besar Nahdlatul Ulama, Marini pernah menjabat sebagai ketua Fatayat NU Aceh dan juga ketua Lembaga Kajian dan Pengembangan SDM (Lakpesdam) pada 2015-2020. Saya mundur dari posisi dan jabatan tersebut. Satu di antara keberhasilan yang Saya peroleh adalah melaksanakan kegiatan hari toleransi internasional bersama komunitas agama dan minoritas di lapangan Blangpadang, ruang publik utama Banda Aceh pada 16 November 2018 dan menjadi inspirasi untuk menyemangati gerakan pluralisme dan multikulturalisme

secara lebih luas. Marini dapat dihubungi alamat email : dara.cora@gmail.com, Skype : Marini Dara Cora, No HP : 081293934177

Delia Wildianti lahir di Garut, Jawa Barat pada tanggal 07 Mei 1993. Lulus dari Jurusan Ilmu Politik FISIP UI pada tahun 2015. Minat studinya adalah keterwakilan perempuan, pemilu, partai politik dan gerakan sosial. Menjadi peneliti Pusat Kajian Politik Lembaga Penelitian dan Pengembangan Ilmu Sosial dan Politik (PUSKAPOL LP2SP) FISIP UI sejak tahun 2017. Sebuah Lembaga Kajian berbasis universitas yang memiliki fokus terhadap isu-isu dan advokasi kelompok marjinal seperti perempuan dalam arena politik formal, serta aktif melakukan beragam bentuk kajian dan advokasi yang berkaitan dengan upaya mendorong terwujudnya tata kelola politik yang lebih demokratis. Karya tulis yang pernah dipublikasikan diantaranya adalah Gerakan Perempuan Politik Setelah 20 Tahun Reformasi dalam Jurnal Perempuan Edisi 100, Reforms in Political Parties Through the Balancing of Funding Sources dalam Bappenas Working Papers Vol. II, Narasi Kampanye dan Media Sosial dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dalam Jurnal Bawaslu DKI Jakarta Edisi Desember 2018. Delia dapat dihubungi di dwildianti@gmail.com.

Erik Kurniawan, lahir di Cirebon pada 22 Mei 1986. Erik Lulus Fakultas Hukum Universitas Jayabaya pada tahun 2009. Ia berminat pada kajian sistem pemilu dan parlemen. Sejak 2012, mempelajari kajian sistem pemilu dan keterkaitannya dengan parlemen.

Menjadi peneliti Sindikasi Pemilu dan Demokrasi sejak 2016. Sebuah Organisasi Masyarakat Sipil yang fokus pada riset dan advokasi reformasi sistem pemilu, kelembagaan demokrasi, dan jajak pendapat. Sebelumnya menjadi Program Officer di Indonesia Parliamentary Center (2010-2016).

Karya tulis yang pernah dipublikasikan, Upaya Memperkuat Sistem Presidensialisme; Mendorong Efektifitas Parlemen (2012), Politik Representasi Masyarakat Adat (2017), dan Proporsionalitas, Derajat Keterwakilan, dan Keajegan Prinsip:

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Pembacaan atas Alokasi Kursi dan Pembentukan Daerah
Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota (2018).





Pemilu dan hak politik memiliki relasi yang bersifat mutual. Pada satu sisi, pemilu merupakan pelaksanaan dari hak politik. Pada sisi yang lain, hak politik merupakan salah satu jenis dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang menjadi fondasi bagi terselenggaranya pergantian kekuasaan yang demokratis di dalam konteks demokrasi perwakilan. Hak politik di dalam pemilu setidaknya diwujudkan dalam bentuk hak memilih dan hak dipilih. Lantas, sejauhmana penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak telah menjamin hak politik warga negara? Apa saja masalah, kendala dan tantangan yang dihadapi dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2019? Selain itu, apa saja capaian-capaian yang telah dilakukan dalam Pemilu 2019? Juga, apa saja yang perlu dilakukan ke depan dalam rangka lebih menjamin pelaksanaan hak politik warga negara di pemilu? Buku ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

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. Tujuh Serial buku 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

