



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal
#10

EVALUASI PILKADA 2017: PILKADA TRANSISI GELOMBANG KEDUA MENUJU PILKADA SERENTAK NASIONAL



Jurnal Pemilu dan Demokrasi adalah jurnal tiga bulanan yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem. Perludem menerima kontribusi tulisan dan pemikiran dari khalayak luas untuk dapat diterbitkan dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Lebih lengkap hubungi Redaksi.

**EVALUASI PILKADA 2017:
PILKADA TRANSISI GELOMBANG KEDUA MENUJU
PILKADA SERENTAK NASIONAL**
Jurnal Pemilu dan Demokrasi #10

DEWAN PENGARAH
Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D.

PENANGGUNG JAWAB
Titi Anggraini

PEMIMPIN REDAKSI
Khoirunnisa Nur Agustyati

REDAKTUR PELAKSANA
Fadli Ramadhanil

TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL
Effie Hardi

ALAMAT REDAKSI:
Jalan Tebet Timur IVA No. 1, Tebet, Jakarta Selatan
Telp: 021-8300004 Fax: 021-83795697
Perludem.org, perludem@gmail.com

KATA PENGANTAR

Pemilihan kepala daerah 2017 (Pilkada 2017) menyelenggarakan pemungutan suara di 101 daerah secara bersamaan. Jumlah ini jauh lebih sedikit dibandingkan dengan Pilkada 2015 yang menyelenggarakan pemungutan suara di 269 daerah. Secara keseluruhan, proses pelaksanaan Pilkada 2017 berjalan dengan lancar.

Proses pemungutan suara berjalan tepat waktu tanpa menemui kendala berarti. Dalam catatan yang Kami rekam, praktik kekerasan yang paling dikhawatirkan dalam Pilkada 2017 juga tidak terjadi secara meluas dan mengganggu tahapan Pilkada 2017. Namun, dalam kelancaran pelaksanaan tersebut, catatan kritis untuk perbaikan kedepan tetap perlu untuk diberikan. Karena, Pilkada 2017 adalah pilkada transisi gelombang kedua, sebelum dilaksanakannya pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024. Sebelumnya, pada Desember 2015 sudah dilaksanakan pilkada untuk 269 daerah. Setelah Pilkada 2017, pada Juni 2018, akan dilaksanakan pilkada transisi gelombang ketiga, yang akan dilaksanakan di 171 daerah.

Pelaksanaan Pilkada 2017 dimulai dengan dilaksanakannya revisi kedua UU Pilkada, yang memunculkan UU No. 10 Tahun 2016. Dalam proses pembahasan UU No. 10 Tahun 2016, terdapat salah satu poin kontroversial yang “dipaksakan” masuk mejadi norma di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Poin tersebut adalah terkait ketentuan bahwa konsultasi penyusunan Peraturan KPU dengan DPR dan Pemerintah bersifat mengikat. Ketentuan ini kemudian diuji materi oleh KPU Periode 2012-2017 ke Mahkamah Konstitusi. Argumentasi utama yang disampaikan adalah, bahwa konsultasi penyusunan Peraturan KPU yang bersifat mengikat bertentangan dengan jaminan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945.

Dalam perkembangannya, MK mengabulkan sebagian uji materi yang diajukan oleh KPU Periode 2012-2017. Mahkamah mengatakan di dalam Putusan Nomor 96/PUU_XIV/2016, ketika konsultasi penyusunan Peraturan KPU bersifat mengikat ini bertentangan dengan makna kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu. KPU dan Bawaslu disebutkan oleh Mahkamah sebagai pemegang kekuasaan pelaksanaan pemilu, dan berwenang untuk mengeluarkan aturan sendiri dalam rangka melaksanakan pemilu. Ketika penyusunan Peraturan KPU digantungkan hasilnya dengan konsultasi dengan

DPR dan Pemerintah, maka potensi kepentingan politik masuk di dalam Peraturan KPU sangat besar. Oleh sebab itu, frasa mengikat dinyatakan inkonstitusional oleh MK.

Selain persoalan pengaturan, terdapat juga perdebatan pengaturan syarat pencalonan ketika KPU menyusun Peraturan KPU tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Poin yang menjadi perdebatan panjang adalah, apakah orang yang berstatus terpidana percobaan, atau yang sedang menjadi status sebagai terpidana, tetapi tidak menjalani hukuman di dalam lembaga pemasyarakatan bisa dinyatakan memenuhi syarat menjadi calon kepala daerah atau tidak.

Ketentuan ini akhirnya juga diuji ke Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya MK menyatakan orang yang berstatus terpidana percobaan, diperbolehkan menjadi calon kepala daerah, asalkan ancaman hukuman yang disandangnya tidak lebih dari 5 tahun.

Banyak fenomena penting yang terekam dalam pelaksanaan Pilkada 2017. Jika dilihat secara teknis, beberapa fenomena tersebut mestinya menjadi refleksi untuk membangun sistem dan pelaksanaan Pilkada 2018 yang jauh lebih baik. Oleh sebab itu, Jurnal Pemilu dan Demokrasi edisi 10 ini, mengangkat khusus tema terkait dengan Evaluasi Pilkada 2017. Terdapat enam tulisan yang akan memberikan catatan detail tentang beberapa fenomena yang terjadi dalam Pilkada 2017.

Pertama terdapat tulisan Juri Ardiatoro, Komisioner KPU RI periode 2012-2017, sekaligus Ketua KPU RI dalam rentang 2016-2017. Sebagai aktor penyelenggara selama dua kali pelaksanaan pilkada serentak era transisi (Pilkada 2015 dan Pilkada 2017) Juri Ardiantoro mengulas detail beberapa fenomena dan evaluasi penting dalam penyelenggaraan Pilkada 2017. Mulai dari perdebatan regulasi, fenomena calon tunggal, tantangan anggaran pelaksanaan pilkada sampai kepada persoalan daftar pemilih.

Kedua, ada tulisan Partono Samino, tenaga ahli KPU RI. Partono dengan detail menuliskan catatan terdapat pendaftaran pemilih pada Pilkada 2017. Mulai dari proses persiapan, sampai kepada kendala yang muncul pada proses pelaksanaan pemutakhiran daftar pemilih.

Ketiga, Usep Hasan Sadikin menuliskan catatan terhadap fenomena isu suku, agama, ras, dan antar golongan yang terjadi pada Pilkada 2017. Dalam tulisannya Usep menuliskan hubungan isu SARA dan demokrasi, serta

menariknya dalam konteks Pilkada 2017.

Keempat ada tulisan dari dua peneliti KoDe Inisiatif Adelline Syahda dan Adam Mulya Bunga Mayang. Tulisan keduanya menggambarkan satu tahapan penting dalam proses pelaksanaan Pilkada 2017, yakni penyelesaian perselisihan hasil Pilkada 2017. Salah satu isu penting yang menjadi perhatian dalam penyelesaian sengketa adalah, mulai dikesampingkannya syarat ambang batas selisih suara di beberapa daerah dalam mengajukan permohonan sengketa ke Mahkamah Konstitusi.

Kelima Heroik Mutaqin Pratama menuliskan koalisi partai politik pendukung pasangan gubernur dan wakil gubernur, khusus untuk 6 provinsi yang melaksanakan Pilkada 2017. Tulisan Heroik coba menganalisis dukungan politik dari partai pendukung gubernur dan wakil gubernur terpilih di 6 provinsi, dan melihat kemungkinan jalannya efektifitas pemerintahan setelah Pilkada 2017.

Keenam, ada tulisan Khorunnisa Nur Agutyati, yang spesifik mengulas tentang pencalonan anggota legislatif perempuan pada Pemilu 2014. Studi Khoirunnisa mengkaji dua partai politik, yakni PPP dan PKS. Tulisan ini bisa menjadi salah satu referensi penting, mengingat dalam waktu dekat juga akan dilaksanakan pencalonan anggota legislatif Pemilu 2019. Pendekatan tulisan ini berangkat dari peningkatan partisipasi politik perempuan di DPR.

Enam tulisan diatas yang mengisi Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi 10. Kepada para penulis, saya sampaikan ucapan terima kasih dan penghormatan yang sebesar-besarnya, karena telah berpartisipasi dalam penerbitan jurnal edisi ini. Terakhir, Kami sampaikan selamat membaca kepada seluruh pembaca yang budiman.

Jakarta, Agustus 2017

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif Perludem

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Catatan Singkat Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017	1
Juri Ardiantoro	
Evaluasi Daftar Pemilih Tetap: Upaya dan Kendala Penyusunan DPT Pilkada 2017	15
Partono Samino	
Mengelola SARA dalam Pilkada: Demokratisasi Regulasi Ragam Identitas Di Pemilu Serentak	39
Usep Hasan Sadikin	
Penanganan Perselisihan Hasil Pilkada Tahun 2017 oleh Mahkamah Konstitusi: Varian Penerapan Ambang Batas Selisih Suara Dalam Perselisihan Hasil Pilkada 2017	59
Adelline Syahda dan Adam Mulya Bunga Mayang	
Melihat Model Koalisi Partai Politik di 6 Provinsi Pilkada Serentak 2017	79
Heroik Mutaqin Pratama	
Strategi Partai Politik dalam Memenuhi Kebijakan Afirmasi pada Pemilu 2014 (Studi Kasus: Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Persatuan Pembangunan)	95
Khoirunnisa Nur Agustyati, Penulis Pendamping: Dra. Chusnul Mar'iyah, Ph.D	
Profil Penulis	117

CATATAN SINGKAT PENYELENGGARAAN PILKADA SERENTAK 2017

Juri Ardiantoro¹

ABSTRAK

Secara prosedural keseluruhan, pelaksanaan Pilkada 2017 selesai dilaksanakan. Namun, dibalik itu, terdapat beberapa catatan yang harus diperbaiki untuk kedepannya. Beberapa persoalan yang muncul antara lain, persoalan anggaran pelaksanaan Pilkada 2017 yang terlambat, berlarutnya proses sengketa pencalonan Pilkada 2017, politik uang, dan praktik politisasi birokrasi di beberapa daerah dalam pelaksanaan Pilkada 2017. Persoalan spesifik lainnya adalah masih adanya ketentuan yang kompleks dan memicu perdebatan di dalam UU Pilkada sebagai dasar hukum. Selain itu, juga masih terdapat persoalan partisipasi, baik dari partisipasi sebagai peserta pemilu, maupun partisipasi pemilih dalam memberikan hak suara. Persoalan lain yang juga terjadi adalah masih adanya konflik kepengurusan partai yang berdampak kepada persoalan pencalonan, dan fenomena calon tunggal yang meningkat dari segi jumlah pada Pilkada 2017 dibandingkan dengan Pilkada 2015. Hal lain adalah tantangan keterpilihan perempuan, dan pemenuhan hak pilih penyandang disabilitas. Oleh sebab itu, pada pelaksanaan Pilkada 2018, keseluruhan problem ini harus diperbaiki, setidaknya semakin diminimalisir. Meskipun, secara keseluruhan pelaksanaan Pilkada 2017 berjalan dengan baik.

*Kata Kunci: **Pilkada 2017, evaluasi, perbaikan***

ABSTRACT

The whole procedure of the 2017 Local Elections has been completed. There are several problems that need to be addressed. Some of the problems are the difficulty in disbursing the election budget, complicated post-election

¹ Penulis adalah Ketua KPU Republik Indonesia 2016-2017.

dispute resolution process, money politics, and corrupt bureaucracy in several electoral areas. Another more specific problem, to name just one, is the fact that the Elections Law still contains ambiguous provisions that can cause conflict and debate. In addition, there is also the lack of electoral participation, both from the election candidate and the voter. Political party faced internal debacle that rendered them unable to propose any proper candidate for the election. The number of single candidate, where there is only one participating candidate in an electoral area, is also increasing from the 2015 Local Elections. Other problems include low representation of women in the election and minimum accommodation for mentally disabled voters. It is expected that these problems will be resolved, or at least be minimized. Despite these chronic problems, however, in average, the 2017 Local Elections process is a success.

Keywords: 2017 Local Elections, evaluation, improvement

A. PENGANTAR

Pilkada Serentak Tahun 2017 telah dilaksanakan di 101 daerah. Hanya terdapat lima daerah di Provinsi Papua yang harus melanjutkan tahapan dengan berbagai alasan, baik karena putusan MK maupun rekomendasi Panwas. Putusan MK tersebut merupakan puncak dari sengketa yang terjadi di masing-masing daerah antara pasangan calon dengan KPU Kabupten/Kota.

Lima daerah tersebut adalah : 1). Kabupaten Tolikara, MK memerintahkan untuk Pemungutan Suara Ulang (PSU); 2). Kabupaten Puncak Jaya, MK memerintahkan untuk PSU di seluruh TPS di enam distrik akibat KPU tidak mengikutsertakan rekapitulasi di 6 distrik berdasarkan kesepakatan KPU dan Panwas Puncak Jaya yang terlambat datang saat rekapitulasi sehingga diduga ada pihak yang melakukan perubahan hasil pilkada di enam distrik tersebut; 3). Intan Jaya, MK memerintahkan kepada KPU Provinsi Papua untuk melakukan Rekapitulasi Penghitungan Suara Lanjutan di tujuh TPS di beberapa distrik; 4). Kabupaten Pegunungan Yapen, PSU di semua TPS di Kabupaten Kepulauan Yapen; Dan, 5). Kabupaten Jayapura, PSU 17 distrik berdasarkan rekomendasi Panwas kabupaten Jayapura untuk PSU di 19 distrik.

Meskipun di awal pelaksanaan pilkada langsung mendapatkan tantangan dan masalah yang tidak ringan, namun secara umum pelaksanaan pilkada semakin membaik sejak pertama kali dilaksanakan secara langsung tahun 2005. Masalah-masalah apa saja yang muncul sejak awal pelaksanaannya?

Perkembangan-perkembangan dan masalah-masalah apa saja yang terjadi? Apakah pilkada serentak dapat menjawab masalah-masalah yang ada? Evaluasi apa yang dapat diberikan kepada pelaksanaan Pilkada Serentak 2017 dan rekomendasi apa saja untuk perbaikan Pilkada 2018? Tulisan ini akan coba memberikan beberapa catatan terhadap beberapa pertanyaan diatas.

B. TENTANG PILKADA DAN PERMASALAHANNYA

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa memilih kepala daerah haruslah dengan mekanisme demokratis. Oleh karena itu, kebijakan pelaksanaan pilkada (langsung) dipahami dan dikonstruksi sebagai bagian dari cita-cita reformasi politik demokratik dalam segala aspeknya, khususnya memperkuat jaminan kedaulatan politik rakyat di daerah, selain untuk menata hubungan pusat-daerah. Inilah yang kita kenal dengan kebijakan desentralisasi politik sebagai antitesis atas praktik politik masa lalu yang sentralistik.

Pilkada langsung merupakan salah satu respon yang nyata untuk menjalankan amanat reformasi politik tersebut. Singkatnya, sebagaimana pemilihan presiden langsung, pilkada merupakan arena untuk memberi kesempatan rakyat memilih kepala daerah secara demokratis, sehingga diharapkan pilkada dapat membuka ruang-ruang politik rakyat yang sebelumnya terasa sempit.

Dengan terbukanya ruang-ruang politik tersebut diharapkan melahirkan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat luas. Pengambilan keputusan pemimpin di daerah semata-mata pada kepentingan untuk mempertanggungjawabkan kepada publik. Demokrasi dengan demikian juga menjadi spirit dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga, apa yang oleh banyak ahli dikatakan, akan melahirkan praktik penyelenggaraan pemerinhan di daerah yang efektif dan tidak terbelah.

Perjalanan Pilkada langsung yang telah berlangsung sejak tahun 2005 sampai saat ini telah banyak memberikan pengalaman dan pelajaran penting. Sebagai arena kontestasi politik, desentralisasi politik melalui pilkada ini pun tidak luput dari permasalahan. Evaluasi dan penilaian atas pelaksanaannya setidaknya melahirkan dua persepsi atau kelompok utama terhadap keberlangsungan pilkada langsung. Kedua kelompok ini berasal dari individu maupun yang mewakili berbagai kelompok masyarakat, termasuk dari kalangan pemerintah, partai politik, DPR dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Kelompok pertama merupakan kelompok yang pesimis yang menganggap bahwa pilkada itu itu tidak lebih baik dari pilkada melalui DPRD. Oleh karenanya banyak dari kelompok ini mengusulkan kembali ke pemilihan melalui DPRD. Pesimisme ini disebabkan oleh banyak faktor, tetapi yang paling menjadi perhatian atas tuntutan pilkada kembali ke DPRD adalah pada tiga (3) hal. Pertama, yakni pengeluaran biaya yang sangat besar dan politik uang, kedua, lahirnya konflik horisontal yang menghawatirkan, dan ketiga, skandal buruk yang menimpa kepala daerah terpilih hasil pilkada langsung, terutama korupsi.

Biaya pilkada menjadi masalah yang sangat krusial, karena bukan hanya pengeluaran anggaran negara yang sangat besar untuk menyelenggarakan pilkada. Biaya negara untuk pelaksanaan pilkada dikelurakan tidak hanya untuk penyelenggara (KPU, Bawalu/Panwaslu), tetapi juga unit-unit pemerintahan yang terkait dengan pilkada, misalnya untuk kepentingan sosialisasi pilkada oleh unit-unit pemerintah daerah, biaya pengamanan, kebersihan dan lain-lain. Pasangan calon pun akan mengeluarkan biaya yang sangat tinggi, baik untuk mendapatkan kendaraan politik, kampanye, maupun tidak jarang untuk melakukan politik uang.

Sebagai bagian dari masalah pendanaan pilkada, praktik politik uang sudah sangat meresahkan karena dua hal. Pertama, kasus politik uang ditengarai berlangsung masif dan terasa dampaknya tetapi proses penegakan hukumnya lemah dan tidak signifikan untuk mewujudkan pilkada yang bersih. Kedua, praktik politik uang sudah menyeret masyarakat luas secara masif. Masyarakat sudah asing lagi dengan praktik ini. Bahkan sudah dianggap sebagai bagian dari pilkada itu sendiri. Pilkada oleh masyarakat yang seperti ini pada akhirnya menjadi ajang transaksi materi, bukan transaksi ide, gagasan, visi, misi dan program kesejahteraan rakyat.

Masalah konflik juga sangat meresahkan dan mengkhawatirkan bagi konsolidasi demokrasi di akar rumput. Sejatinya, konflik dalam pemilu atau pilkada merupakan keniscayaan, sebab pemilu atau pilkada merupakan arena kontestasi. Namun, dalam banyak kasus, konflik mengarah pada tindakan destruktif yang merugikan fasilitas dan kepentingan umum. Konflik juga menyebabkan kerenggangan dan keretakan kohesi sosial di dalam masyarakat, sampai pada level terkecil, yakni ikatan kekeluargaan. Secara psikologis, konflik yang destruktif dianggap terganggunya kesehatan sosial masyarakat.²

2 Juri Ardiantoro (2015), "Konflik dan Struktur Politik Indonesia: Kajian Kes pada Pilkada Banyuwangi Jawa Timur", DISERTASI, Universiti Malaya Kuala Lumpur.

Masalah serius lainnya yang menjadi bahan “gugatan” terhadap pilkada langsung adalah mengenai kinerja dan skandal buruk sebagian kepala daerah hasil pemilihan langsung. Pilihan langsung belum memberikan garansi bahwa pilihan rakyat adalah yang terbaik. Ada banyak faktor yang membuat kenyataan tersebut terjadi. Sebut saja misalnya pilihan yang didasarkan pada transaksional, berdasarkan sentimen primordial, intimidasi, dan lain-lain. Akibatnya, pilihan tidak didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan rasional dan terukur, tetapi sebab yang sangat pragmatis baik karena sentimen primordial (SARA), persoalan determinasi atau tuntutan ekonomi maupun karena alasan politik dan keamanan.

Skandal korupsi yang melibatkan kepala daerah hasil pilkada langsung inilah sering menjadi contoh yang gamblang bagi para pengkritik sebagai noda pilkada langsung. Data sampai bulan Desember 2014, Kementerian Dalam Negeri mencatat ada 343 orang yang ada masalah hukum baik di Kejaksaan, polisi, dan KPK yang terlibat masalah korupsi.³ Sementara sejak 2004 sampai September 2016, KPK sudah mengusut 74 kasus yang melibatkan kepala daerah.⁴

Di samping tiga tersebut, banyak juga masalah yang melingkupi pelaksanaan pilkada langsung ini, misalnya politisasi birokrasi,⁵ menyuburkan dinasti politik,⁶ konflik antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah, konflik kepala daerah dengan DPRD, dan lain-lain.

Kelompok kedua, merupakan kelompok yang optimis yang memiliki pandangan bahwa pilkada langsung adalah alternatif pilihan yang tepat untuk mengawal demokratisasi Indonesia pada umumnya. Sebab sejak awal Pilkada dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan demokrasi. LIPI misalnya menyebutkan sekurang-kurangnya terdapat lima alasan atau tujuan kenapa dilaksanakan pilkada langsung, yakni: pertama, pilkada langsung diperlukan untuk memutus mata rantai oligarki partai politik yang mewarnai praktik politik DPRD di mana kepentingan partai politik atau kepentingan elit partai politik sering melakukan

3 Dilihat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum>), diakses pada 10 Juli 2017.

4 Dilihat dalam (<http://jurnalpatrolinews.com/2016/09/13/sepanjang-tahun-2015-2016-inilah-kepala-daerah-yang-terangkut-korupsi/>), diakses pada 10 Juli 2017

5 Syafuan Rozi (Ed.), *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005; Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kertanegara*. Jakarta: LIPI, 2006.

6 Penulis juga sempat menulis tentang ini, Juri Ardiantoro, “Pilihan Raya dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Pembentukan Stratifikasi Sosial: Dinasti Politik di Indonesia”, *Jurnal MANUSIA DAN MASYARAKAT (MAN AND SOCIETY)*, New Series Volume 25, Jabatan Antropologi dan Sosiologi, Fakultas Sastra dan Sains Sosial, Universitas Malaya, 2014.

pengingkaran terhadap kepentingan rakyat secara luas.

Kedua, Pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan kualitas dan tanggung jawab pemimpin daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah sebelumnya cenderung menciptakan ketergantungan pemimpin daerah kepada DPRD, sehingga pemimpin daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD dibanding kepada rakyat.

Ketiga, Pilkada langsung diperlukan dalam menciptakan kestabilan politik dan pemerintahan di tingkat daerah. DPRD sebagai institusi yang memilih sering melakukan pemecatan dan tindakan *over-reactive* lainnya kepada pemimpin daerah di beberapa tempat sehingga menimbulkan kekacauan politik dan pemerintahan lokal. Keempat, Pilkada langsung diperlukan untuk menciptakan rekrutmen pemimpin daerah dengan ukuran yang jelas, yaitu pemimpin yang berasal dari wilayah sendiri, bukan ditunjuk dari pemerintah pusat. Dan kelima, pilkada langsung diperlukan untuk meningkatkan demokratisasi di tingkat pemerintahan daerah.⁷

Hasilnya? Secara bertahap proses pematangan demokrasi mulai terlihat. Diantaranya adalah, rakyat memiliki kesempatan dan keberanian untuk memilih figur yang dianggap sesuai dengan harapan rakyat. Prestasi lain pilkada langsung ini adalah di tengah banyak kepala daerah terpilih belum memberikan harapan rakyat, tetapi melalui pilkada langsung ini lahir pemimpin-pemimpin daerah yang dianggap responsif dan memberikan harapan yang lebih nyata untuk perbaikan dan kemajuan-kemajuan di daerah. Kelompok ini tanpa memungkiri bahwa masih banyak celah yang harus diperbaiki, seperti isu-isu kesejahteraan di daerah, in-efisiensi, konflik dan politik uang tadi.

C. TENTANG PILKADA (SERENTAK) 2017

Pilkada serentak yang dimulai sejak tahun 2015 merupakan salah satu usaha untuk menjawab beberapa masalah pilkada sebelumnya yang dilaksanakan secara parsial sesuai dengan akhir masa jabatan (AMJ) kepala daerah masing-masing. Jawaban keserentakan tersebut yakni untuk efisiensi anggaran dan waktu, meminimalisir konflik dan menata kelembagaan pemerintah, yakni mengatur siklus pergantian kepala daerah dengan pemilu nasional sehingga terjadi sinkronisasi dan kesinambungan program-program pembangunan antara pusat dan daerah.

⁷ Sri Nuryanti (Koord.), Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006.

Apakah tujuan-tujuan tersebut sudah terjawab? Jawabannya relatif belum sepenuhnya. Namun berkaca pada pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 di 269 daerah dan 101 daerah di tahun 2017 telah mulai menunjukkan perbaikan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Begitu juga harapan untuk lebih baik pada pilkada di 171 daerah tahun 2018 dan jawaban akan semakin nyata pada pelaksanaan pilkada serentak secara nasional pada tahun 2024 menurut UU Nomor 10 Tahun 2016.

Dari Catatan KPU sebagai penyelenggara, Pilkada Serentak 2017 masih menyisakan masalah-masalah teknis dan substantif, misalnya terkait dengan integritas penyelenggara pilkada, akurasi daftar pemilih, dinasti politik, politik uang, pelanggaran kampanye, dan lain-lain. Sementara itu, Pilkada Serentak 2017 juga menampakan beberapa fakta masalah yang mesti menjadi refleksi para pihak, baik penyelenggara, partai politik, pemerintah, DPR, dan masyarakat.

Catatan pertama adalah terkait dengan konstruksi UU sebagai dasar pelaksanaannya. Kerangka hukum pilkada serentak masih membutuhkan penyempurnaan agar menjadi arah panduan penyelenggaraan sekaligus menjadi alat untuk memecahkan masalah, bukan malah menjadi sumber masalah, seperti contoh beberapa ketentuan dalam UU Nomor 10 tahun 2016 dan PKPU No. 9 Tahun 2016.

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 yang menjadi Undang-Undang UU Nomor 10 tahun 2016 misalnya sejak awal didesain untuk memperbaiki kualitas pelaksanaan Pilkada Serentak 2015, namun kemudian justru menjadi menjadi sumber perdebatan dan konflik, bukan saja antara penyelenggara pemilu dengan pembuat UU, tetapi juga dengan sesama penyelenggara pilkada dan peserta pilkada. Sumber konflik itu adalah ketentuan dalam Pasal 9 huruf a, yang menyatakan bahwa KPU dalam “*menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah **berkonsultasi** dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya **bersifat mengikat***”.

Pasal ini dipandang akan mereduksi dan mengancam prinsip kemandirian penyelenggara pemilu. Bagaimana praktik konsultasi di bawah rezim pasal tersebut? Konsultasi berlangsung panjang sekali dan *bertele-tele*, karena ada

usaha untuk menyamakan persepsi (dan kepentingan) antara penyelenggara dan DPR dan/atau Pemerintah. Terhadap perihal yang memang berbeda pandangan, konsultasi kadang-kadang berlangsung penuh ketegangan bukan hanya antara KPU dan pembuat UU tetapi di internal pembuat UU.⁸

Akibat penerapan pasal tersebut, lahirlah pasal kontroversial dari PKPU No. 9 Tahun 2016 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.⁹ Ketentuan kontroversial tersebut terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) huruf *f* yang mengatur bahwa calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus memenuhi persyaratan “*tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana karena kealpaan ringan (culpa levis), terpidana karena alasan politik, terpidana yang tidak menjalani pidana dalam penjara wajib secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan sedang menjalani pidana tidak di dalam penjara*”. Pasal ini berarti orang yang sedang menjalani pidana tetapi tidak dikurung dapat menjadi calon.

Kedua, tentang anggaran. Kendatipun dapat dibantu oleh APBN, faktanya masih sepenuhnya tergantung dengan APBD yang dalam pelaksanaannya menimbulkan masalah. Walaupun faktanya banyak efisiensi dari anggaran yang tercantum dalam NPHD, Pilkada serentak 2015 di 269 daerah mendapatkan alokasi 6,3 Trilyun Rupiah untuk dua putaran. Sementara untuk pilkada di 101 daerah tahun 2017 dialokasikan anggaran 4,3 Trilyun rupiah untuk satu putaran.

Besarnya anggaran yang dibutuhkan ini menjadi problem tersendiri untuk daerah, karena akan menyedot sumber anggaran daerah yang sangat besar. Bagi daerah-daerah yang memiliki sumber APBD yang melimpah saja tetap masih menjadi masalah, apalagi bagi daerah-daerah yang sumber APBD sebagian besar untuk hanya untuk membayar pegawai dan operasional kantor saja. Ini adalah masalah serius yang harus dicari jalan keluarnya, bagaimana membuat pilkada dengan biaya murah.

Masalah anggaran memiliki kadar serius, disamping masalah keterbatasan anggaran di daerah adalah juga adanya potensi politisasi oleh kepala daerah

8 Oleh karena itu dipandang mengancam kemandirian penyelenggara, maka KPU mengajukan judicial review UU ke Mahkamah Konstitusi melalui Registrasi No. 92/PUU – XIV/2016, pada tanggal 4 Oktober 2016.

9 PKPU ini juga diajukan judicial review ke MK oleh Koalisi LSM yang terdiri dari KoDe Inisiatif, Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

atau pihak yang memiliki akses kepada pemanfaatan anggaran daerah. Hal ini bisa mempengaruhi kelancaran pilkada dan bisa mempengaruhi integritas dan profesionalisme penyelenggara.

Ketiga, mengenai partisipasi, baik tentang keikutsertaan pasangan calon dalam pilkada maupun tingkat kehadiran pemilih pada pemungutan suara. Jumlah paslangan calon mengalami penurunan di setiap daerah. Jumlah terbesar ada pada rata-rata 3-4 pasangan calon pada tahun 2015, sementara pada Pilkada Serentak 2017 jumlah terbanyak daerah rata-rata antara 2-3 pasangan calon. Selengkapnya adalah sebagai berikut:

TABEL. 1 REKAPITULASI JUMLAH PASANGAN CALON PADA PILKADA SERENTAK 2015:10

1 PASLON	2 PASLON	3-4 PASLON	5-6 PASLON	>6 PASLON	TOTAL
3	88	102 + 50 = 152	18 + 5 = 23	3	269

TABEL. 2 REKAPITULASI JUMLAH PASANGAN CALON PADA PILKADA SERENTAK 2017:

1 PASLON	2 PASLON	3 PASLON	4 PASLON	5 PASLON	6 PASLON	>6 PASLON	TOTAL
9	34	26	16	9	5	2	101

Catatan menggembirakan adalah tentang tingkat kehadiran pemilih datang ke TPS pada hari pemungutan suara. Partisipasi tahun 2017 mencapai 74,5 persen meningkat signifikan dibanding pilkada tahun 2015 yang hanya mencapai angka 69,2 persen, dengan partisipasi terendah di pilkada Kota Medan sebesar 25,38 persen.

Keempat, tentang konflik kepengurusan partai politik dan prosedur penyelesaiannya. Jika pada Pilkada 2015 terdapat konflik di dua partai, yakni Partai Golkar dan PPP, pada Pilkada 2017 konflik kepengurusan partai terjadi pada PKP Indonesia. Akibat dualisme kepengurusan menyebabkan terdapat 18 pencalonan yang tersebar di Provinsi Aceh, Papua, Sulawesi Tenggara dan Maluku, dukungan PKP Indonesia kepada pasangan calon dinyatakan tidak memenuhi syarat. Konflik ini sangat merugikan partai politik itu sendiri dan calon yang mendaftarkan diri melalui partai tersebut.

Kelima, tentang calon parpol, perseorangan dan calon tunggal. Jumlah Pasangan calon berdasarkan Jenis Pemilihan dan Jenis Calon Pilkada 2017

10 Dilihat dalam, <http://infopilkada.kpu.go.id/sitap-2015/index.php?r=dashboard/paslon&tahap=3>, dikunjungi pada 10 Juli 2017.

menurut data KPU adalah sebagai berikut:

TABEL. 3 SEBARAN PASANGAN CALON DI PILKADA 2017

JENIS PEMILIHAN	JUMLAH WILAYAH	JUMLAH PASLON		TOTAL
		PERSEORANGAN	PARPOL	
Pemilihan Gubernur	7	4	21	25
Pemilihan Bupati	76	70	183	253
Pemilihan Walikota	18	16	43	59
TOTAL	101	90	247	337

Jika dilihat dari matrik di atas, jumlah calon perseorangan berjumlah 26,7 persen dari total jumlah pasangan calon di 101 daerah. Jumlah ini meningkat dari Pilkada Serentak sebelumnya di tahun 2015, yakni 16,6 persen atau 137 dari 827 pasangan calon yang tersebar di 269 daerah.

Sedangkan calon tunggal, mengalami peningkatan jumlah, dari 3 daerah dari 269 daerah atau 1% pada Pilkada 2015 menjadi 9 dari 101 daerah atau 9% daerah pada Pilkada 2017. Tiga daerah pada tahun 2015 yakni Kabupaten Timor Tengah Utara (NTT), Blitar (Jawa Timur) dan Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat). Sementara Sembilan daerah dengan pasangan calon tunggal pada pilkada 2017 adalah : Tebing Tinggi, Tulang Bawang Barat, Pati, Buton, Landak, Maluku Tengah, Tambrauw, Kota Sorong, dan Jayapura.

Fenomena pasangan calon tunggal yang diijinkan dalam regulasi pilkada 2015 dan 2017 disebabkan karena: 1) Sejak awal pendaftaran hanya ada satu pasangan calon dan setelah dilakukan perpanjangan tetap hanya ada satu pasangan calon. 2) Setelah penetapan pasangan calon hanya ada satu pasangan dan setelah dibuka pendaftaran kembali tetap saja tidak ada yang mendaftar atau jika mendaftar dinyatakan tidak memenuhi syarat. Dan, 3) sampai kurang dari 30 hari sebelum pelaksanaan pemungutan suara terdapat pasangan calon yang berhalangan tetap atau dinyatakan tidak memenuhi syarat yang menyebabkan hanya ada satu pasangan calon.¹¹

Keenam tentang pencalonan dan keterpilihan calon perempuan. Data KPU tentang Rekapitulasi Jumlah Paslon Memenuhi Syarat Penetapan berdasarkan

¹¹ Ini adalah penjabaran dari Putusan MK yang mengabulkan Uji materi Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah diajukan oleh Effendi Gazali dan Yayan Sakti Suyandaru atas lima pasal dalam UU Pilkada, yakni Pasal 49 ayat 8 dan 9, Pasal 50 ayat 8 dan 9, Pasal 51 ayat 2, Pasal 52 ayat 2, serta Pasal 54 ayat 4, 5 dan 6. MK mensyaratkan bahwa pilkada dengan satu pasangan calon dapat dilakukan jika usaha mendapatkan paling sedikit dua pasangan calon telah dilakukan secara sungguh-sungguh.

Jenis Kelamin adalah sebagai berikut:

TABEL. 4 JUMLAH KEPALA DAERAH PILKADA 2017 BERDASARKAN JENIS KELAMIN

JENIS PEMILIHAN	CALON KEPALA DAERAH		CALON WAKIL KEPALA DAERAH		TOTAL	
	LAKI-2	PEREMPUAN	LAKI-2	PEREMPUAN	LAKI-2	PEREMPUAN
Pilgub	22	2	22	2	44	4
Pilbup	221	15	220	16	441	31
Pilwali	44	6	46	4	90	10
TOTAL	287	23	288	22	575	45

Dari data di atas, yakni terdapat 45 dari 620 calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah perempuan yang ditetapkan oleh KPU, berarti calon perempuan hanya sejumlah 7,25% di 101 daerah pada pilkada tahun 2017. Jika dibandingkan dengan Pilkada 2015, maka mengalami penurunan secara signifikan, dimana terdapat 122 calon perempuan dari total 654 calon 18,65% dari 269 daerah.

Bagaimana dengan tingkat keterpilihan calon perempuan? Pada matrik di bawah ini menunjukkan bahwa tingkat keterpilihan calon perempuan berjumlah 15 berbanding dengan 171 calon laki laki.

TABEL. 5 REKAPITULASI JUMLAH PASANGAN CALON TERPILIH BERDASARKAN JENIS KELAMIN

JENIS PEMILIHAN	CALON KEPALA DAERAH		CALON WAKIL KEPALA DAERAH		TOTAL	
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN
Pemilihan Gubernur	7	0	6	1	13	1
Pemilihan Bupati	60	8	65	3	125	11
Pemilihan Walikota	16	2	17	1	33	3
TOTAL	83	10	88	5	171	15

Ketujuh, tentang jaminan hak politik bagi kaum disabilitas. KPU memiliki komitmen yang kuat dan nyata untuk mengakomodasi, memfasilitasi dan mendorong partisipasi politik kaum penyandang disabilitas dalam pemilu atau pilkada. Maka berbagai upaya dilakukan, antara lain: 1) dengan mendata nama, alamat dan jumlah pemilih penyandang disabilitas. Gunanya untuk memetakan

persebaran dan menyediakan fasilitas yang dimungkinkan untuk mereka dapat menggunakan hak pilihnya. 2) Menyediakan alat bantu huruf *braille* bagi penyandang tuna netra. 3) Menyusun regulasi untuk menghapuskan halangan-halangan yang dapat menghambat partisipasi mereka.

Contohnya adalah membuat aturan bagi penyandang gangguan mental. UU Nomor 1 Tahun 2015 pasal 57 ayat (1) disebutkan bahwa “untuk dapat menggunakan hak pilih, setiap warga negara antara lain harus memenuhi syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Untuk memastikan tidak ada diskriminasi yang dialami oleh pemilih jenis ini, maka KPU mengatur bahwa setiap WNI yang punya hak pilih dapat menggunakan hak pilihnya, kecuali yang oleh dokter nyat-nyata dinyatakan tidak bias menggunakan hak pilihnya karena alasan terganggu ingatannya.

Pada pilkada serentak 2017, KPU berhasil mendata sebanyak 50.108 pemilih disabilitas yang masuk daftar pemilih tetap (DPT). Dari data tersebut pengguna hak pilih penyandang disabilitas melonjak hingga mencampai angka 129.000 orang.

Kedelapan, adalah isu SARA dan penggunaan media sosial. Isu SARA merupakan penyakit serius yang pasti menggerogoti prinsip-prinsip demokrasi dalam pilkada atau pemilu. Masalah penggunaan isu SARA dalam pilkada merata terjadi seluruh daerah yang memiliki potensi penggunaan ini untuk menyerang calon atau sebaliknya menaikkan popularitas dan elektabilitas calon. Penggunaan isu SARA semakin efektif ketika media sosial dijadikan sarannya. Namun demikian, isu ini sangat menonjol sampai menutup berbagai dinamika lain dalam pilkada terjadi di Pilkada Gubernur DKI Jakarta. Isu ini begitu liar dan mempengaruhi perilaku politik yang meluas tidak saja di Jakarta, nasional bahkan internasional.

Kesembilan, tentang penyelesaian sengketa dan penegakan hukum pilkada yang belum terintegrasi baik di dalam satu lembaga penegakan hukum secara hierarkis maupun antara lembaga. Kasus-kasus yang membutuhkan perhatian terutama pada tahap pencalonan dan pemungutan dan/atau penghitungan suara. Tanpa mengabaikan banyak putusan dan rekomendasi yang tepat dan dibutuhkan untuk menyelamatkan hak pemilih atau calon akibat kebijakan KPU dan jajarannya yang keliru, tidak sedikit juga putusan dan rekomendasi yang bermasalah.

Munculnya beberapa kasus keluarnya rekomendasi atau putusan Bawaslu Provinsi atau panwas Kab/Kota pada tahap pencalonan yang menyebabkan

pasangan calon tertentu dibatalkan atau sebaliknya pasangan calon yang telah dibatalkan oleh KPU direkomendasikan untuk disahkan adalah kasus-kasus yang seringkali tidak mencerminkan keputusan yang semestinya. Belum lagi, rekomendasi/putusan panwas dapat berbeda atau dibatalkan atau dikoreksi oleh Bawaslu Provinsi atau Bawaslu RI. Selanjutnya, hal sama juga pada kasus pemungutan suara ulang (PSU).

Masalah lain yang mengemuka dan terkait dengan isu ini adalah mengenai kepastian waktu penyelesaian sengketa. Terlalu banyak kasus yang proses sengketanya melampaui batas akhir tahapan tersebut. Namun, dengan alasan kedaulatan, jaminan hak pilih, maupun jaminan hak politik peserta, proses penyelesaian sengketa yang melampaui jadwal diakomodir sekalipun dapat “mengganggu” tahapan berikutnya.

Itulah sebagian fakta-fakta penting yang muncul pada pilkada serentak 2017, baik terkait dengan masalah-masalah maupun kemajuan-kemajuannya. Tentu saja ada beberapa kemajuan-kemajuan lain yang belum digambarkan di sini, termasuk juga permasalahan lain, seperti mulai dari profesionalitas dan integritas penyelenggara (terutama di level *ad hoc*), logistik pilkada, politisasi birokrasi hingga politik uang, yang menurut data Bawaslu RI mencapai angka 600 temuan/dugaan politik uang pada 101 daerah yang Pilkada Serentak 2017.¹²

D. PENUTUP: HARAPAN PERBAIKAN

Itulah catatan-catatan singkat atas pelaksanaan pilkada serentak 2017, dimana masih terdapat masalah-masalah lama yang belum teratasi dan munculnya masalah-masalah baru yang juga harus segera disiapkan penyelesaiannya, baik pada level regulasi maupun implementasinya seperti yang tercermin di atas. Namun demikian, secara umum, pelaksanaan pilkada serentak semakin menunjukkan perbaikan, bukan saja kualitas penyelenggara, tetapi juga penyelenggaraannya yang menyangkut proses dan hasilnya.

REFERENSI

- Juri Ardiantoro (2015), “Konflik dan Struktur Politik Indonesia: Kajian Kes pada Pilkada Banyuwangi Jawa Timur”, *DISERTASI*, Universiti Malaya Kuala Lumpur.
- Juri Ardiantoro, “Pilihan Raya dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Pembentukan Stratifikasi Sosial: Dinasti Politik di Indonesia”, *Jurnal*

¹² Dilihat dalam <http://nasional.kompas.com/read/2017/02/14/19334401/bawaslu.temukan.600.dugaan.politik.uang.pada.pilkada.2017>, dikunjungi pada 1 Agustus 2017.

MANUSIA DAN MASYARAKAT (MAN AND SOCIETY), New Series Volume 25, Jabatan Antropologi dan Sosiologi, Fakultas Sastera dan Sains Sosial, Universiti Malaya, 2014.

Syafuan Rozi (Ed.), *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005; Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kertanegara*. Jakarta: LIPI, 2006.

Sri Nuryanti (Koord.), *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006.

<http://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum>), diakses pada 10 Juli 2017.

<http://jurnalpatrolinews.com/2016/09/13/sepanjang-tahun-2015-2016-inilah-kepala-daerah-yang-tersangkut-korupsi/>), diakses pada 10 Juli 2017

<http://infopilkada.kpu.go.id/sitap-2015/index.php?r=dashboard/paslon&tahap=3>, dikunjungi pada 10 Juli 2017.

<http://nasional.kompas.com/read/2017/02/14/19334401/bawaslu.temukan.600.dugaan.politik.uang.pada.pilkada.2017>, dikunjungi pada 1 Agustus 2017.

EVALUASI DAFTAR PEMILIH TETAP: UPAYA DAN KENDALA PENYUSUNAN DPT PILKADA 2017

Partono Samino¹

ABSTRAK

Dalam sebuah penyelenggaraan pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah di Indonesia, daftar pemilih merupakan sebuah komponen yang wajib keberadaannya. Selain itu, daftar pemilih dalam konteks penyelenggara pemilu juga sangat penting untuk menghitung kebutuhan logistik pemilu, misalnya surat suara, tinta, bilik suara, kotak suara dan lain sebagainya. Selama penyelenggaraan pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah pasca reformasi, daftar pemilih selalu saja menjadi perdebatan di kalangan pemerhati pemilu, ahli politik, dan masyarakat luas. Pemilihan kepala daerah yang terakhir, yaitu Pilkada Serentak 2017 juga tidak sepi dari permasalahan daftar pemilih. Tidak kurang dari 690 ribu warga tidak terdaftar dalam DPT di 138 daerah, ribuan pemilih yang masih tercatat atau terdaftar lebih dari 1 kali, komplain dari masyarakat bahwa masih terdapat pemilih yang tidak memenuhi syarat masih terdaftar di DPT. Kenapa permasalahan-permasalahan tersebut terus terjadi pada setiap event penyelenggaraan pemilu atau pemilihan kepala daerah? Ada banyak faktor dan kendala yang menyebabkan DPT Pilkada Serentak 2017 memiliki beberapa masalah. Faktor atau kendala tersebut antara lain adalah regulasi yang terlambat disahkan, inkonsistensi regulasi yang menyebabkan petugas lapangan jadi bingung, akses petugas terhadap pemilih yang sulit, proses konsultasi antara KPU dengan Komisi II DPR yang berkepanjangan, dan aspek teknis lainnya. Meskipun demikian, kita perlu mengapresiasi kinerja KPU dalam proses penyusunan daftar pemilih. Walaupun DPT Pilkada Serentak 2017 masih menyisakan beberapa persoalan, akan tetapi secara umum kualitas DPT

¹ Penulis adalah Tenaga Ahli KPU Republik Indonesia

dari pemilu ke pemilu terus meningkat. Permasalahan pemilih yang belum terdaftar di DPT, pemilih ganda, elemen data yang tidak lengkap, dan pemilih yang tidak memenuhi syarat di DPT semakin berkurang. Keberhasilan dalam meningkatkan kualitas DPT selama ini, selain karena komitmen yang kuat dari seluruh jajaran KPU di tingkat pusat sampai lapangan, juga dibantu oleh pemanfaatan teknologi dan informasi, Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH), yang telah diimplementasikan sejak Pemilu 2014 yang lalu. Untuk perbaikan kualitas DPT kedepan seharusnya dilakukan beberapa upaya perbaikan dari sisi regulasi perundang-undangan maupun dari sisi kapasitas penyelenggara.

Kata Kunci: *Daftar Pemilih, Pilkada 2017, teknologi*

ABSTRACT

Electoral roll is an indispensable component in an election process. Electoral roll is also important for people who work for election management body to calculate the needs for logistics, such as ballot papers, ink, voting booth, ballot boxes, etc. It is a well-known fact that, in Indonesia, electoral roll has caused prolonged debates and conflicts among activists, experts, and the public in general. The latest was in the 2017 Local Elections. There were no less than 690,000 eligible voters getting excluded in the electoral roll in 138 electoral areas, thousands of double-entries, and reports from the public about non-eligible voters getting included in the electoral roll. Why do these problems recur in every election in Indonesia? There are several possible answers: the government often late in passing new laws and regulations, inconsistencies in the laws and regulations that rendered confusion for the census staffs, the difficulty to access voters in remote areas, and other technical difficulties. However, we still need to appreciate the Elections Commission's hard work in managing the electoral roll. Despite the fact that the aforementioned problems are still occurring in the recent elections, it is admirable that the quality of electoral roll is keep on increasing with every election. The available data will show us how the number of double-entry, unregistered voters, incomplete data element, or the case where non-eligible voter getting included in the roll is keep decreasing with every election. This success is without a doubt indebted to the strong commitment on behalf of the Elections Commission and the use of information technology, especially the Voters Data Information System (SIDALIH), which has been implemented since the 2014 Elections. In order to

further improve the quality of electoral roll, the government need to conduct improvement on the legal framework and regulations.

*Keywords: **Electoral roll, 2017 Local Elections, technology***

A. PENDAHULUAN

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk mengisi posisi-posisi di pemerintah (*executive*) maupun dewan perwakilan rakyat (*legislative*). Pengisian posisi-posisi tersebut diperebutkan melalui mekanisme yang demokratis. Pada masa modern ini, pemilu menjadi sebuah kata yang sangat penting diseluruh belahan dunia karena beberapa alasan. Pertama, pemilu merupakan mekanisme agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya sendiri. Kedua, pemilu menjadi indikator dan unsur penting dari negara demokrasi. Ketiga, pemilu sebagai sarana untuk pergantian kepemimpinan dan kekuasaan secara damai.

Dalam proses penyelenggaraan pemilu, daftar pemilih merupakan element yang sangat penting. Seperti yang disampaikan oleh Arend Lipjhart, pemilih dalam sebuah proses berdemokrasi melalui kegiatan pemilu adalah pemegang kekuasaan tertinggi untuk menentukan arah kebijakan melalui wakilnya di lembaga eksekutif maupun legislatif yang akan dipilihnya di bilik suara. Oleh karena rakyat, dalam hal ini pemilih, adalah pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, dalam sebuah proses pemilu yang demokratis harus memastikan semua pemilih tanpa terkecuali diberikan keleluasaan untuk menggunakan hak politiknya.

Sudah menjadi suatu keharusan, bahwa setiap terdapat pemilu atau pemilihan selalu ada yang disebut daftar pemilih. Daftar pemilih merupakan sebuah data yang memuat nama-nama dan informasi lainnya yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih dan berhak menggunakan hak pilihnya di bilik suara. Daftar pemilih sangat penting, tidak saja semata berisi nama-nama yang berhak untuk memilih, memberikan kepastian kepada pemilih bahwa mereka akan dilayani, untuk kebutuhan perencanaan logistik pemilu, akan tetapi tidak jarang daftar pemilih ini juga dijadikan untuk alat memenangkan pemilu dengan cara memanipulasi daftar pemilih.

Pascareformasi, daftar pemilih selalu menjadi pusat perhatian dan perdebatan oleh ahli politik, pemerhati pemilu, peserta pemilu, dan masyarakat luas. Mengapa daftar pemilih selalu menjadi isu di setiap penyelenggaraan pemilu? Seperti yang dijelaskan sebelumnya daftar pemilih merupakan elemen

utama dalam proses pemilu. Bahkan, banyak ahli pemilu berpandangan bahwa keberhasilan pemilu sangat dipengaruhi oleh kualitas daftar pemilih. Jika daftar pemilih bermasalah, maka dapat dipastikan kualitas penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan rendah. Sebaliknya, jika daftar pemilih yang disusun dan ditetapkan memiliki kualitas yang baik, maka tingkat keberhasilan penyelenggaraan pemilu akan semakin tinggi.

Selama penyelenggaraan pemilu dan pemilihan kepala daerah langsung, daftar pemilih tidak pernah sepi dari kritik, komplain, dan keberatan dari banyak pihak, terutama dari peserta pemilu yang kalah. Berbagai tudingan kepada KPU diarahkan atas kualitas daftar pemilih yang ditetapkan. Tudingan-tudingan tersebut ada yang dibarengi dengan data, namun tidak sedikit pula tudingan yang tanpa dibarengi dengan bukti dan data, serta tudingan yang mengada-ada.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-Undang No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, KPU memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban untuk melakukan pemutakhiran data pemilih, menyusun, dan menetapkan daftar pemilih untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah.

Tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih merupakan tahapan yang sangat krusial dan sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden dan wakil presiden, maupun pemilihan kepala daerah. Tahapan ini selain sangat krusial dan penting, KPU juga mencatat sebagai tahapan yang paling kompleks karena membutuhkan waktu yang sangat panjang dan membutuhkan sumber daya manusia dan finansial yang sangat banyak.

Dalam rangka melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban KPU untuk memutakhirkan data pemilih, menyusun dan menetapkan daftar pemilih dan memastikan daftar pemilih lebih berkualitas, KPU jauh-jauh hari sebelum tahapan dimulai telah menyusun berbagai persiapan untuk menyelenggarakan tahapan ini, antara lain:

1. Menyiapkan sistem pemutakhiran data pemilih;
2. Menyiapkan sistem informasi dan teknologi untuk pemutakhiran data pemilih yang lebih dikenal dengan Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih);

3. Menyusun regulasi berupa Peraturan KPU, petunjuk teknis, dan buku panduan untuk petugas di lapangan
4. Melakukan bimbingan teknis dan pelatihan kepada seluruh jajaran KPU dan operator Sidalih;
5. Melakukan sosialisasi kepada masyarakat luas mengenai tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, dan lain-lain.

B. PRINSIP-PRINSIP PENDAFTARAN PEMILIH

Pemilih oleh Undang-Undang No 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota didefinisikan sebagai penduduk yang berusia paling rendah 17 tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam pemilihan. Untuk menggunakan hak pilihnya di dalam Pemilu atau Pemilihan Kepala Daerah, pemilih harus terdaftar dalam daftar pemilih.

Selanjutnya tidak semua penduduk yang telah berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara atau sudah/pernah kawin dapat didaftar sebagai pemilih dalam daftar pemilih Pemilihan Kepala Daerah. Terdapat beberapa syarat agar pemilih dapat didaftar, yaitu:

1. Tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya yang dibuktikan dengan keterangan dokter;
2. Tidak sedang dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap;
3. Bukan anggota TNI/Polri;
4. Berdomisili daerah pemilihan yang ditunjukkan dengan KTP Elektronik atau Surat Keterangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah pemilihan.

Dalam proses penyusunan daftar pemilih harus dilakukan secara transparan dan melindungi hak warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Transparansi dalam proses pendaftaran dan penyusunan daftar pemilih ini untuk memastikan bahwa proses dapat dikontrol oleh masyarakat luas dan menghindari pendaftaran atau pencoretan orang yang tidak sah atau tindak kecurangan lainnya.

ACE Project menetapkan menetapkan 3 (tiga) prinsip pendaftaran pemilih, yaitu komprehensif, akurat, dan mutakhir (Hafidz, Sadikin, et all, 2017). Ketiga prinsip tersebut masing-masing memiliki arti sebagai berikut:

1. Komprehensif adalah daftar pemilih harus memuat semua warga/penduduk yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Pendaftaran dan pemutakhiran pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas sosial, atau alasan apapun;
2. Akurat adalah daftar pemilih harus memuat informasi tentang identitas pemilih secara benar, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak atau telah meninggal;
3. Mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan keadaan terakhir mengacu pada hari pemungutan suara, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pernah kawin, status pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan status meninggal.

C. SISTEM PENDAFTARAN PEMILIH

Menurut Hasyim Asy'ari sistem pendaftaran pemilih dibedakan berdasarkan skala waktu dan berdasarkan hak dan kewajiban (Asy'ari, 2012). Jika berdasarkan pada skala waktu, terdapat 3 macam sistem pendaftaran pemilih yaitu; *periodic list system*, *continuous list system*, dan *civil registry*.

Periodic list system adalah sebuah sistem pendaftaran pemilih yang merujuk kepada kegiatan pendaftaran pemilih yang dilaksanakan dalam tahapan pemilu yang akan diselenggarakan. Artinya, daftar pemilih disusun hanya untuk kepentingan pemilu yang terdekat. *Continous list system* adalah sebuah sistem pendaftaran pemilih yang mengacu pada sebuah proses penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih yang dilaksanakan secara terus menerus. Berbeda dengan sistem *periodic list* yang hanya melakukan pemutakhiran daftar pemilih pada saat menjelang pemilu, *continuous list system* melakukan *updating* atau pemutakhiran daftar pemilih tidak sebatas menjelang pemilu, akan tetapi dilakukan juga diantara satu pemilu ke pemilu berikutnya. *Civil registry* adalah sebuah sistem pendaftaran yang mengacu pada pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan penduduk yang dilakukan oleh sebuah lembaga pemerintah yang menangani catatan sipil/penduduk.

Sistem pendaftaran pemilih dibedakan menjadi 3 macam jika berdasarkan

hak dan kewajiban, yaitu; *voluntary registration*, *mandatory registration*, dan *mix strategy*. Pada sistem *voluntary registration*, memilih dalam pemilu/pemilihan adalah hak pemilih, sehingga pemilih dapat menggunakan atau tidak menggunakan hak suaranya dalam pemilu/pemilihan. Oleh karena memilih adalah hak, maka prinsip yang dianut dalam pendaftaran pemilih adalah *self-initiated registration*. Sebuah prinsip yang memberikan kemandirian dan kewenangan kepada pemilih untuk didaftar pada daftar pemilih. Oleh karena itu, pemilih harus aktif untuk mendaftarkan diri kepada petugas pendaftaran pemilih jika pemilih ingin menggunakan hak suaranya.

Mandatory system, berlawanan dengan *voluntary system*, memiliki pandangan bahwa memilih adalah kewajiban. Karena memilih adalah kewajiban, maka pemilih harus didaftar dalam daftar pemilih agar mereka dapat melaksanakan kewajibannya. Prinsip yang dianut dalam sistem ini adalah *state-initiated registration* dimana pemerintah atau lembaga yang ditunjuk oleh undang-undang yang memiliki kewajiban memastikan semua pemilih terdaftar dalam daftar pemilih. *Mix strategy* merupakan sebuah sistem pendaftaran pemilih yang menggabungkan kedua sistem pendaftaran pemilih sebelumnya (*voluntary dan mandatory system*) dimana lembaga pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih juga melibatkan keaktifan dari pemilih. Prinsip yang dianut adalah adanya pembagian tugas dan peran antara pemilih dan lembaga pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran pemilih.

Untuk konteks pendaftaran pemilih di Indonesia, sistem pendaftaran pemilih yang dianut saat ini adalah sistem pendaftaran pemilih yang berkala (*periodic list system*) dan *mix strategy*. Daftar pemilih yang kita miliki saat ini disusun dan dimutakhirkan secara berkala, yaitu setiap menjelang penyelenggaraan pemilu atau pemilihan kepala daerah.

Proses pendaftaran pemilih yang dilaksanakan melibatkan lembaga pemerintah, penyelenggara pemilu, dan pemilih. Sumber data yang digunakan adalah Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang disediakan oleh pemerintah. DP4 ini kemudian disinkronkan dengan DPT Pemilu/Pemilihan terakhir dan dilakukan proses verifikasi data dengan cara *door to door verification*. Masyarakat pemilih memiliki peran yang sangat penting ketika KPU telah menyusun Daftar Pemilih Sementara. Pemilih harus aktif mengecek namanya apakah sudah terdaftar atau belum, apakah data di dalam DPS sudah akurat dan lengkap, dan seterusnya. Partisipasi pemilih dalam

proses pendaftaran pemilih sangat penting untuk memastikan daftar pemilih tetap (DPT) yang akan ditetapkan menjadi lebih komprehensif, akurat, dan mutakhir.

D. PENYUSUNAN DPT PILKADA SERENTAK 2017

Sesuai dengan Peraturan KPU No 7 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU No 3 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota Tahunan 2017, penyusunan daftar pemilih dimulai dengan penyerahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) oleh Kementerian Dalam Negeri kepada KPU. Serah terima DP4 ini dilaksanakan di kantor KPU pada tanggal 14 Juli 2016, tepat 7 bulan sebelum hari pemungutan suara.

Jumlah pemilih dalam DP4 yang diserahkan sebanyak 41.802.538 pemilih yang terdiri dari 21.097.249 pemilih laki-laki dan 20.705.289 pemilih perempuan. Total pemilih dalam DP4 tersebut tersebar di 30 provinsi, 138 kabupaten/kota, 1798 kecamatan, dan 21.767 desa/kelurahan yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tahun 2017, yang totalnya 101 daerah pemilihan.

Setelah KPU menerima DP4 dari Kemendagri, KPU melakukan sinkronisasi DP4 dengan DPT Pemilu atau Pemilihan Kepada Daerah yang terakhir. Hasil sinkronisasi kedua data ini kemudian dikirimkan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk disusun menjadi Daftar Pemilih (Model A-KWK) yang berbasis TPS. Daftar Pemilih ini kemudian dilakukan verifikasi atau pencocokan dan penelitian (coklit) oleh Petugas Pemuakhiran Data Pemilih (Pantarlih). Proses coklit oleh Pantarlih dilaksanakan selama 30 hari mulai tanggal 8 September 2016 sampai dengan 7 Oktober 2016. Proses coklit yang dilakukan oleh Pantarlih dilakukan dengan cara mendatangi pemilih secara langsung dari rumah ke rumah lainnya (*door to door verification*).

Tugas Pantarlih dalam proses coklit ini setidaknya ada beberapa hal, antara lain:

1. Mencocokkan dan memperbaiki data pemilih yang terdapat dalam Daftar Pemilih dengan kondisi faktual pemilih berdasarkan KTP Elektronik, Surat Keterangan, atau Kartu Keluarga pemilih;
2. Mendaftar pemilih yang belum terdaftar di dalam Daftar Pemilih;

3. Mencoret pemilih di dalam Daftar Pemilih yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih karena beberapa alasan antara lain; meninggal dunia, terdaftar lebih dari sekali, anggota TNI/Polri, tidak dikenal, pindah domisili, dan lain sebagainya.

Setelah coklit selesai dilaksanakan oleh Pantarlih, PPS memulai menyusun Daftar Pemilih Hasil Pemutakhiran selama 14 (empat belas) hari, yaitu tanggal 8 – 21 Oktober 2016. Daftar pemilih tersebut kemudian dilakukan rekapitulasi di tingkat PPS (desa/kelurahan) dan PPK (kecamatan) dalam rapat pleno terbuka. Daftar ini kemudian direkapitulasi dan ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS) pada tanggal 2 – 3 November 2016. Jumlah pemilih terdaftar di DPS yang ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk Pilkada Serentak tahun 2017 adalah sebanyak 41.987.331 pemilih yang terdiri dari pemilih laki-laki sebanyak 20.881.926 dan pemilih perempuan sebanyak 20.783.404.

Setelah DPS ditetapkan, KPU mengumumkan DPS tersebut selama 10 hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat, pengawas pemilihan, dan peserta pemilihan. Pengumuman yang dilakukan oleh KPU tidak hanya secara konvensional dengan menempel DPS di tempat-tempat strategis, misalnya di kantor desa/kelurahan dan balai RT/RW, namun KPU juga mengumumkan DPS ini secara daring di laman KPU.

Dengan demikian, masyarakat tidak perlu repot datang ke kantor desa/kelurahan atau bali RT/RW untuk mengecek apakah namanya sudah terdaftar atau belum cukup mengakses laman KPU di komputer, laptop atau telepon genggam yang berbasis internet. Tidak berhenti disini, pengawas pemilihan dan semua peserta pemilihan mendapatkan soft file dari DPS ini dengan harapan kedua stakeholder ini memeriksa dan memberikan masukan terhadap DPS yang telah ditetapkan oleh KPU.

Berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat, pengawas pemilihan, dan peserta pemilu, KPU Kabupaten/Kota kemudian menetapkan DPS hasil perbaikan tersebut menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT). Penetapan DPT dilakukan dalam sebuah rapat pleno terbuka yang dihadiri oleh seluruh PPK, pengawas pemilihan tingkat kabupaten/kota, dan seluruh peserta pemilihan. Dalam rapat pleno tersebut pengawas pemilihan dan perwakilan peserta pemilihan diberikan kesempatan untuk memberikan masukan dan perbaikan sebelum DPT ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

DPT Pilkada Serentak tahun 2017 ditetapkan oleh KPU Kabupaten/Kota pada tanggal 30 November – 6 Desember 2016. Kebanyakan KPU Kabupaten/Kota melaksanakan rapat pleno penetapan DPT Pilkada Serentak tahun 2017 pada 2 hari terakhir, yaitu tanggal 5 – 6 Desember 2016. Jumlah pemilih yang ditetapkan dalam DPT sebanyak 41.106.446 pemilih.

Bagaimana pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT? Jika pada Pemilu Serentak tahun 2015 memberikan kesempatan bagi pemilih yang belum terdaftar di DPT untuk didaftar di dalam Daftar Pemilih Tambahan Satu (DPTb1) paling lama 7 hari setelah DPT diumumkan, maka untuk Pilkada Serentak tahun 2017 jenis pemilih DPTb1 ini tidak ada. Artinya pemilih yang tidak terdaftar pada DPT tidak perlu mendaftarkan diri ke PPS untuk menggunakan hak pilihnya.

Pemilih yang terdaftar di DPT tetap bisa menggunakan hak pilihnya di TPS dengan cara datang langsung ke TPS dengan membawa KTP Elektronik atau Surat Keterangan dari Dinas Pencatatan Sipil setempat. Pemilih ini dikategorikan dalam Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) yang dapat menggunakan hak suaranya di TPS sesuai alamat yang tertera di KTP Elektronik atau Surat Keterangan pemilih. Pemilih DPTb juga dibatasi penggunaan suaranya pada pukul 12.00 – 13.00 selama persediaan surat suara di TPS masih tersedia. Jumlah pemilih yang tidak terdaftar di DPT dan menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara pada Pilkada Serentak tahun 2017 adalah sebanyak 691.611 pemilih yang terdiri dari 328.915 laki-laki dan 362.696 perempuan.

E. PEMANFAATAN IT DALAM DAFTAR PEMILIH

Seperti yang diketahui publik, KPU saat ini sangat memahami kelebihan dan manfaat kemajuan teknologi dan informasi (ICT) dalam penyelenggaraan Pemilu. Hampir semua tahapan pemilu dan pemilihan, kecuali pemungutan dan penghitungan suara, telah melibatkan penggunaan ICT, salah satunya adalah tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Aplikasi yang digunakan dalam proses penyusunan daftar pemilih disebut dengan Sistem Informasi Data Pemilih (SIDALIH). Aplikasi ini merupakan aplikasi yang berbasis web (internet) yang digunakan oleh masing-masing satuan kerja KPU di daerah. Setiap satuan kerja memiliki alamat portal masing-masing.

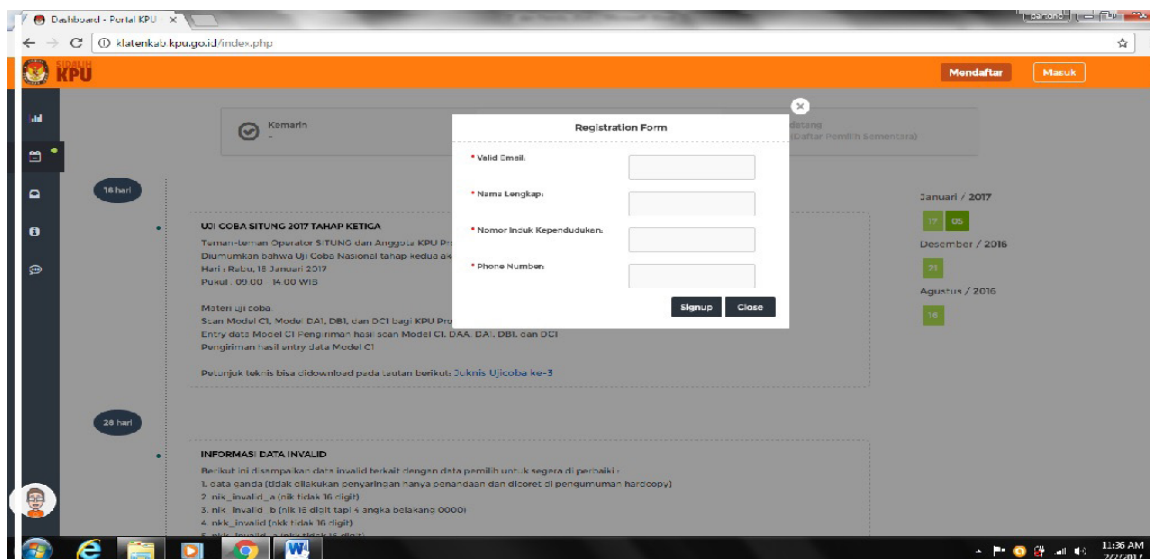
Aplikasi SIDALIH pertama kali dikenalkan dan digunakan oleh KPU pada penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2014. Keberhasilan aplikasi SIDALIH dalam meningkatkan kualitas DPT, transparansi data pemilih, dan meningkatkan

partisipasi publik pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 dilanjutkan dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2015 dan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2017.

SIDALIH dikembangkan untuk digunakan oleh petugas PPS, PPK, sampai dengan KPU untuk melakukan pemutakhiran data pemilih, yaitu melakukan fungsi CRUDE (*create, read, update and delete*). Aplikasi ini akan sangat membantu PPS dalam mengalokasikan pemilih ke dalam TPS.

PPS tidak lagi akan menggantung-gunting data pemilih dan mengelompokkan ke TPS secara manual, tetapi KPU Kab/Kota dan/atau PPS hanya cukup menjalankan manual aplikasi IT yang telah disiapkan. Aplikasi IT ini juga dirancang untuk membantu PPS dalam menyusun TPS secara komputerisasi. Aplikasi SIDALIH selain memiliki fungsi penyusunan dan pemutakhiran (CRUDE), juga memiliki fungsi untuk mempublikasikan daftar pemilih secara *online* di laman KPU. Yang tidak kalah penting adalah SIDALIH memiliki fitur monitoring. Fitur ini sangat membantu KPU dalam memantau proses penyusunan daftar pemilih, memberikan informasi hasil analisa daftar pemilih secara nasional yang berupa data potensi ganda, data pemilih yang belum lengkap elemen datanya, dan/atau elemen data yang belum valid.

GAMBAR 1. SALAH SATU PORTAL SIDALIH KPU KABUPATEN/KOTA



GAMBAR 2. FITUR MONITORING DALAM SIDALIH

Rekapitulasi Daftar Pemilih

Secure | https://sidalih.kpu.go.id/rekap_pilkada2015_dpt.php

Propinsi: SUMATERA BARAT

Kabupaten: pilih

Cara me-refresh wilayah: pilih daerah lain atau pilih kata "pilih", lalu kembali pilih daerah yang dimaksud

ial » SUMATERA BARAT

Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Kec	Jumlah Desa/Kel	Jumlah TPS	Jumlah Pemilih				Pemilih Pemula			Tanggal Lahir Nihil	Status Kawin Nihil	Alamat Nihil	Di Bawah Umur /Belum Kawin	NIK Tidak Standar	NKK Tidak Standar	Difabel					Pemilih per TPS melebihi 800
				L	P	Nihil	L + P + N	L	P	L + P							1	2	3	4	5	
AM	16	82	1.132	162.656	169.129	0	331.785	4.569	4.567	9.136	0	0	0	0	0	1.680	143	92	95	105	85	0
ARNASRAYA	11	52	496	67.351	66.151	0	133.502	1.692	1.624	3.316	0	0	0	0	0	0	16	23	42	11	31	0
BULAUAN NTAWAI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TA BUKITTINGGI	3	24	232	35.619	36.831	0	72.450	875	870	1.745	0	0	0	0	209	2.364	9	14	8	15	20	0
TA PADANG	11	104	1.592	270.914	277.299	0	548.213	6.742	6.656	13.398	0	0	18	0	288	19.934	176	78	177	206	220	0
TA PADANG UDANG	2	16	97	17.640	18.111	0	35.751	740	637	1.377	0	0	0	0	0	0	42	11	16	18	21	0
TA PARIAMAN	4	71	155	29.136	29.921	0	59.057	964	870	1.834	0	0	0	0	330	1.233	60	42	42	53	22	0
TA PAKUMBUH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TA WAHLUNTO	4	37	126	21.304	21.944	0	43.248	677	665	1.342	0	0	0	0	29	259	57	15	39	41	46	0
TA SOLOK	2	13	121	21.984	22.666	0	44.650	568	615	1.183	0	0	0	0	189	2.022	31	29	34	65	30	0
TA PULUH KOTA	13	79	708	128.674	134.064	0	262.738	3.518	3.494	7.012	0	0	0	0	0	5.652	41	38	40	61	40	0
DANG SIAMAN	17	60	933	134.576	141.269	0	275.845	3.508	3.535	7.043	0	0	0	0	0	16.207	98	90	64	84	125	0
SAMAN	12	37	641	92.151	94.609	0	186.760	2.796	2.663	5.459	97	97	0	0	97	9.778	84	58	90	77	63	0
SAMAN BARAT	11	19	806	123.663	124.491	0	248.154	2.963	2.988	5.951	0	0	0	0	877	26.137	56	67	38	108	267	0
SISIR SELATAN	15	182	1.182	152.334	158.214	0	310.548	3.638	3.707	7.345	0	0	0	0	1.781	9.838	87	68	75	84	29	0

GAMBAR 3. FITUR PUBLIKASI DAFTAR PEMILIH

KPU - Portal Publikasi Pe

Secure | https://pilkada2017.kpu.go.id/pemilih/dpt/cari?nik=3175042004770001&nama=&namaPropinsi=&namaKabKota=&namaKecamatan=&namaKelurahan=

Komisi Pemilihan Umum

BERANDA INFORMASI UMUM PENCALONAN KAMPANYE SENGKETA PEMILIH SITAP 2015

DATA PEMILIH TETAP PILKADA SERENTAK TAHUN 2017

Cari NIK 3175042004770001 Nama Cari

Show 25 entries Search:

No.	NIK	Nama	Jenis Kelamin (L/P)	Nama Propinsi	Nama Kab/Kota	Nama Kecamatan	Nama Kelurahan	TPS
1	317504*****0001	PARTONO SIPMA	L	DKI JAKARTA	JAKARTA TIMUR	KRAMATJATI	BATU AMPAR	9

Showing 1 to 1 of 1 entries

Previous 1 Next

KPU dalam buku laporan tahapan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 menyebutkan bahwa pemanfaatan teknologi informasi SIDALIH telah berhasil mendorong nilai-nilai:

1. Transparan, dengan memanfaatkan teknologi informasi, KPU berupaya transparan dalam proses pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Setiap aktivitas penambahan, penghapusan, dan perbaikan data pemilih dapat tercatat dan terlihat dengan baik sehingga dapat dipertanggungjawabkan;
2. Melayani pemilih, Sidalih memiliki fungsi untuk menyampaikan informasi daftar pemilih secara online, sehingga memudahkan pemilih untuk melakukan pengecekan nama pemilih tanpa harus datang ke kantor PPS atau kantor Desa/Kelurahan. Pemilih cukup mengakses website KPU;
3. Partisipatif, dengan adanya daftar pemilih *online* dan penyerahan salinan daftar pemilih kepada pengurus partai politik peserta Pemilu dan pengawas Pemilu di tingkat kabupaten/kota dan Kecamatan, diharapkan partisipasi masyarakat dan peserta Pemilu untuk memperbaiki kualitas daftar pemilih semakin tinggi.

F. PERMASALAHAN-PERMASALAHAN DAFTAR PEMILIH PILKADA 2017

Dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah selalu saja terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu, tidak terkecuali untuk tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih untuk Pilkada Serentak tahun 2017. Pada bagian ini akan disampaikan dan dibahas beberapa permasalahan yang menjadi hambatan KPU dalam melaksanakan tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. kendala-kendala tersebut antara lain sebagai berikut:

1. TERLAMBATNYA PENGESAHAN REGULASI

Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2017 sempat dihantui oleh rasa was-was dan khawatir tertunda akibat dari pembahasan revisi terbatas terhadap UU No 8 Tahun 2015 tentang Revisi Pertama UU No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tidak kunjung selesai. Pembahasan revisi terbatas tersebut baru selesai di bulan Juni 2016 dan diundangkan menjadi UU No 10 Tahun 2016 pada tanggal 1 Juli 2016. Selama undang-undang belum disahkan KPU belum bisa mengeluarkan peraturan teknis berupa Peraturan KPU,

Surat Edaran, atau Petunjuk teknis. KPU harus menunggu bagaimana undang-undang mengatur pemutakhiran daftar pemilih.

Penetapan UU No 10 Tahun 2016 yang sangat terlambat tersebut tentu bukan kondisi yang ideal bagi KPU untuk mempersiapkan dan melakukan sosialisasi dan pelatihan beberapa regulasi di bawah undang-undang. Ketika undang-undang No 10 Tahun 2016 ini diundangkan beberapa tahapan atau kegiatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sudah berjalan. Misalnya saja - sesuai dengan Peraturan KPU No 4 Tahun 2016 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017 - sosialisasi atau bimbingan teknis dimulai bulan April 2016, pembentukan PPK dan PPS dimulai bulan Juni 2016, dan pengumuman minimal dukungan bagi calon perseorangan pada bulan Mei 2016.

Untuk mengantisipasi keterlambatan revisi kedua terhadap UU No 1 Tahun 2015 tersebut, KPU melakukan beberapa kegiatan berupa uji publik terhadap rancangan Peraturan KPU dan melakukan bimbingan teknis terpadu kepada KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota yang akan menyelenggarakan Pemilukada Serentak tahun 2017. Uji publik terhadap serangkaian rancangan PKPU dilakukan pada bulan April 2016 dengan mengacu pada draft perubahan kedua UU No 1 Tahun 2015 yang diterima oleh KPU. Sedangkan Bimbingan teknis terpadu dilakukan pada bulan Juli 2016 di Palembang dan di Ambon.

2. KONSULTASI PERATURAN KPU DENGAN DPR DAN PEMERINTAH YANG BERKEPANJANGAN

Setelah UU No 10 Tahun 2016 disepakati dan diundangkan, bukan berarti permasalahan sudah selesai. Permasalahan baru yang muncul adalah KPU tidak bisa segera menetapkan Peraturan KPU sebagai pedoman penyelenggaraan Pilkada Serentak tahun 2017 karena KPU tidak bisa secepatnya melakukan konsultasi dengan DPR dan Pemerintah untuk membahas rancangan Peraturan KPU yang telah disiapkan KPU. Konsultasi dengan DPR dan Pemerintah untuk membahas beberapa rancangan Peraturan KPU tidak bisa secepatnya diselenggarakan karena DPR sedang menjalankan masa reses dan pada saat itu sedang

menjelang libur Idul Fitri (Lebaran) 1437 H.

Pasca reses DPR dan libur lebaran, KPU, DPR, dan Pemerintah mulai melakukan rapat konsultasi untuk membahas beberapa rancangan Peraturan KPU. Beberapa rancangan Peraturan KPU yang menjadi prioritas antara lain, Peraturan KPU tentang Tahapan, Program, dan Jadwal, Peraturan KPU tentang Pencalonan, Peraturan KPU tentang Pilkada di Wilayah Otonomi Khusus dan Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Daftar Pemilih, diajukan terlebih dahulu agar segera dibahas dan disetujui karena tahapannya sudah semakin dekat. Semula rapat konsultasi akan berjalan dengan lancar dan cepat sehingga 4 peraturan KPU tersebut segera dapat disahkan dan disosialisasikan kepada KPU di daerah dan masyarakat luas, ternyata pembahasan rancangan Peraturan KPU (khususnya Peraturan KPU tentang Pencalonan) berjalan sangat panjang.

Akibatnya, rancangan Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Daftar Pemilih dibahas paling belakangan. Karena panjangnya pembahasan rancangan KPU yang belum jelas kapan berakhirnya, padahal proses pemutakhiran telah berjalan, KPU melakukan bimbingan teknis Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih dan Sistem Informasi Daftar Pemilih (SIDALIH) untuk Pilkada Serentak tahun 2017 kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Bimtek ini diselenggarakan pada tanggal 10 – 13 Agustus 2016 di Kampus UI Depok, Jawa Barat. Bimtek ini diselenggarakan jauh hari sebelum Peraturan KPU tentang Pemutakhiran Daftar Pemilih ditetapkan.

Celakanya, pembahasan rancangan Peraturan KPU tentang Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih juga cukup panjang dan alot. Materi terkait dengan KTP Elektronik atau Surat Keterangan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) sebagai syarat untuk terdaftar dalam daftar pemilih menjadi salah satu materi perdebatan yang panjang. DPR dan Pemerintah dengan meyakinkan bahwa program KTP Elektronik telah berhasil, hanya sedikit WNI yang belum melakukan perekaman KTP Elektronik.

Oleh karena itu, DPR dan Pemerintah bersepakat bahwa sudah saatnya di Pilkada Serentak tahun 2017 ini KTP Elektronik dijadikan dokumen wajib untuk menjadi pendukung calon perseorangan dan dokumen wajib untuk terdaftar sebagai pemilih. Pemerintah dalam hal

ini Kementerian Dalam Negeri berpandangan dengan adanya peraturan ini diharapkan warga yang belum memiliki KTP Elektronik akan segera melaporkan diri dan melakukan perekaman. Di lain pihak, Kementerian Dalam Negeri juga akan terpacu untuk segera merampungkan proses perekaman kepada seluruh warga yang telah berhak memiliki KTP Elektronik.

Di sisi lain, KPU berpendapat yang berbeda. KPU berpandangan bahwa ketentuan mengenai KTP Elektronik sebagai syarat wajib pemilih untuk terdaftar akan memunculkan banyak permasalahan di lapangan dan berpotensi akan menghilangkan hak konstitusi pemilih. Sebagaimana diketahui bersama, Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) untuk Pilkada Serentak tahun 2017 yang diserahkan oleh Menteri Dalam Negeri, Tjahyo Kumolo, pada tanggal 14 Juli 2016 masih terdapat lebih dari 5 juta pemilih yang belum melakukan perekaman KTP-Elektronik.

Belum lagi, dari 36 juta pemilih yang telah dinyatakan melakukan perekaman KTP Elektronik tidak diketahui berapa pemilih yang benar-benar sudah mendapatkan fisik KTP Elektronik tersebut. Tentu hal ini akan berpotensi semakin banyak pemilih yang kehilangan hak konstitusional karena tidak didaftar dalam daftar pemilih.

Argumen yang disampaikan oleh KPU kepada Komisi II DPR dan Pemerintah dalam forum konsultasi tersebut ternyata tidak mengubah pandangan dari DPR dan Pemerintah. Akhirnya Komisi II dan Pemerintah tetap bersepakat bahwa KTP Elektronik menjadi prasyarat kepada pemilih untuk terdaftar dalam daftar pemilih. Karena hasil rapat konsultasi antara KPU dengan DPR dan pemerintah memiliki kekuatan mengikat kepada KPU, maka KPU menuangkan apa yang menjadi hasil konsultasi pada Pasal 4 Peraturan KPU No 8 Tahun 2016 tentang Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih. Peraturan KPU ini ditetapkan oleh KPU dan diundangkan pada tanggal 7 September 2016, hanya 1 hari sebelum dilaksanakannya proses pencocokan dan penelitian oleh PPDP.

3. INKONSISTENSI PENGATURAN KTP ELEKTRONIK

Secepatnya setelah Peraturan KPU disahkan dan diundangkan, KPU membuat dan mendistribusikan Surat Edaran (SE) KPU No.

506 tahun 2016 tentang Daftar Pemilih Pemilihan Tahun 2017 yang ditandatangani oleh Ketua KPU pada tanggal 10 September 2016. Isi pokok dari Surat Edaran tersebut adalah memberikan penjelasan dan penekanan bahwa KTP Elektronik atau surat keterangan Disdukcapil merupakan dokumen yang wajib dimiliki dan ditunjukkan oleh pemilih untuk dapat didaftar dalam daftar pemilih.

Bagi pemilih yang belum memiliki KTP Elektronik atau tidak mampu menunjukkan KTP Elektroniknya, maka PPDP mencatatnya dalam formulir tersendiri yaitu formulir Model AC-KWK. Oleh KPU Kabupaten/Kota pemilih yang belum memiliki KTP Elektronik atau pemilih yang tidak mampu menunjukkan KTP Elektronik direkapitulasi di tingkat kabupaten/kota dan dilaporkan kepada KPU.

Pada tanggal 27 September 2016, di tengah-tengah proses pencocokan dan penelitian (coklit) oleh PPDP, KPU mendapat undangan dari Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, Kemendagri untuk membahas format Surat Keterangan yang dimaksud dalam Pasal 200A UU No 10 Tahun 2016.

Dalam rapat tersebut selain membahas format surat keterangan sebagai pengganti KTP Elektronik, juga disampaikan progres pemutakhiran daftar pemilih yang sedang berjalan. Direktur Jenderal Adminduk terkejut dengan pengaturan KTP Elektronik yang dijadikan dokumen wajib pemilih untuk diaftar. Apa yang disampaikan oleh Dirjend Adminduk pada rapat konsultasi dengan DPR, KPU dan Pemerintah ternyata berbeda. Perbedaan pandangan ini dapat dipahami karena Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri sering diwakili atau ditemani oleh Dirjend Otda.

Dalam rapat koordinasi tersebut selain menyepakati rancangan format Surat Keterangan pengganti KTP Elektronik, juga dicapai kesepakatan bahwa KTP Elektronik bukan menjadi syarat wajib bagi pemilih untuk didaftar dalam DPT. KTP Elektronik baru menjadi dokumen wajib bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT yang ingin menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara. Oleh karena itu, surat keterangan pengganti KTP Elektronik hanya akan diberikan kepada pemilih yang tidak terdaftar di DPT dan belum memiliki atau melakukan perekaman KTP Elektronik.

Setelah rapat koordinasi dilaksanakan, KPU mengeluarkan kembali

Surat Edaran (SE) No 556 tahun 2016 tentang Tindak Lanjut Model AB-KWK dan Model AC-KWK. Surat edaran ini ditandatangani oleh Ketua KPU pada tanggal 11 Oktober 2016, 4 (empat) hari setelah berakhirnya masa coklit di lapangan. Surat edaran ini pada pokoknya memerintahkan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk mencermati kembali pemilih-pemilih yang terdaftar dalam Model AC-KWK – pemilih yang belum memiliki KTP Elektronik atau belum dipastikan memiliki KTP Elektronik – apakah mereka sudah terdaftar didalam DP4 atau belum.

Jika nama-nama pemilih dalam Model AC-KWK sudah pernah terdaftar di DP4 maka pemilih tersebut berhak untuk didaftar. Nama-nama pemilih dalam Model AC-KWK yang tidak ditemukan pada DP4 kemudian diperintahkan untuk dilakukan koordinasi dengan Disdukcapil setempat untuk diperiksa apakah mereka terdata di dalam data base (SLAK) Disdukcapil. Selama pemilih yang belum memiliki KTP Elektroni dinyatakan terdaftar di SLAK Disdukcapil setempat maka pemilih tersebut berhak untuk didaftar dalam DPT.

Yang menjadi permasalahan adalah perubahan kebijakan tersebut terjadi pada saat proses coklit berjalan. Surat Edaran tidak mampu menjangkau seluruh petugas PPDP dengan baik, bahkan pemahaman KPU Kabupaten/Kota mengenai perubahan kebijakan ini tidak optimal. Dilain pihak perdebatan KTP Elektronik pada saat pembahasan Peraturan KPU dengan Komisi II DPR RI mendapat liputan yang besar dari media massa. Ada beberapa petugas yang masih memahami bahwa pemilih yang tidak didaftar dalam Model AC-KWK adalah pemilih yang tidak berhak untuk didaftar di DPT. Sehingga di beberapa tempat pemilih-pemilih tersebut.

Selain itu, kesepahaman dan kerjasamasa baik yang dimiliki oleh instansi di pusat antara KPU dengan Dirjend Adminduk tidak selalu dibarengi dengan kesepahaman dan kerjasama yang baik antara KPU Kabupaten/Kota dengan Disdukcapil Kabupaten/Kota. Di beberapa kabupaten/kota kerjasama antara KPU dengan Disdukcapil tidak berjalan sesuai harapan. Pemilih yang terdaftar pada Model AC-KWK, daftar pemilih belum memiliki KTP Elektronik, yang diserahkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Disdukcapil tidak mendapatkan respon yang baik.

4. AKSES TERHADAP PEMUKIMAN PEMILIH

Kesulitan yang dialami oleh PPDP dalam melakukan proses coklit tidak sedikit, salah satunya adalah akses PPDP kepada pemilih yang sangat sulit khususnya di pemukiman elit seperti apartemen, kompleks mewah, dan rumah susun di kota-kota besar. Kesulitan untuk bertemu dengan pemilih yang tinggal di apartemen dan kompleks mewah/ eksklusif tentu sangat berpengaruh terhadap kualitas daftar pemilih yang dimutakhirkan dan disusun.

Jika PPDP tidak bisa bertemu dengan pemilih atau anggota keluarganya maka potensi pemilih yang tidak terdaftar di DPT dan potensi pemilih yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih tetap terdaftar di DPT semakin tinggi. Pemilih yang belum terdaftar pada Daftar Pemilih (Model A-KWK) akan tetap tidak terdaftar di DPS dan DPT karena petugas tidak memiliki data siapa saja yang belum terdaftar. Demikian pula sebaliknya, pemilih yang sudah meninggal dunia, telah pindah domisili, pemilih yang telah menjadi anggota TNI/ Polri dan sebagainya, tetap akan masuk dalam DPT karena PPDP tidak dapat membuktikan bahwa pemilih-pemilih sudah tidak lagi memenuhi syarat.

Contoh yang paling mudah akibat sulitnya akses petugas terhadap pemilih yang tinggal di apartemen atau perumahan mewah adalah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta pada putaran I. Pada hari pemungutan suara tanggal 15 Februari 2017 yang lalu 237.003 pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan (DPTb). Artinya 237.003 pemilih tersebut merasa tidak terdaftar di DPT, sehingga mereka datang ke TPS menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan KTP Elektronik atau Surat Keterangan dari Disdukcapil. Berita yang berkembang di media sosial dan media massa masih terdapat ribuan pemilih DKI yang tidak bisa menggunakan hak suaranya karena belum terdaftar di DPT dan kehabisan surat suara.

Sebenarnya, tidak semua pemilih yang terdaftar pada DPTb pada Pilgub DKI Jakarta Putaran I dan beberapa daerah lainnya adalah pemilih yang belum terdaftar di DPT. Tidak sedikit dari pemilih DPTb ini telah terdaftar di DPT, namun karena petugas TPS yang kurang memahami jenis-jenis pemilih secara baik dan benar sehingga pengadministrasian

pemilih pada hari pemungutan suara tidak maksimal. Kasus yang banyak terjadi adalah pemilih yang sebenarnya telah terdaftar di DPT, namun ketika pemungutan suara pemilih tidak membawa surat pemberitahuan atau C6 hanya membawa KTP Elektronik, oleh petugas pemilih tersebut langsung dicatat dalam DPKTb tanpa memeriksa terlebih dahulu di DPT.

5. TEKNIS PENYELENGGARA

Dalam melaksanakan tahapan penyusunan dan pendaftaran pemilih, KPU menghadapi beberapa kendala teknis yang menyebabkan kualitas daftar pemilih tidak optimal. Kendala-kendala teknis tersebut ada yang disebabkan dari dalam organisasi kelembagaan KPU sebagai penyelenggara dan ada juga kendala teknis yang berasal dari luar kelembagaan KPU. Kendala-kendala teknis tersebut antara lain:

- a. *Terbatasnya waktu dalam proses penyusunan daftar pemilih khususnya proses pencocokan dan penelitian (coklit) dan penyusunan DPS oleh PPS.* Sesuai dengan UU No 10/2016, masa coklit oleh PPDP dibatasi 30 hari, sedangkan PPS hanya diberi waktu paling lama maksimal 7 hari. Padahal dalam Pemilu Legislatif tahun 2014, PPDP memiliki waktu 60 hari untuk coklit dan PPS memiliki waktu 30 hari untuk menyusun DPS.
- b. *Pemilih yang tinggal di daerah sengketa wilayah administrasi.* Beberapa daerah yang memiliki daerah sengketa antar wilayah cukup merepotkan KPU Kab/Kota untuk mencatat mereka dalam DPT. Beberapa contoh wilayah yang mengalami sengketa antar wilayah antara lain di Lampung dan di Maluku Barat Daya.
- c. *Kualitas SDM khususnya PPS.* Untuk penyusunan daftar pemilih dibutuhkan anggota PPS yang dapat mengoperasikan komputer (MS Excel). Pada kenyataannya KPU kekurangan anggota PPS yang mampu mengoperasikan komputer khususnya di Indonesia bagian timur.
- d. *Infrastruktur jaringan dan listrik di daerah (khususnya di luar P. Jawa).* Beberapa daerah di Indonesia bagian timur (Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara, NTT, dan sebagian di Kalimantan) jaringan listrik dan jaringan internet menjadi kendala dalam

penyusunan daftar pemilih berbasis teknologi.

- e. *Ketidaktaatan petugas Pantarlih dalam melaksanakan pemutakhiran daftar pemilih.* Tidak sedikit Pantarlih yang tidak melakukan pemutakhiran data pemilih dengan mendatangi rumah warga secara langsung. Hal ini dapat dengan mudah dilihat dari stiker pemutakhiran data pemilih yang tidak terlihat di rumah-rumah warga

G. PENUTUP

Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih merupakan salah satu tugas dari KPU sebagai salah satu penyelenggara pemilu di Indonesia. KPU menyadari bahwa daftar pemilih merupakan salah satu elemen yang mendasar dari proses penyelenggaraan pemilu. Pengalaman Pemilu 2009 menjadikan pelajaran yang berharga bagaimana persoalan daftar pemilih menjadi permasalahan nasional yang menjadikan legitimasi hasil pemilu dipertanyakan oleh banyak pihak. Oleh karena itu, KPU harus bekerja ekstra keras untuk menyusun daftar pemilih yang lebih berkualitas yang merangkul semua pemilih yang telah memenuhi syarat, menghilangkan pemilih yang tidak memenuhi syarat, lengkap dan akurat datanya.

Memastikan DPT yang berkualitas, komprehensif, akurat dan terkini bertujuan untuk memastikan pelayanan terhadap hak konstitusional warga negara Indonesia dalam pemilu atau pemilihan. Daftar pemilih yang bermasalah dapat menghilangkan hak konstitusional pemilih.

Pada penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2017, KPU telah berusaha maksimal untuk memastikan DPT yang ditetapkan telah memenuhi prinsip komprehensif, akurat, dan mutakhir. Meskipun demikian, DPT yang telah ditetapkan ternyata masih mengandung beberapa permasalahan diantaranya nomor kartu keluarga (NKK) yang invalid, elemen data pemilih tidak lengkap, pemilih terdaftar lebih dari sekali, pemilih yang belum terdaftar, dan pemilih yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih masih terdaftar di DPT. Permasalahan-permasalahan daftar pemilih tersebut muncul akibat beberapa kendala yang dihadapi oleh KPU dalam melakukan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Untuk perbaikan kualitas daftar pemilih kedepan seharusnya regulasi yang akan dijadikan landasan proses pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih harus selesai jauh sebelum tahapan diselenggarakan. Dengan demikian, KPU

memiliki waktu yang cukup untuk menyusun regulasi teknis dan melakukan sosialisasi dan pelatihan kepada petugas. Selain akses PPDP terhadap pemilih yang sulit untuk bertemu dengan pemilih, konsistensi aturan terkait penggunaan KTP Elektronik juga menyebabkan tidak sedikit pemilih yang tidak terdaftar di DPT karena pada saat pencocokan dan penelitian pemilih yang tidak memiliki KTP Elektronik tidak didaftar.

Sempitnya waktu coklit dan penyusunan DPS menyebabkan kinerja PPDP dan PPS tidak optimal. Oleh karena itu perbaikan terhadap regulasi di level undang-undang maupun Peraturan KPU sangat dibutuhkan agar proses coklit oleh PPDP dan penyusunan DPS oleh PPDP ditambah alokasi waktunya. KPU harus meminimalisir kendala-kendala teknis yang disebabkan karena kapasitas kelembagaan penyelenggara pemilu. KPU harus menyediakan pelatihan dan bimbingan teknis yang lebih dari memadai bagi petugas-petugas di lapangan, membekali mereka dengan buku pedoman teknis yang mudah dipelajari dan dipahami, dan melakukan monitoring dan supervisi yang ketat agar setiap petugas bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Koordinasi yang baik antara KPU dengan lembaga-lembaga terkait seperti Kementerian Dalam Negeri, Dinas Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sosial, dan lembaga lainnya harus diciptakan agar data awal yang akan dimutakhirkan oleh PPDP lebih komprehensif. KPU juga harus mengajak partai politik, pasangan calon, dan masyarakat pemilih untuk berpartisipasi aktif dalam memeriksa dan mengecek nama mereka di daftar pemilih. Kampanye tentang partisipasi masyarakat dalam pendaftaran pemilih yang sistematis dan terstruktur harus digalakkan oleh KPU menjelang penyelenggaraan pemilu.

Sistem pemutakhiran daftar pemilih secara periodik yang diterapkan di Indonesia saat ini perlu dikritisi karena sistem periodik belum mampu menjawab permasalahan daftar pemilih di setiap penyelenggaraan pemilu. Sistem pendaftaran pemilih yang berkelanjutan (*continuous list system*) perlu didiskusikan dan dipertimbangkan untuk diimplementasikan di Indonesia. Dengan demikian daftar pemilih yang telah digunakan setelah pemilu tetap dilakukan pemutakhiran secara berkelanjutan.

Pemanfaatan teknologi dan informasi dalam pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, SIDALIH, yang digunakan KPU terbukti membantu meningkatkan kualitas DPT sejak pemilu 2014 sebaiknya terus dilanjutkan. Jika terdapat kekurangan dalam aplikasi SIDALIH sebaiknya dilakukan perbaikan-

perbaikan. Jangan mengganti aplikasi yang baru karena memiliki resiko yang lebih besar dibandingkan dengan melakukan perbaikan-perbaikan. Aplikasi yang baru membutuhkan uji coba yang intensif, evaluasi, dan pengenalan kepada operator.

REFERENSI

- Asy'ari, Hasyim, 2012, Arah Sistem Pendaftaran Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan, Jurnal Pemilu & Demokrasi, Februari 2012, Jakarta.
- Asy'ari, Hasyim, 2012, *Voter Registration in Indonesia*, Makalah Seminar Internasional yang diselenggarakan E-MDP UNDP Indonesia di Hotel Mandarin Jakarta, Maret 2012.
- Hafidz, Sadikin, dkk, 2017, Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 dan 2017, KPU, Jakarta
- Lee, Samino, dkk, 2017, Inovasi Pemilu Mengatasi Tantangan Memanfaatkan Peluan, KPU, Jakarta
- Prakarsa KPU, 2012, *Rekomendasi Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih di Indonesia*, Dokumen Rekomendasi tidak dipublikasikan.
- Samino, Partono, 2016, Panduan Pemutakhiran dan Penyusunan Daftar Pemilih Untuk PPDP, KPU, Jakarta
- Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota
- Undang-Undang 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
- Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Peraturan KPU No 7 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU No 3 Tahun 2016 Tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/ Atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017
- Peraturan KPU No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan KPU No 4 Tahun 2015 Tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/ Atau Walikota dan Wakil Walikota.
- Surat Edaran KPU No 506 tahun 2016 tentang Daftar Pemilih Pemilihan Tahun 2017
- Surat Edaran KPU No 556 tahun 2016 tentang Tindak Lanjut Model AB-KWK dan Model AC-KWK

MENGELOLA SARA DALAM PILKADA: DEMOKRATISASI REGULASI RAGAM IDENTITAS DI PEMILU SERENTAK

Usep Hasan Sadikin¹

ABSTRAK

Pilkada DKI Jakarta 2017 menggambarkan suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) belum baik dikelola dalam pesta demokrasi. Seiring itu ada ketidakjelasan pemaknaan “SARA”, “kampanye”, dan “ujaran kekerasan” yang berdampak pada tumpulnya penegakan hukum pemilu. Di tengah kebingungan, sebagian pihak bersikap ingin melarang kampanye SARA dalam pemilu tapi tak menggrubis regulasi soal SARA yang nyata diskriminatif. Sejatinya, ada permasalahan prinsipil dalam sistem kepemiluan Indonesia yang mendorong kontestan pemilu mempolitisasi SARA dan membelah massa. Desain pemilu Indonesia yang memisah pilkada dengan pemilu DPRD pun membiarkan pragmatisme partai politik. Agar inklusivitas demokrasi tak dihilangkan dengan dalih ancaman SARA, desain pemilu serentak dan sistem pemilu pluralitas menjadi bagian solusi demokrasi Indonesia berbhinneka.

Kata kunci: SARA, pilkada, demokrasi, kampanye, ujaran kekerasan, pemilu serentak, sistem pemilu

ABSTRACT

The electoral process of the 2017 Jakarta Local Elections shows how we are not yet able to properly manage racial/religious issue in elections. The election authorities in Indonesia is unable to define in a clear and distinguish manner terms such as “religious/racial expression”, “electoral campaign”, and “hate-speech”. This lack of clarity has rendered the law enforcement to become impotent. Amidst the confusion, there are some people who urge

¹ Penulis adalah Redaktur Pelaksana portal berita rumahpemilu.org

the government to regulate more the racial/religious expression, while, paradoxically enough, they ignore the current regulations in Indonesian Laws that are clearly racist and bigoted. In principle, the election system implemented in Indonesia inherently encourages candidates to exploit racial/religious issue to gain more votes. Government's decision to separate local election with legislative election has encouraged political pragmatism. It is therefore important to support and promote the implementation of concurrent elections in Indonesia, because concurrent election is the solution for a more diverse and plural democracy in Indonesia.

Kata kunci: Religious/racist expression, local elections, democracy, election campaign, hate-speech, concurrent elections, election system

A. PENDAHULUAN

Platform petisi digital, Change.org mempublikasikan ajakan dukungan di tengah perumusan undang-undang pemilu. “Larang penggunaan SARA sebagai materi kampanye!” menjadi tajuk petisi. Tujuannya, mendesak DPR dan Pemerintah menambahkan pengaturan larangan penggunaan isu SARA sebagai materi kampanye secara spesifik dalam undang-undang pilkada dan undang-undang pemilu demi keadilan dan persatuan Indonesia. Pembuat dan pendukung petisi menginginkan, pelanggaran larangan SARA diberikan sanksi tegas. Per 13 Juni 2017, petisi sudah ditandatangani 7.324 warganet (*netizen*).²

Pertanyaannya, apa yang mau dilarang? Apakah kita mau melarang penggunaan SARA dalam kampanye atau penghinaan SARA dalam kampanye? Apakah mau melarang SARA dalam pemilu atau hanya melarang pernyataan negatif berdasarkan SARA digunakan dalam kampanye?

Jangan sampai, pengalaman traumatik atau penaklukan dalam keriuhan kontestasi politik yang sentimentil menjadi dasar mengubah atau mempertahankan regulasi pemilu. Regulasi jalan kekuasaan demokrasi harus diupayakan sungguh untuk bersih dari selera pemenang atau pecundang. Pemangku kepentingan perlu menimbang pengalaman dengan teori atau dasar yang lebih prinsipil dan sistematis.

Artikel ini mencoba menjelaskan SARA dalam pemilu dan demokrasi. Perlu disadari, penerimaan SARA merupakan konsekuensi demokrasi. Larangan

² Dilihat dalam <https://www.change.org/p/lukmanedy-hm-larang-penggunaan-sara-sbg-materi-kampanye-tjahjokumolo>, yang dikunjungi pada, Senin, 14 Agustus 2017.

SARA dalam pemilu di sebagian regulasi menggambarkan belum tuntasnya Indonesia menerapkan demokrasi yang inklusif. Pengertian dan penerapan kampanye yang bermasalah pun menambah ketaksesuaian penyikapan eksistensi SARA dalam pesta demokrasi. Semua permasalahan menyatu sebagai kompleksitas di tengah sistem pemilu yang tak mendukung Indonesia dengan keragamannya untuk berdemokrasi secara sehat.

SARA dalam pesta demokrasi harus dikelola berdasarkan pendekatan kepemiluan yang demokratis. Solusi yang coba ditawarkan bukan untuk meniadakan keragaman dalam pesta demokrasi melainkan untuk membuat pemilu semakin memenuhi prinsip kebebasan dan keadilan (*free and fair*).

B. MENERIMA SARA KONSEKUENSI DEMOKRASI

Keragaman identitas terlebih dulu ada dibandingkan dengan negara demokrasi. SARA dalam masyarakat pun bagian dari pembentukan negara yang secara keterwakilan menyetujui pilihan berdemokrasi. Sehingga, memilih demokrasi bukan untuk meniadakan keragaman beserta ekspresinya melainkan untuk menyediakan ruang tampungnya.

Indonesia dengan representasi segala ragam SARA sudah memilih demokrasi. Tata kelola politik Indonesia bukan berasal dari identitas komunal tertentu. Kita tentu sepakat, keistimewaan Indonesia terletak pada kemajemukannya. “Bhinneka Tunggal Ika” sebagai slogan yang dicengkeram Garuda merupakan simbolisasi realitas segala perbedaan yang diikat satu kata, Indonesia. Demokrasi Indonesia seiring dengan identitas kebangsaan yang berarti pelampaun terhadap yang mayoritas/minoritas, asli/baru, bahkan yang bermula/pendatang.

Benjamin Reilly dalam “*Democracy and Diversity*” pun menempatkan kompleksitas Indonesia itu. Keragaman warga dalam negara kepulauan nusantara tak hanya terkompleks di Asia Tenggara tapi juga di dunia dalam konteks kontemporer ini.³ Dan dalam demokrasi, ragam identitas SARA tak hanya penting secara antropologis tapi juga politik.⁴ Demokrasi dan SARA berinteraksi dalam keterlibatan antarindividu yang diikat secara komunal menyertakan akumulasi suara dalam pemilu.

Pippa Norris dalam “*Driving Democracy*” mengatakan, setelah negara lepas

3 Reilly, Benjamin (2006: 14), *Democracy and Diversity: Political Engineering in The Asia-Pacific*, New York: Oxford University Press Inc.

4 Ibid (49)

dari konflik besar identitas atau rezim otoritarian, reformasi kelembagaan dilakukan untuk memfasilitasi rezim demokratis. Tujuannya untuk menghasilkan kehidupan dan perdamaian abadi ragam identitas dalam kehidupan bernegara.⁵

Sinkronisasi SARA dalam demokrasi tak lepas dari karakter kebebasan inklusif demokrasi. Dibanding “krasi” lainnya, demokrasi jauh lebih mungkin menampung keragaman SARA. Kerajaan meninggikan identitas keluarga raja. Teokrasi melebihkan kedudukan pemuka agama dan kaum agama tertentu. Aristokrasi memposisikan warga yang memenuhi persyaratan tertentu lebih tinggi dibanding warga lainnya. Artinya, hanya dalam demokrasi ragam identitas SARA diposisikan setara semuanya, tanpa terkecuali.

Pemilu, sebagai jalan mencapai kekuasaan, dalam demokrasi harus menjamin itu. Pemilu adalah syariat bagi keyakinan yang terus diaktualkan setelah bersyahadat terhadap demokrasi. Berdasar konstitusi demokratis, regulasi pemilu hendaknya dirumuskan dan diimplementasikan untuk menampung ragam identitas berkontestasi. Sehingga politik SARA merupakan konsekuensi pengupayaan utuh pemilu demokratis.

C. LARANGAN SARA DI PILKADA

Tapi pemilu Indonesia belum utuh menerapkan nilai-nilai kesetaraan SARA demokrasi. Di sejumlah daerah, atas nama otonomi, suatu identitas SARA dilegalkan sedangkan identitas SARA lainnya dilarang. Keadaan ini biasa disebut sebagai diskriminasi SARA melalui demokrasi prosedural.

Di Aceh, misalnya. Pencalonan kepala daerah dalam prakteknya mengharuskan syarat “orang Aceh” dan “bisa membaca Al-Quran”. Dua syarat ini menjadikan identitas Aceh dan Islam/muslim ditempatkan sebagai identitas legal dalam pencalonan sedangkan identitas lainnya ilegal. Orang bersuku Jawa, Sunda, Minang, atau lainnya meski sudah ber-KTP warga provinsi Aceh, sangat mungkin menerima penolakan jika mencalonkan. Orang Kristen, Hindu, Budha, Khonghucu, atau agama lainnya pun tak bisa mencalonkan.

Padahal UU No.10/2016, sebagai undang-undang nasional penyelenggaraan pilkada, tak menyertakan identitas SARA tertentu sebagai syarat pencalonan. Pilkada merupakan pemilihan pemimpin daerah yang sejatinya menjadi demokratis jika tak menyertakan syarat suku atau agama tertentu kendati

5 Norris, Pippa (2008: xi), *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: University of Cambridge.

sebagai mayoritas. Bisa juga dimaknai sebagai diskriminasi SARA dalam syarat pencalonan adalah soal usia minimal yang tak memungkinkan golongan pemuda (warga usia 16 sampai 30 tahun) mencalonkan, apalagi terpilih jadi kepala daerah.

Tapi kemudian, UU No.11/2006 menyertakan identitas SARA sebagai persyaratan calon. Dalam Pasal 67 Ayat (3) bertuliskan, calon gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota harus memenuhi persyaratan b. menjalankan syari'at agamanya, dan j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.

Tak ada istilah “orang Islam” dan “orang Aceh” dalam persyaratan itu. Tapi syarat b dan j merupakan syarat kekhususan yang pemaknaannya adalah pencalonan pilkada di Aceh hanya diperuntukan warga ber-KTP Aceh, beragama Islam, dan “asli” Aceh. Pasal 66 Ayat (6) UU No.11/2006 bertuliskan, tata cara pelaksanaan tahapan pemilihan diatur oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan berpedoman pada Qanun.⁶ Sehingga, posisi Qanun dalam prakteknya lebih tinggi dari pada umumnya undang-undang.

Pun begitu dengan regulasi di Pilkada Papua. UU No.21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua hanya menuliskan “orang asli Papua” hanya untuk Pilkada provinsi, tidak untuk Pilkada kabupaten/kota. Oleh pihak yang mengatasnamakan kepentingan rakyat Papua, KPU diminta mencantumkan “orang asli Papua” sebagai syarat calon kepala daerah dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).⁷

Untuk aspirasi ini, KPU relatif tak lebih terbebani dibanding “orang Aceh” di Pilkada Aceh. Permintaan “orang asli Papua” dituliskan sebagai syarat pencalonan Pilkada kabupaten/kota di PKPU sudah ditentang Mahkamah Konstitusi (MK). Sehingga KPU merujuk pada sifat Putusan MK yang bersifat final dan mengikat.

Apa yang terjadi di Aceh dan Papua merupakan bagian dari proses demokrasi yang mencari bentuk menuju nilai (*value*) keidealannya. Di awal penerapan demokrasi Amerika Serikat pun, hak politik hanya untuk lelaki, kulit putih, dan pemilik tanah. Tapi nilai kebebasan demokrasi menyertakan koreksi keadilan.⁸ Harus orang Aceh atau orang Papua dalam perwujudan hak politik lokal

6 Hafidz Masykuruddin, Maharddhika, Sadikin Usep Hasan (2017: 140), *Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 dan 2017*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.

7 Ibid (141)

8 Holden, Matthew JR (2006: 179), *Exclusion, Inclusion, and Political Institutions*, New York: Oxford University Press.

merupakan proses kesetimbangan bersifat sementara. Tujuan mengurangi konflik fisik dalam mencapai kekuasaan di Aceh dan Papua pun merupakan bagian dari tujuan demokrasi.

Selain pelarangan identitas luar Aceh dan Papua di dua provinsi khusus itu, ragam identitas SARA dibolehkan dalam pilkada. Istilah SARA sendiri ada dalam UU No.8/2015 Pasal 69 huruf b. Di sini dituliskan dalam kampanye dilarang: menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, Calon Wakil Walikota, dan/atau Partai Politik.

Berdasar UU No.8/2015 Pasal 69 huruf b, hal terkait SARA dalam kampanye menjadi terlarang jika, mengandung unsur penghinaan. Sebaliknya, SARA diperbolehkan dalam pemilu. Peserta pemilu dan tim pemenangan bisa menggunakan dasar SARA dalam berkampanye. Pemilih pun berhak menjadikan SARA sebagai dasar menentukan pilihan.

D. PENGERTIAN DAN BENTUK KAMPANYE

Setelah menjelaskan SARA dalam regulasi pemilu, perlu juga menjelaskan pengertian “kampanye”. Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang sudah disahkan menjadi UU dengan UU No.1/2015 tak mengalami perubahan pada revisi pertama (UU No.8/2015) dan kedua (UU No.10/2016) dalam mengartikan “kampanye”. Redaksi pengertiannya masih menjelaskan kampanye sebagai kegiatan yang memenuhi semua unsur-unsur kampanye secara akumulatif.

Selain itu, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang sudah disahkan menjadi UU dengan UU No.1/2015, mengartikan kampanye pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1. Kampanye melalui Pasal 1 angka 21 diartikan, kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Calon Kepala Daerah dan Calon Wakil Kepala Daerah.

Pengertian kampanye itu sering menjadi sebab ketidakpastian hukum pemilu. Saat peserta pemilu melanggar ruang dan waktu berkampanye, pelanggar selalu berkalah dengan menggunakan dasar akumulatif unsur pengertian kampanye. Pelaporan dan tindak lanjut penegakan hukum pemilu sering bertepuk sebelah tangan karena kesimpulannya berdasar pada pengertian akumulatif kampanye.

Penyelenggara pemilu di Pilkada serentak menggunakan ruang kewenangannya membuat peraturan pelaksana pemilu untuk menguatkan kepastian hukum kampanye. Melalui PKPU No.7/2015, No.12/2016, dan No.13/2016, KPU melakukan terobosan dengan mengartikan kampanye

tanpa harus akumulatif. Peraturan ini pun seiring dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) melalui Peraturan Bawaslu No.10/2015 tentang Pengawasan Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Semua peraturan ini menambahkan kata atau (/) dalam pengertian kampanye sehingga kegiatan bisa dinilai kampanye tanpa harus memenuhi semua unsur-unsur kampanye secara akumulatif.

Redaksi pengertian kampanye dalam semua peraturan: Kampanye Pemilihan, selanjutnya disebut Kampanye, adalah kegiatan menawarkan visi, misi, dan program Pasangan Calon dan/atau informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan Pemilih. Terobosan KPU dan Bawaslu ini penting diapresiasi dan dipahami bersama.⁹

Kesepamahaman itu harus diperluas ke banyak pihak dan dikonkretkan bentuknya. KPU, Bawaslu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu penting menyepakati segala bentuk aktivitas yang masuk pengertian kampanye. Kesepakatan konkret ketiganya perlu disampaikan kepada pasangan calon serta tim suksesnya untuk ditaati. Setiap pemilu sebelum Pilkada serentak, ketakjelasan kampanye cenderung tak dipermasalahkan paslon beserta partai pengusung dan tim sukses. Semua lebih memanfaatkan celah dari sempitnya makna kampanye akumulatif yang semakin sumir menyertakan perbedaan pendapat antarpenyelenggara pemilu.

Lalu bagaimana jika kampanye ada dalam materi khotbah? Jawabannya, regulasi tak mempermasalahakan materi khotbah. Menjadi bermasalah hukum, jika materi khotbah berisi kampanye disampaikan di tempat ibadah atau tempat pendidikan. UU No.8/2015 Pasal 69 huruf i bertuliskan, dalam kampanye dilarang: menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan.¹⁰

E. KAMPANYE DI TEMPAT IBADAH DAN PENDIDIKAN

Undang-undang pilkada melanjutkan larangan kampanye di rumah ibadah seperti undang-undang pemilu lalu. Revisi kedua tak menggubris Pasal 69 perihal yang dilarang dalam kampanye. Sehingga, larangan dalam kampanye Pilkada 2017 tetap merujuk pada revisi pertama, UU No.8/2015. Ketentuan huruf i berbunyi, melarang penggunaan tempat ibadah untuk berkampanye.

Bagian Penjelasan UU No.8/2015 tak menjelaskan “tempat ibadah” seperti

9 Hafidz Masykuruddin, Maharddhika, dan Sadikin Usep Hasan (2017: 239), *Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 dan 2017*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.

10 Ibid (241)

apa yang dilarang digunakan untuk kampanye. Penjelasan Pasal 69 ketentuan huruf i cuma bertuliskan, “cukup jelas”. Undang-undang pilkada berarti melarang semua tempat ibadah, tanpa kecuali. Di mana pun lokasinya, siapa pun pemiliknya, bagaimana pun bentuknya, tempat ibadah dilarang untuk kampanye. Titik.

Berarti, Pasal 69 menyamakan “tempat ibadah” pada ketentuan huruf i dengan fasilitas negara/Pemerintah daerah pada ketentuan huruf h. Sehingga, undang-undang pilkada mencampuradukan kepemilikan masyarakat dengan kepemilikan negara/Pemda. Semua masjid (/mushola), gereja, wihara, pura, dan tempat ibadah lainnya harus bersih dari kampanye sama halnya ruang rapat, aula, atau gedung serba guna milik negara/Pemda.

Padahal, tempat ibadah jauh lebih banyak yang dimiliki masyarakat dibanding milik negara/Pemda. Tempat ibadah plat hitam tersebar luas di luar area atau bangunan pemerintahan. Sedangkan tempat ibadah plat merah biasanya hanya ada di area atau bangunan milik Pemerintah.

Menyamakan ketentuan huruf i dengan ketentuan huruf h berarti melanjutkan sekulerisasi yang sesat. Di satu sisi, anggaran negara/daerah dialokasikan bagi kepentingan privat kelompok tertentu dalam bentuk penyediaan tempat ibadah. Di sisi lain, negara melalui regulasi pilkada memisahkan politik dari perbincangan publik umat beragama di dalam tempat ibadah.¹¹

Jika negara melarang tempat ibadah plat hitam untuk kampanye, negara tak hanya mensekulerkan tempat ibadah tapi juga telah memaksa keyakinan (/tafsir) beragama. Di sini negara melalui regulasi publik, mengintervensi keyakinan. Negara menjadi diskriminatif karena menilai, pemeluk agama yang benar adalah yang membersihkan tempat ibadah dari kampanye politik, secara bersamaan negara menyalahkan sekaligus menghukum pemeluk agama yang berkampanye di tempat ibadah.

Intervensi negara terhadap keyakinan agama dan kewenangan tempat ibadah dalam masyarakat jelas tak relevan. Selain inkonstitusional, ketaatan beragama cenderung menempatkan kitab suci lebih tinggi dari konstitusi. Pelarangan kampanye di tempat ibadah berpotensi dilanggar sekaligus dibiarkan. Dampaknya, pilkada bukan hanya kehilangan tindak tegas penegakan hukum tapi juga akan terus diganggu pada pelaporan pelanggaran.

Tak sedikit individu/kelompok warga yang berkeyakinan, berpolitik

11 Sadikin, Usep Hasan (2016), *Berkampanye di Tempat Ibadah*, Jakarta: rumahpemilu.org.

merupakan bentuk kepedulian terhadap publik/umat. Sehingga, politik merupakan bagian dari keimanan. Karena berdasar iman, maka konsep keagamaan ditempatkan sebagai rujukan terluhur.

Keberagamaan tak hanya urusan relasi vertikal terhadap Tuhan tapi juga berdampak secara horizontal terhadap keluarga, masyarakat, dan negara. Agama diyakini bisa memberikan solusi permasalahan diri dan keluarga sekaligus permasalahan publik dalam masyarakat dan negara.

Pada konsepsi itu, membicarakan aspek publik para pejabat publik merupakan kebutuhan. Sewajarnya jamaat dalam tempat ibadah membicarakan kepentingan publik, termasuk memilih kepala daerah. Kriteria kepala daerah tentu tak bisa dilepaskan.

Tempat ibadah menjadi pilihan tempat pemeluk agama menyertakan kolektivitasnya untuk menetapkan kriteria kepala daerah. Bisa jadi, kriteria menekankan pada kualitas jejak rekam yang baik seperti antikorupsi. Bisa juga, perbincangan mengarah pada kriteria kualitas jejak rekam sekaligus kriteria seiman. Sehingga, wajar jika di dalam tempat ibadah ada himbauan yang secara langsung/tak langsung memilih kandidat tertentu. Menjadi tak wajar (dan harus dihukum) jika himbauan menyertakan dan menganjurkan pemaksaan juga kekerasan.

Adalah tugas penyelenggara pemilu merinci ketentuan undang-undang menjadi peraturan yang lebih prospek dijalankan. UU No.8/2015 Pasal 69 ketentuan huruf i yang melarang tempat ibadah digunakan kampanye menjadi relevan dijalankan jika dikaitkan ketentuan huruf h. Artinya, dilarang/diperbolehkan-nya tempat ibadah untuk kampanye berkait kepemilikan negara/Pemda. Tempat ibadah milik Pemerintah, dilarang untuk kampanye. Tempat ibadah milik masyarakat, boleh untuk kampanye.

Jika peraturan penyelenggara pemilu tak mengaitkan ketentuan huruf h dan huruf i, pemilu jujur dan adil sebagai buah Reformasi kembali melanjutkan sandiwara kehidupan antar-SARA. Identitas SARA cenderung bersikap dua muka. Secara pengakuan menerima semua ragam identitas seperti penerimaan terhadap identitas yang melekat tapi diam-diam berkonsolidasi dalam kelompok berdasar klaim eksklusivisme identitas. Konflik tak disalurkan bebas-terbuka tapi dipendam sehingga berpotensi meledak, menghancurkan demokrasi.

F. KAMPANYE FITNAH DAN UJARAN KEKERASAN

Permasalahan SARA berkelindan juga dengan belum jernihnya para pihak memahami “kampanye fitnah”. Kampanye fitnah penting lebih dipopulerkan untuk mengganti penggunaan istilah “kampanye hitam”. Alasannya, pertama, selain langsung menjelaskan maksud bentuk tindakan terlarang, kata “fitnah” pun tertuang dalam regulasi. Baik di regulasi umum dan pemilu, fitnah merupakan tindakan yang dilarang.¹²

Kedua, kata “hitam” dalam “kampanye hitam” telah salah diartikan. Selama ini “hitam” diartikan sebagai sesuatu yang buruk seiring kekeliruan penggunaan istilah “pengusaha/konglomerat hitam”.

Padahal hitam merupakan jenis warna yang netral nilai. Memaknai hitam sebagai yang buruk merupakan agitasi layaknya iklan kecantikan. Banyak produk kosmetik pemutih selama ini telah memosisikan warna hitam kulit atau wajah sebagai keadaan yang buruk. Dampak kultural pelanggaran pemaknaan dikotomi putih/hitam sebagai baik/buruk bertolak belakang dengan agenda hak asasi manusia dan kesetaraan dalam keragaman.

Di Amerika Serikat misalnya, istilah “kampanye hitam” (*black campaign*) merupakan jargon kampanye untuk mengatasi diskriminasi rasial. Kampanye hitam untuk membuat masyarakat menerima warga kulit hitam layaknya sebagai warga negara. Hitam di sini bukanlah hal buruk melainkan identitas warga negara. Jika kita menjelek-jelekan kata hitam maka kita bisa dikenakan dugaan rasis atau diskriminatif.¹³

Para pihak pun belum jernih memahami istilah “*hate speech*”. Ada kecenderungan semua pernyataan buruk bisa dinilai sebagai bentuk kebencian. Sehingga, kritik dan pendapat yang bersifat karikatur bisa dinilai sebagai bentuk kebencian. Dampaknya, kebebasan bicara berkurang signifikan. Ketakutan dinilai benci atau menjadi pribadi yang mudah melapor merupakan efek samping dari luasnya pemaknaan *hate speech*.

Padahal, ujaran yang termasuk *hate speech* harus menyertakan unsur kekerasan atau konsekuensi hilangnya hak warga. Artikel ini merekomendasikan mengubah istilah “ujaran kebencian” menjadi “ujaran kekerasan”. Istilah ini berarti ajakan kepada massa untuk melakukan kekerasan fisik atau ancaman kekerasan fisik terhadap suatu pihak (individu atau kelompok). Dari pengertian

12 UU No.1/2015, UU No.8/2015, dan KUH Pidana

13 Budijanto, Rohman (2014), “Istilah Kampanye Hitam yang Salah Kaprah”, *Rubrik Bahasa Majalah Tempo Edisi Juni*, Jakarta: Majalah Tempo.

ini kita bisa membedakan pernyataan/ujaran yang perlu dilaporkan atau ditindak sebagai bentuk pelanggaran pidana.

Dari pengertian itu kita bisa membedakan penyikapan terhadap pernyataan “orang kafir”, “bunuh kafir”, dan “orang kafir halal darahnya”. Mengatakan “orang kafir” bukan ujaran kekerasan sehingga tak dipidana karena tak menyertakan ujaran kekerasan fisik baik ancaman ataupun ajakan untuk melakukan kekerasan. Sedangkan, mengatakan “bunuh kafir”, dan “orang kafir halal darahnya” termasuk sebagai ujaran kekerasan harus dipidanakan sebagai bentuk kepastian dan ketegasan hukum.

Regulasi di Indonesia sudah menempatkan ujaran kekerasan sebagai hal yang bisa dipidanakan. Dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang sudah disahkan menjadi UU menjadi UU No.1/2015 tentang Pilkada, Pasal 69 melarang kampanye dengan cara: huruf d. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau Partai Politik; huruf f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah.

Kemudian di dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang sudah disahkan menjadi UU dengan UU No. 1 Tahun 2015 Pasal 72 UU No.1/2015 menuliskan sanksi terhadap pelanggaran terhadap larangan Pasal 69 huruf d dan f adalah sesuai ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan merujuk Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUH Pidana) Pasal 335 ayat (1) bertuliskan: Barang siapa secara melawan hukum memaksa orang lain supaya melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu dengan memakai kekerasan, sesuatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tak menyenangkan atau memakai ancaman kekerasan baik terhadap orang itu sendiri maupun orang lain.¹⁴

Pun begitu dengan UU No.19/2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Pasal 45B berbunyi, setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 tahun dan/atau denda paling banyak Rp750 juta.

Di Pilkada DKI Jakarta, pemangku kepentingan pemilu sepertinya tak

14 Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor: 1/PUU-XI/2013

memahami hal tersebut. Sebagai gambaran, pelanggaran kampanye di luar jadwal serta penyelewengan kewenangan dan fasilitas aparat sipil Basuki Tjahaja Purnama selaku Gubernur DKI Jakarta di Kepulauan Seribu malah dijadikan kasus penistaan agama yang berakhir di jeruji besi.¹⁵ Sedangkan, Imam Besar Front Pembela Islam (FPI), Habib Rizieq yang menyerukan “bunuh Ahok!” di ruang publik dalam demonstrasi, malah dibiarkan.¹⁶

Keadaan jadi semrawut di tengah sentimentilnya publik dan warganet. Segala perkataan soal SARA jika membuat tersinggung sebagian masyarakat bahkan seseorang bisa dilaporkan dan dipidanakan. Padahal ketersinggungan lebih soal rasa yang objektivitasnya tak perlu diukur. Jika disimpulkan menyinggung atau menghina SARA, mengapa ada masyarakat SARA lainnya yang tak tersinggung/terhina? Jangan-jangan permasalahannya ada di masyarakat Indonesia yang mudah tersinggung dan terhina.

Ketersediaan regulasi karet di luar pemilu menambah keadan semrawut pemilu soal SARA. Selain KUH Pidana¹⁷, ada UU No.19/2016 tentang ITE¹⁸ yang memperkuat semrawutnya jagad nyata dan maya. Juga ada UU No.40/2008 tentang Penghapusan Antidiskriminasi Ras dan Etnis. Karena regulasi ini, peserta dan pendukung di pemilu berpotensi jadi korban karena berpendapat dan mengkritik di ruang publik dan dunia maya. Pendapat tak enak atau kritik terhadap seseorang, kelompok, atau SARA bisa dimaknai menghina dan mencemarkan yang hukumannya penjara dan denda.

Pemilu sebetulnya relatif bersih dari regulasi karet. Sehingga, petisi di laman Change.com untuk memasukan pelarangan SARA dalam regulasi pemilu malah akan menambah regulasi karet di Indonesia. Melarang identitas SARA baik keterlibatan kelompok dan dalam kampanye bertentangan dengan sifat inklusivitas demokrasi. Larangan SARA pun menciptakan iklim partisipasi yang tak kondusif karena sifat karet regulasi.

G. TINGGI POTENSI MEMBELAH MASSA

Belum idealnya regulasi pemilu menampung SARA salah satunya berbentuk penyertaan sistem pemilu yang tak sesuai. Pada dasarnya, sistem pemilu mayoritas yang biasa diterapkan di pemilu eksekutif memang berpotensi

15 <https://youtu.be/8hAZzCV7I3U>

16 <https://youtu.be/xmkqFTBn3S8>

17 KUH Pidana Pasal 156, Pasal 310, Pasal 311, dan Pasal 315

18 UU No.19/2016 Pasal 45 Ayat (3) dan Pasal 45A Ayat (2)

membelah massa. Sistem pemilu berkursi satu dalam satu daerah pemilihan mendorong pembentukan massa mayoritas. Sebab, kemenangan yang dibutuhkan adalah perolehan suara mayoritas (50%+1).

Kita refleksikan Pemilu Presiden Indonesia dengan Pemilu Presiden Amerika Serikat. Selalu, isu SARA berdasar kelompok mayoritas akan digunakan pemenangan raihan 50%+1 suara. Dari periode pemilu satu ke pemilu berikutnya, SARA tetap digunakan. Yang membedakan derajat sentimen dan polarisasi massanya. Di Indonesia paling tinggi saat Joko Widodo vs Prabowo Subianto. Di Amerika Serikat, tentu saja Donald Trump vs Hillary Clinton.

Ian Budge dalam “*Direct Democracy*” mengingatkan kritik yang ditujukan dalam pemilu bersistem mayoritas (50%+1). Selain dilupakannya eksistensi kelembagaan utama demokrasi seperti partai politik dan parlemen oleh publik, pemilu bersistem mayoritas akan menghadirkan tirani mayoritas. Sehingga, demokrasi langsung cenderung bersifat otoritarian terhadap minoritas.¹⁹

Ini sebab sistemik mengapa Pilkada DKI selalu terjadi pembelahan massa berdasar SARA. Sistem pemilu mayoritas Pilkada DKI dengan syarat keterpilihan 50%+1 mendorong kontestasi yang saling berhadapan. Jika Pilkada DKI pesertanya lebih dari dua pasangan calon, kemungkinan besar akan berlangsung dua putaran. Akhir kontestasi harus melalui pertarungan berhadapan langsung menyertakan massa kolosal di putaran kedua.

Hingga 2017, DKI Jakarta sudah menyelenggarakan pemilihan gubernur langsung sebanyak tiga periode transisi pemerintahan. Semua kontestasi DKI 1 ini kuat menyertakan isu SARA.

Di 2007, pilkada langsung pertama DKI, “Islam Vs Bhinneka” menjadi narasi kontestasi Ibu Kota antara Adang Daradjatun-Dani Anwar yang diusung Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dengan 29.3% kursi DPRD DKI melawan Fauzi Bowo-Prijanto yang diusung 70.7% kursi DPRD DKI melalui Partai Demokrat, Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Bintang Reformasi (PBR), dll.

Di 2012, isu SARA digunakan lagi di Pilkada DKI. Dengan jumlah peserta enam pasangan calon, isu SARA belum muncul. Setelah hasil penghitungan suara putaran pertama tak ada peserta yang memperoleh suara 50%+1,

19 Budge, Ian (2006: 596), *Direct Democracy*, *Oxford Handbooks of Political Science*, New York: Oxford.

pilkada dilanjutkan ke putaran dua antara Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli Vs Joko Widodo-Basuki “Ahok” Tjahaja Purnama. Dalam penentuan berhadapan ini isu SARA digunakan.

Di 2017, isu SARA menjadi meledak. Ahok sebagai petahana kepala daerah yang mencalonkan lagi sebagai calon gubernur mempunyai dua identitas minoritas, beragama Kristen dan beretnis Tionghoa. Dengan jumlah peserta tiga pasangan calon, Agus Harimurti Yudhoyono-Sylviana Murni dan Anies Rasyid Baswedan-Sandiaga Salahuddin Uno sudah memunculkan isu SARA berebut simpatik umat Islam untuk melawan Ahok-Djarot Saiful Hidayat.

Identitas SARA selalu menjadi pertimbangan mengubah-ubah elektabilitas peringkat pertama dan kedua. Partai politik beserta para pakar di musim pemilu sudah menghitung, siapa calon yang mempunyai elektabilitas tertinggi pertama dan kedua. Keduanya lah yang didorong menjadi calon yang saling berhadapan, bukan berpasangan. Pemilik elektabilitas tertinggi pertama dan kedua masing-masing tak mau dijadikan calon wakil eksekutif.

Dan perlu diingat, pada aspek keluwesan menampung ragam identitas, kampanye dalam penyelenggaraan pilkada lebih bertantangan. Pasalnya, identitas dalam SARA relatif lebih kuat jadi tuntutan aspirasi warga. Logika suara mayoritas menjadi pemenang pemilu melahirkan kecenderungan suku, ras, agama, dan golongan mayoritas dijadikan identitas daerah dan pemimpinya. Politik ketokohan, (dinasti) kekerabatan/keluarga, dan keaslian sering seiring dengan kebutuhan dan kepercayaan masyarakat lokal terhadap kepemimpinan.

H. SOLUSI PEMILU SERENTAK

Dari tinggi potensi terbelahnya massa berdasar SARA dalam pilkada dan pemilu presiden, jelas bukan diatasi dengan pelarangan kampanye SARA dalam pemilu. Melarang SARA berarti pelarangan terhadap isi dalam ruang bebas demokrasi. Selain diskriminatif, melarang SARA di pemilu pun sangat mungkin dibatalkan melalui *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK).

Agar politik SARA terkelola dalam pemilu, pihak berkebijakan hendaknya didorong menerapkan pemilu serentak dalam perumusan undang-undang pemilu berikutnya. Yang dimaksud pemilu serentak di sini bukanlah yang sekarang tertuang dalam undang-undang pilkada dan undang-undang pemilu.

Pemilu serentak (*concurrent election*) adalah menggabungkan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya

tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemerintahan kongruen atau menghindari pemerintahan terbelah (*divided government*) yang berwujud jumlah kursi mayoritas parlemen bukan dimiliki partai atau koalisi partai yang mengusung presiden terpilih.²⁰

Pemilu serentak merupakan jawaban masalah laten negara presidensial yang menganut sistem kepartaian multipartai. Scott Mainwaring, dalam *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, yang diluncurkan September 1990, menilai kombinasi presidensial-multipartai berbahaya bagi stabilitas demokrasi. Ilmuwan politik University of Notre Dame ini merujuk bukti hasil penelitian di semua negara penganut presidensial-multipartai, sejak 1930 hingga 1990.²¹ Mainwaring menegaskan, salah satu konsekuensi terpisahnya pemilihan eksekutif dan legislatif adalah presiden terpilih bisa berasal dari partai peraih suara kecil di parlemen.²²

Konsep pemilu serentak dikenal di negara penganut sistem pemerintahan presidensial, bukan parlementer. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pemimpin eksekutif sama-sama dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pemimpin eksekutif (biasanya bernama perdana menteri). Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Penguatan presidensial sebagai tujuan pemilu serentak mempunyai dua wujud proses dan hasil. Pertama, efek tarikan mantel jauh lebih mungkin menghasilkan partai politik atau koalisi pengusung eksekutif terpilih sebagai partai mayoritas di parlemen. Sehingga, parlemen menjadi kondusif mendukung kerja pemerintahan.

Kedua, pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal menjawab kebuntuan periode tetap jabatan eksekutif yang dipilih langsung melalui pemilu. Pengalaman hasil Pemilu 2004, 2009, dan 2014 telah melahirkan ketakpuasan pemilih di tengah periode pemerintahan presiden terpilih. Pun begitu dengan kepala daerah hasil Pilkada Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tapi

20 Agustyati Khoirunnisa Nur, Mellaz August, dan Supriyanto Didik (2013: 27), *Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*, Jakarta: Yayasan Perludem.

21 Sadikin, Usep Hasan (2016: 130), "Menarik Kerah Keterwakilan Perempuan", *Jurnal Perludem Kodifikasi UU Pemilu*, Jakarta: Yayasan Perludem.

22 Mainwaring, Scott (1990: 4), *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Kellogg: Kellogg Institute.

ketakpuasan itu tak bisa jadi dasar memakzulkan eksekutif terpilih sehingga harus menunggu periode pemerintahan habis hingga pemilu berikutnya.

Pemilu serentak lokal yang hadir di tengah periode pemerintahan hasil pemilu serentak nasional bisa menjawab dua kebutuhan pemerintahan eksekutif yang dipilih langsung. Selain menjawab kebutuhan ketakpuasan pemilih terhadap pemerintahan nasional, pemilu serentak lokal pun bisa menjadi momen evaluasi politik. Pemerintahan nasional di awal periode didorong bekerja baik karena di tengah periode bisa kehilangan kekuasaan lokal dari pemilu serentak lokal. Pun begitu sebaliknya, hasil pemilu serentak lokal terdorong bekerja baik karena jika buruk bisa kehilangan posisi keterpilihan di pemilu nasional.

Pemilu serentak bisa mengelola SARA punya cukup penjelasan. Jika pemilu eksekutif dan legislatif digabungkan pemungutan suaranya, setiap partai politik berkepentingan mencalonkan peserta pemilu eksekutif. Setiap partai politik ingin memanfaatkan efek tarikan mantel (*coattail effect*) dari pemilu serentak.

Efek tarikan mantel ini penjelasannya, elektabilitas peserta pemilu eksekutif mempengaruhi elektabilitas partai politik yang mengusung peserta pemilu eksekutif bersangkutan. Sebagai contoh di Pemilu 2014, elektabilitas Jokowi menarik elektabilitas PDIP dan elektabilitas Prabowo menarik elektabilitas Gerindra.

Di pemilu serentak efek tarikan mantel akan lebih kuat. Jika pemilih diberikan surat suara pemilu eksekutif dan pemilu partai politik secara bersamaan, kuat kecenderungan pemilih akan memilih partai politik yang mengusung peserta pemilu eksekutif yang dipilih. Biasanya, semakin dekat karakter peserta pemilu eksekutif dengan partai politik pengusungnya, elektabilitas partai politik tersebut akan semakin kuat.

Karena adanya kerja optimal efek tarikan mantel calon pemimpin eksekutif terhadap elektabilitas partai politik yang mengusungnya, kontestasi pemilu cenderung tak memikirkan politisasi SARA. Yang dipikirkan setiap partai adalah, siapa sosok calon pemimpin yang ingin diusung partai politik dan itu bisa mempengaruhi perolehan suara dan kursi bagi partai politik.

Lebih tampak, politisasi SARA dalam pilkada selama ini merupakan salah satu bentuk pragmatisme partai politik. Partai politik membiarkan kontestasi pilkada hanya diikuti calon tunggal. Ada partai yang mengedepankan nasionalisme bisa berubah jadi Islamis demi kemenangan calon. Dan ada sejumlah partai dengan ragam klaim ideologi bisa bersatu mengusung satu pasangan calon sehingga menjadi calon tunggal.

Melalui desain pemilu serentak, kontestasi pemilu berposisi biner sangat mungkin dihindari. Sindrom Jokowi vs Prabowo, Ahok vs Anies, atau Islam vs Nasionalis bisa tak hadir. Sehingga, terbelahnya massa dalam pemilu dan pascapemilu memungkinkan diredam.

Sekretariat Bersama Kodifikasi UU Pemilu (Sekber UU Pemilu) telah merekomendasikan desain pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Pemilu serentak nasional adalah penggabungan pemilu presiden-wakil presiden dengan pemilu DPR dan DPD dalam satu hari pemungutan suara. Selang dua atau dua setengah tahun, diselenggarakan pemilu serentak lokal yaitu, penggabungan pemilu gubernur-wakil gubernur dengan pemilu DPRD provinsi serta pemilu bupati-wakil bupati/walikota-wakil walikota dengan pemilu DPRD kabupaten/kota dalam satu hari pemungutan suara.²³

Salah satu hal mendasar dalam menerapkan konsep pemilu serentak Sekber UU Pemilu adalah menempatkan pilkada sebagai rezim pemilu. Dengan begitu, UU Pilkada dimasukkan dalam kitab UU Pemilu bersama UU Pilpres, UU Pileg, dan UU Penyelenggara Pemilu. Jelas, pilkada merupakan rezim pemilu karena pilkada berasas pemilu: Luber dan Jurdil. Pilkada rezim pemilu pun karena layaknya pemilu pada umumnya yang diselenggara Komisi Pemilihan Umum.²⁴

Untuk memasukan UU Pilkada, dikodifikasikan dalam UU Pemilu, yang tercepat saat periode pemerintahan 2019-2024. Merujuk UU Pilkada 10/2016 dan UU Pemilu pasca-Paripurna (21/8/2017), pemilihan langsung gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati/walikota-wakil walikota seluru daerah tak disatukan dengan Pemilu DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Jika UU Pilkada dikodifikasikan dalam UU Pemilu, pilkada tak hanya menjadi rezim pemilu tapi juga berpeluang menjadi bagian dari desain pemilu serentak nasional dan lokal.

I. SOLUSI UNTUK DKI JAKARTA

Tapi sayangnya, jika pun pilkada berhasil masuk rezim pemilu dan pilkada provinsi dan kabupaten/kota menjadi bagian dari desain pemilu serentak nasional dan lokal, polarisasi massa berdasar SARA beserta konfliknya masih terjadi di Pilkada DKI Jakarta. Palsanya, Pilkada DKI berkemungkinan diselenggarakan dua putaran sehingga Pemilihan Gubernur dan Wakil

23 Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu (2016: 73), *Naksah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Perludem.

24 Ibid (95)

Gubernur DKI tak serentak dengan pemilu DPRD provinsi.

UU No.29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Pasal 11 Ayat (1) bertuliskan: Pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih. Ayat (2) bertuliskan: dalam hal tidak ada pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diadakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur putaran kedua yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama.

Dari regulasi itu, Pemilihan Pemimpin DKI mendorong kontestasi saling berhadapan. Jika regulasi ini tak diubah, selamanya pemilihan gubernur dan pemilihan presiden akan membelah massa berdasar SARA.

Sistem pemilu Pilkada DKI tak sesuai desain pemilu serentak lokal. Pemilu Gubernur-Wakil Gubernur DKI adalah pilkada satu-satunya yang menggunakan sistem pemilu mayoritas. Seluruh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) kecuali DKI menggunakan sistem pemilu pluralitas (*first past the post*/FPTP) dalam pemilihan kepala daerah. Berapapun jumlah pasangan calon yang menjadi peserta pilkada, berapa pun suara yang diperoleh dan selisih yang terjadi dari pemungutan suara, yang mendapatkan suara terbanyak menjadi pasangan calon terpilih.

Penting untuk melakukan *judicial review* Pasal 11 UU No. 29/2007. MK lebih baik menghapus ketentuan pemilihan kepala daerah dalam UU No.29/2007. Biar ketentuan Pilkada DKI masuk menjadi satu kesatuan UU Pilkada yang diharapkan telah dikodifikasi dalam UU Pemilu.

Putusan MK pada 2012 menolak diubahnya syarat keterpilihan Pilkada DKI. MK berpendapat, permohonan uji materi mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 11 ayat (2) UU 29/2007 tak beralasan menurut hukum karena tak ada permasalahan dalam syarat keterpilihan lebih dari 50%.

Konteks permohonan dan putusan syarat keterpilihan Pilkada DKI saat itu adalah Pilkada DKI 2012. Pemohon merupakan bagian dari pasangan calon gubernur-wakil gubernur DKI Jakarta, Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama. Dasar permohonan adalah Pasal 11 Ayat (1) dan (2) UU 29/2007 bertentangan dengan UU No.12/2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Permohonan uji materi Pasal 11 Ayat (1) dan (2) UU No.29/2007 bisa

dilakukan kembali. Dengan *legal standing* dan alasan permohonan yang berbeda serta perkembangan politik, hukum, dan ketatanegaraan yang terjadi, memungkinkan diubahnya sistem pemilu Pilkada DKI dari mayoritas (50%+1) menjadi pluralitas (sekali putaran).

Unsur masyarakat sipil atau akademisi penting untuk membedakan posisi pemohon di gugatan sebelumnya. Ketaksesuaian sistem pemilu mayoritas Pilkada DKI dengan desain pemilu serentak serta tinggi potensi membelah massa berdasar SARA bisa menjadi alasan permohonan yang berbeda serta perkembangan politik, hukum, dan ketatanegaraan yang terjadi.

Jika tak ingin politik dan massa terbelah lagi, kita harus merevisi UU Kekhususan DKI. Dengan merevisi syarat keterpilihan dalam Pilkada DKI kita tak perlu mengorbankan kebebasan demokrasi dengan melarang identitas dan ekspresi SARA dalam pesta demokrasi. Jika kita tak merevisi sistem pemilu mayoritas Pilkada DKI, jangan-jangan kita menikmati politik belah massa dalam pemilu negara yang katanya berbhinneka ini.

REFERENSI

- Agustyati Khoirunnisa Nur, Mellaz August, dan Supriyanto Didik (2013), *Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*, Jakarta: Yayasan Perludem;
- Budge, Ian (2006), *Direct Democracy*, *Oxford Handbooks of Political Science*, New York: Oxford;
- Budijanto, Rohman (2014), “Istilah Kampanye Hitam yang Salah Kaprah”, *Rubrik Bahasa Majalah Tempo Juni 2014*, Jakarta: 2014;
- Dummett, Michael (1997), *Principles of Electoral Reform*, New York: Oxford University Press;
- Hafidz Masykuruddin, Maharddhika, Sadikin Usep Hasan (2017), *Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 dan 2017*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum;
- Holden, Matthew, JR (2006), *Exclusion, Inclusion, and Political Institutions*, New York: Oxford University Press;
- Mainwaring, Scott (1990), *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Kellogg: Kellogg Institute;
- Miljan, Lydia (2016), *Counting Votes: Essays on Electoral Reform*, Canada: Fraser Institute;
- Norris, Pippa (2008), *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: University of Cambridge;
- Reilly, Benjamin (2006), *Democracy and Diversity: Political Engineering in The Asia-Pasific*, New York: Oxford University Press Inc;

Sadikin, Usep Hasan (2016), *Berkampanye di Tempat Ibadah*, Jakarta: rumahpemilu.org.

Sadikin, Usep Hasan (2016), “Menarik Kerah Keterwakilan Perempuan”, *Jurnal Perludem Kodifikasi UU Pemilu*, Jakarta: Yayasan Perludem;

Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu (2016), *Naksah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Yayasan Perludem.

PENANGANAN PERSELISIHAN HASIL PILKADA TAHUN 2017 OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI: **VARIAN PENERAPAN AMBANG BATAS SELISIH SUARA DALAM PERSELISIHAN HASIL PILKADA 2017**

Adelline Syahda dan Adam Mulya Bunga Mayang¹

ABSTRAK

Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) pada Tahun 2017 masih diberikan proses penanganannya oleh Mahkamah Konstitusi sebelum dibentuknya badan peradilan khusus berdasarkan amanat Undang-Undang Pilkada. Dalam penanganan perselisihan hasil pilkada pada tahun 2017 terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pemohon perselisihan hasil pilkada agar permohonannya diperiksa pada sidang pembuktian, salah satu syaratnya yakni terkait syarat ambang batas selisih suara yang besaran selisihnya telah di tentukan oleh Undang-Undang Pilkada. Dengan diterapkannya persyaratan ambang batas selisih suara tersebut memunculkan ragam dari amar putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, munculnya amar putusan yang beragam pada penanganan perselisihan hasil pilkada 2017 salah satunya diakibatkan dengan penanganan yang berbeda terhadap 4 daerah yang berselisih di Mahkamah Konstitusi tersebut.

Kata Kunci: *Perselisihan Hasil Pilkada, Ambang Batas Selisih Suara, Mahkamah Konstitusi*

¹ Penulis adalah Peneliti Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KoDe Inisiatif)

ABSTRACT

The disputes resulted from the Local Elections of 2017 are still being handled by the Constitutional Court before the government forms a special judiciary body to handle electoral disputes as mandated by the Local Elections Laws. There are several requirements that must be fulfilled by the applicant before their case can be handled by the Constitutional Court. One of the requirements is the minimum votes difference as specified in the Elections Laws. This particular requirement has rendered the Constitutional Court to issue different decisions for every case submitted by applicants.

Keywords: *Dispute on election result, minimum votes difference requirement, Constitutional Court*

A. PENGANTAR

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara serentak telah dilaksanakan pada tahun 2015 serta tahun 2017, pada pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017 dilaksanakan pada 101 daerah yakni pada tingkat Provinsi sebanyak 7 Provinsi, pada tingkat Kabupaten sebanyak 76 Kabupaten, serta pada Tingkat Kota sebanyak 18 Kota. Adapun dasar hukum pelaksanaan dari penyelenggaraan Pilkada serentak 2017 adalah Undang-Undang Nomor 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 (UU Pilkada).

Dalam penyelenggaraan Pilkada terdapat beberapa tahapan yang dijalankan oleh penyelenggara pilkada guna menjamin dan menyalurkan hak pilih warga Negara dalam memilih kepala daerah secara langsung yakni dalam tahapan pelaksanaan pemungutan suara yang akhirnya akan dilakukan penetapan calon kepala daerah terpilih oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) di tiap daerah yang menyelenggarakan pilkada melalui Surat Keputusan tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan.

Penyelenggaraan pilkada yang berintegritas dapat dilihat apabila setiap tahapan penyelenggaraan pilkada sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menjanjikan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dalam setiap penyelenggaraan Pilkada, selalu saja terjadi pelanggaran dan/atau kecurangan dalam tahapan penyelenggaraan pilkada di Indonesia. Maka dari itu meskipun penyelenggaraan pilkada telah dilakukan

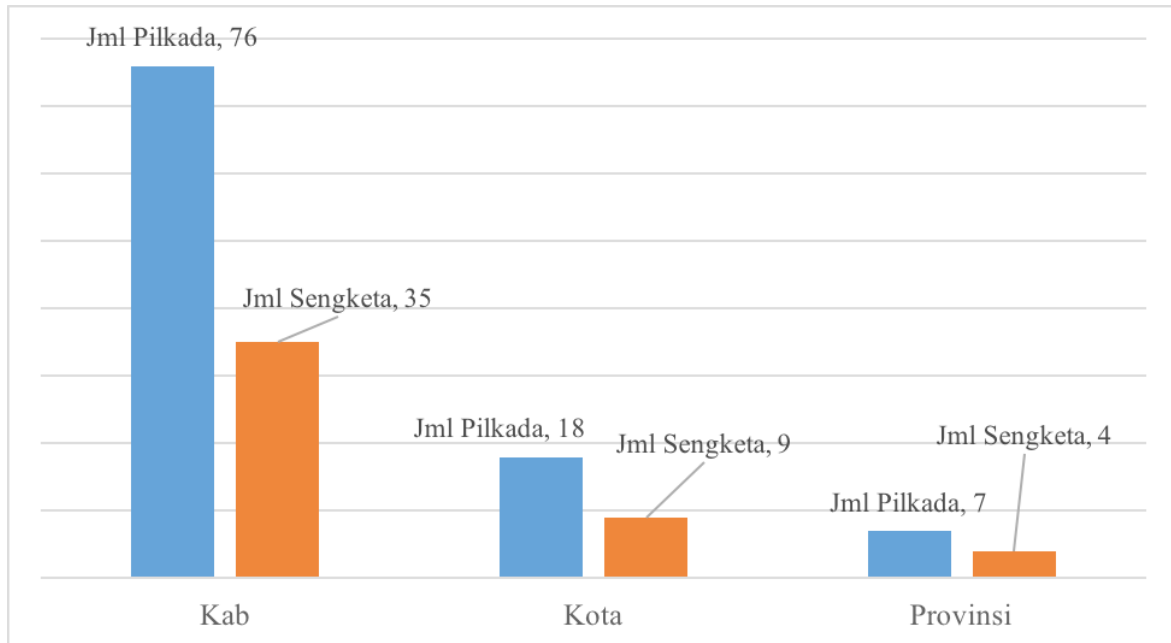
penetapan calon kepala daerah terpilih oleh KPU daerah, tetap diberikan ruang untuk mengajukan keberatan berupa permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara KPU daerah kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat (4) UU Pilkada.

Adapun objek permohonannya adalah Surat Keputusan tentang penetapan perolehan suara hasil pemilihan, Sebenarnya kewenangan Mahkamah Konstitusi memeriksa dan mengadili terkait perselisihan hasil Pilkada ini bersifat sementara mengingat dalam Pasal 157 ayat (1) hingga ayat (3) UU Pilkada menegaskan bahwa perkara perselisihan hasil pilkada diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus, namun sebelum terbentuknya badan peradilan khusus tersebut maka penanganan perselisihan hasil pilkada diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada pilkada serentak tahun 2017 yang diselenggarakan pada 101 daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota, terdapat 53 permohonan perselisihan hasil pilkada kepada Mahkamah Konstitusi (pada tingkat Provinsi ada 4 permohonan; pada tingkat Kabupaten ada 40 permohonan; serta pada tingkat Kota ada 9 permohonan). Meskipun terdapat 53 permohonan perselisihan hasil pilkada namun daerah yang bersengketa bukan 53 permohonan melainkan hanya 48 daerah saja yang bersengketa.

Hal tersebut dikarenakan terdapat satu daerah yang mengajukan perselisihan hasil pilkada lebih dari satu permohonan oleh pemohon yang berbeda, yakni yang pertama pada Kabupaten Maluku Tenggara Barat yang diajukan sebanyak dua kali, lalu pada Kabupaten Sarmi yang diajukan sebanyak tiga kali oleh pemohon yang berbeda, serta yang terakhir pada Kabupaten Kepulauan Yapen yang diajukan sebanyak tiga permohonan oleh pemohon yang berbeda, maka dari itu meskipun ditingkat kabupaten terdapat 40 permohonan tetapi daerah yang bersengketa hanya 35 daerah saja. Adapun perbandingan jumlah penyelenggaraan pilkada dengan jumlah daerah yang bersengketa berdasarkan tingkatan daerah dapat dilihat pada tabel berikut:

DIAGRAM 1. PERBANDINGAN JUMLAH PENYELENGGARAN PILKADA DENGAN JUMLAH DAERAH YANG BERSENGKETA BERDASARKAN TINGKATAN DAERAH



Dari 53 permohonan perselisihan hasil pilkada tahun 2017 telah diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi dengan beragam amar putusan, baik pada putusan sela/*dismissal* maupun pada putusan akhir. Pemohon dalam menyampaikan permohonannya harus memenuhi syarat formil pengajuan permohonan perselisihan hasil pilkada sebagaimana diatur dalam UU Pilkada serta Peraturan Mahkamah Konstitusi terkait pedoman beracara dalam perkara perselisihan hasil Pilkada baik dengan calon tunggal ataupun tidak. Adapun syarat-syarat dalam mengajukan permohonan perselisihan hasil pilkada 2017 berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut yakni:

1. Syarat tenggang waktu pengajuan permohonan yang diajukan paling lambat 3 hari kerja sejak diumumkan penetapan oleh KPU daerah. Secara kontekstual bunyi norma tersebut maka pengajuan permohonan dihitung sejak hari ditetapkannya hasil pilkada.
2. Syarat terpenuhinya Kedudukan hukum yang terdiri dari :
 - a. Ketentuan syarat pemohon sebagai pasangan calon peserta pilkada, dan/atau pemantau pemilu yang terdaftar (hanya bagi daerah yang melaksanakan pilkada dengan satu pasangan calon/calon tunggal)
 - b. Mengenai syarat ambang batas selisih suara, dimana selisih suara antara peroleh suara terbanyak dengan pemohon berkisar antara

0,5% hingga 2% dari total suara sah hasil penghitungan suara tahap akhir sesuai jumlah penduduk dalam wilayah daerah tersebut yang ditetapkan oleh KPU Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, ketentuan syarat ambang batas selisih suara ini diatur dalam Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2) UU Pilkada & Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2016

Sebagaimana diketahui bahwa penanganan perselisihan hasil pilkada melalui beberapa tahapan seperti sidang pemeriksaan pendahuluan, putusan *dismissal* atau putusan sela, sidang pembuktian, Rapat pemusyawaratan hakim (RPH) hingga ke sidang pengucapan putusan (putusan akhir). Sehingga sudah tentu tidak semua permohonan akan sampai pada putusan akhir, namun ada yang terhenti pada putusan *dismissal* atau putusan sela setelah dilakukan sidang pemeriksaan pendahuluan apabila persyaratan formil tersebut tidak terpenuhi.

Putusan sela dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi setelah dijalankannya mekanisme pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan selama tahapan penanganan perselisihan hasil pilkada. Dalam pemeriksaan pendahuluan Mahkamah kemudian akan mendengarkan permohonan para pemohon, mendengar keterangan termohon dalam hal ini KPU daerah, serta pihak terkait dalam hal ini pasangan calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak, bahkan Mahkamah juga mendengarkan keterangan pengawas pemilu baik Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) ditingkat Pusat dan Provinsi maupun Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) ditingkat Kabupaten/Kota.

Dalam melihat permohonan perselisihan hasil pilkada Mahkamah dengan memperhatikan syarat formil secara beruntun yakni ketika syarat tenggang waktu permohonan yang diajukan oleh pemohon melampaui tiga hari kerja sejak diumumkan penetapan oleh KPU daerah, maka secara terstruktur Mahkamah Konstitusi tidak lagi mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum terkait siapa pemohon yang mengajukannya dan juga tidak mempertimbangkan mengenai ambang batas selisih suara, pun Mahkamah Konstitusi tidak akan membasan pokok permohonan dan perkara tidak dapat dilanjutkan ketahap pembuktian.

B. PEMETAAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa perselisihan hasil pilkada pada akhirnya akan mengeluarkan putusan dengan amar putusan yang beragam,

berdasarkan Pasal 44 ayat (1) hingga ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pilkada, dimana pada intinya amar putusan Mahkamah Konstitusi terdiri:

1. Amar putusan Tidak Dapat Diterima, apabila pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat formil permohonan dan objek permohonan.
2. Amar putusan Ditolak, apabila permohonan terbukti tidak beralasan menurut hukum
3. Amar putusan Dikabulkan, apabila permohonan terbukti beralasan menurut hukum, sehingga Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Daerah, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.

Namun pada Pilkada serentak 2017 ragam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi pada 53 permohonan tersebut terdapat amar putusan yang diluar dari ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan Mahkamah Konstitusi diatas seperti perintah Rekapitulasi Penghitungan Suara Lanjutan, Serta Perintah Pemungutan Suara Ulang (PSU). Adapun ragam putusan secara menyeluruh pada pilkada 2017 baik yang diputus pada tingkat putusan *dismissal* / sela, serta yang diputus pada putusan di tingkat akhir dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL 1. RAGAM JUMLAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERKAIT PERSELISIHAN HASIL PILKADA 2017

PADA TAHAP	AMAR PUTUSAN	KETERANGAN	JUMLAH
Putusan Dismissal / Sela (Pemeriksaan Pendahuluan)	Tidak Dapat Diterima	Karena tenggang waktu	12
		Karena kedudukan hukum pemohonnya	3
		Karena ambang batas selisih suara	25
		Kehilangan Objek	2
	Rekapitulasi Penghitunagn Suara Lanjutan		1
	Perintah Pemungutan Suara Ulang (PSU)		2
	Dikabulkan Sebagian		1
Putusan Akhir	Ditolak		4
	Dikabulkan Sebagian		3

Dari 53 permohonan perselisihan hasil pilkada, Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan 7 daerah saja yang memenuhi persyaratan formil tersebut sehingga dilanjutkan kepada tahap sidang pembuktian dan diputus pada tahapan Putusan Akhir, dimana hal ini sesuai dengan prediksi awal yang dilakukan oleh KoDe Inisiatif dalam melakukan kajian pemantauan awal pada hari terakhir penerimaan permohonan perselisihan hasil pilkada ke Mahkamah Konstitusi.

Sisa permohonan lainnya diputus dalam putusan *dismissal* / sela dengan amar putusan yang beragam yakni pada 40 permohonan Mahkamah Konstitusi menyatakan Tidak Dapat Diterima dengan alasan tidak memenuhi syarat formil (syarat tenggang waktu, syarat kedudukan hukum sebagai pemohon yang mengajukan, dan terkait ambang batas selisih suara) lalu terdapat 6 permohonan yang diiputus dengan amar putusan yang berbeda yakni Perintah Pemungutan Suara Ulang (PSU) pada daerah Kabupaten Tolikara dan Kabupaten Puncak Jaya, lalu ada amar putusan yang memerintahkan Rekapitulasi Suara Lanjutan pada daerah Kabupaten Intan Jaya, serta pada daerah Kabupaten Kepulauan Yapen (terdapat 3 permohonan) yang diputus dengan amar putusan dikabulkan sebagian serta dua permohonan Kabupaten Kepulauan Yapen lainnya dinyatakan kehilangan objek.

Terhadap 4 daerah sebagaimana dimaksud (Kabupaten Tolikara, Kabupaten Puncak Jaya, Kabupaten Intan Jaya, dan Kabupaten Kepulauan Yapen) secara tidak langsung Mahkamah Konstitusi mencoba mendalami lebih lanjut pokok permohonan yang disampaikan oleh para pemohon, kendatipun permohonan pada empat daerah tersebut secara langsung tidak memenuhi persyaratan formil terkait ambang batas selisih suara, meskipun Mahkamah Konstitusi berdalih bahwa objek sengketa yang diajukan terhadap daerah tersebut cacat hukum (Kabupaten Puncak Jaya dan Kabupaten Tolikara, Kabupaten Kepulauan Yapen) lalu belum adanya objek sengketa (Kabupaten Intan Jaya), serta tidak dapat diterima karena kehilangan objek (dua permohonan Kabupaten Kepulauan Yapen lainnya), namun disayangkan terhadap 40 permohonan lainnya yang diputus dalam putusan *dismissal* / sela lainnya hanya melihat pada sisi syarat formil saja dengan pokok permohonan tidak dibahas secara mendalam.

Adapun terhadap 7 daerah yang permohonannya dinyatakan memenuhi ketentuan syarat formil dan dilakukan pemeriksaan pokok permohonan lebih dalam pada sidang pembuktian adalah Kabupaten Takalar, Kabupaten Gayo Lues, Kota Salatiga, Kabupaten Bombana, Kota Yogyakarta, Kabupaten

Maybrat, serta Provinsi Sulawesi Barat, dimana ketujuh daerah tersebut telah dikeluarkan putusan akhir dengan amar putusan ada yang ditolak serta ada yang dikabulkan sebagian, dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL 2. SEBERAN DAERAH YANG LANJUT PADA PROSES PEMBUKTIAN DAN DIPUTUS PADA PUTUSAN AKHIR

NO	DAERAH YANG BERSENGKETA	SYARAT FORMIL YANG TERPENUHI			PUTUSAN
		WAKTU PENGAJUAN	PEMOHON (NOMOR URUT)	SELISIH SUARA	
1	Kab. Takalar	2 Hari	Burhannudin B & Natsir Ibrahim (1)	1,16%	Ditolak
2	Kab. Gayo Lues	3 Hari	Abd Rasad & Rajab Marwan (2)	1,43%	Dikabulkan Sebagian
3	Kota Salatiga	3 Hari	Agus Rudianto & Dance Ishak (1)	0,94%	Ditolak
4	Kab. Bombana	2 Hari	Kasra Jaru & Man Arfah (1)	1,56%	Dikabulkan Sebagian
5	Kota Yogyakarta	2 Hari	Imam Priyono & Achamd Fadli (1)	0,59%	Ditolak
6	Kab. Maybrat	3 Hari	Karel Murafer & Yance Way (2)	0,33%	Dikabulkan Sebagian
7	Prov Sulawesi Barat	3 Hari	Suhardi Duka & Kalma Katta (1)	0,74%	Ditolak

Terhadap putusan dengan amar putusan dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk dilakukan PSU terhadap tiga daerah tersebut, seperti pada Kabupaten Bombana diperlukannya melaksanakan PSU di 4 TPS yang berbeda yang menurut Mahkamah Konstitusi adanya tindakan pembukaan kotak suara di PKK Kecamatan tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, Sedikit berbeda pada Kabupaten Gayo Lues dimana Mahkamah berpendapat terbukti secara sah dan meyakinkan terjadi penggunaan hak pilih lebih dari satu kali pada beberapa TPS sehingga dapat dilakukannya PSU sesuai Pasal 112 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2015, meskipun tidak ada rekoemendasi pengulangan PSU oleh Panwaslih Kabupaten Gayo Lues.

Begitu pula pada Kabupaten Maybrat yang harus dilakukan PSU di TPS 01 Kampung Iroh Sohser, Distrik Aitinyo Kabupaten Maybrat Provinsi Papua Barat dikarenakan pencoblosan yang berkali-kali dilakukan oleh saksi pihak terkait (paslon peroleh suara terbanyak) terbukti secara sah dan meyakinkan. Pelaksanaan PSU pada tiga daerah inipun langsung di supervisi oleh KPU-Bawaslu RI dengan pengamanan langsung oleh Kepolisian RI. Hal ini dilakukan sedemikian rupa untuk mengawal proses PSU agar terhindar dari praktik-praktik manipulasi dan kecurangan

Mengenai putusan Mahkamah Konstitusi dengan amar putusan yang menolak permohonan perselisihan hasil pilkada 2017, apabila Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa permohonan para pemohon secara mendalam dalam sidang pembuktian lalu Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak menemukan keyakinan dan bukti- bukti yang dapat menunjukkan dalil permohonan pemohon beralasan menurut hukum dan mempengaruhi perolehan suara secara signifikan, serta tidak dapat memenuhi kualifikasi Pasal 112 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 untuk dapat dilakukannya PSU, maka Mahkamah Konstitusi akan mengeluarkan putusan dengan amar putusan permohonan para pemohon ditolak. Sehingga terhadap empat daerah yaitu Kab. Takalar, Kota Salatiga, Kota Yogyakarta dan Provinsi Sulawesi Barat hal tersebut dikarenakan menurut Mahkamah Konstitusi dalil para pemohon tidak beralasan menurut hukum, dan tidak mempengaruhi suara secara signifikan.

Tak hanya pada ketentuan tersebut maka permohonan akan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, terhadap dalil permohonan yang disampaikan para pemohon apabila tidak dapat membuktikan dalilnya maka Mahkamah Konstitusi akan menolak permohonannya, seperti pada daerah Kabupaten Takalar bahwa terhadap beberapa permasalahan hukum yang telah didalilkan pemohon Mahkamah Konstitusi berpendapat dalil permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum dikarenakan tidak didukung dengan bukti yang meyakinkan perihal berbagai pelanggaran yang telah didalilkan permohonan.

C. SELAYANG PANDANG EMPAT PUTUSAN DARI SYARAT AMBANG BATAS SELISIH SUARA

Beranjak pada jabaran sebelumnya terkait dengan pemetaan putusan, menarik untuk menilik putusan Mahkamah Konstitusi soal empat daerah yang diputus dengan pandangan berbeda oleh Mahkamah Konstitusi pada tingkatan Putusan *Dismissal* atau putusan sela. Meskipun tidak memenuhi syarat formal dalam pengajuan permohonan perselisihan hasil Pilkada, menariknya keempat daerah ini tidak terhenti pada pemeriksaan pendahuluan seperti daerah- daerah lainnya yang diputus dengan amar tidak dapat diterima. Melainkan diputus dengan amar Pemungutan suara Ulang (PSU) dan Rekapitulasi lanjutan.

Berikut diuraian mengenai pokok permohonan dan pertimbangan hakim dalam memberi putusan di empat daerah tersebut :

1. KABUPATEN PUNCAK JAYA

Yang menjadi objek permohonan pemohon adalah pembatalan penetapan perolehan suara hasil pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten Puncak Jaya Provinsi Papua. Karena Surat Keputusan KPU Kabupaten Puncak Jaya Nomor 14/Kpts/KPU-Kab-030.434166/Tahun 2017 (termohon) tentang penetapan hasil perolehan suara pasangan calon belum dapat dijadikan dasar penghitungan persentase ambang batas selisih suara karena pengesahan atas perolehan suara di 6 distrik tidak disertakan.

Bahwa dari total 26 distrik yang ada, KPU hanya mengesahkan hasil perolehan suara di 20 distrik saja, 6 distrik lainnya tidak ditetapkan/dinolkan atau diabaikan oleh KPU karena sengaja dihilangkan, padahal jumlah hak pilih di 6 distrik tersebut mencapai 31.240 suara. Tindakan KPU Kabupaten Puncak Jaya ini menurut KPU RI tidak sesuai dengan peraturan-perundang undangan, sehingga harus dilakukan koreksi terhadap keputusan tersebut.

Di Kabupaten ini hampir semua distrik menggunakan sistem Noken, kecuali di 6 TPS di Mulia Ibukota Kabupaten Puncak Jaya yang dijadikan percontohan pemungutan suara. Namun masyarakat yang ingin mencoblos diusir pulang dan tidak dapat menggunakan hak pilihnya di 6 TPS tersebut. Sehingga pemohon di 6 TPS mengalami kehilangan suara. selain itu, kotak suara di 6 TPS tersebut tidak diketahui keberadaannya serta pengurangan suara di distrik Kolome lebih dari 2.351 suara. Tak hanya itu, korban jiwa pun berjatuh dalam masa persiapan hingga pelaksanaan, terdapat 4 orang yang dibunuh oleh orang tidak dikenal.

Meskipun demikian, Rekapitulasi tetap berjalan dan diumumkan pada 27 Februari pukul 14.30 WIT, sementara permohonan diajukan ke Mahkamah Konstitusi pada 1 maret 2017 pukul 19.39 WIB. Pada syarat formil ambang batas selisih suara bagi pemohon yang mengajukan permohonan sesungguhnya tidak memenuhi kualifikasi Pasal 158 ayat (2) huruf b UU Pilkada. Karena selisih suara untuk kabupaten Puncak Jaya dengan ambang batas 1,5% setelah dihitung tidak boleh melebihi 2.218 suara, faktanya selisih keduanya mencapai 8.867 suara. Sehingga jelas tidak memenuhi ambang batas selisih suara.

Artinya, terhadap ketentuan kedudukan hukum pemohon dengan

berdasar ambang batas selisih suara dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi. Terlepas dari tidak sempurnanya permohonan karena tidak memenuhi ambang batas selisih suara, Mahkamah Konstitusi menilai objek permohonan Mahkamah Konstitusi *prematur*, karena rekapitulasi hasil penghitungan suara di kabupaten Puncak Jaya tanpa menyertakan dan mengabaikan hasil penghitungan di 6 Distrik.

Karena objeknya prematur, maka belum memenuhi persyaratan sebagai objek permohonan sesuai pasal 157 ayat (4) UU Pilkada, sehingga tidak dapat dijadikan rujukan untuk menerapkan ambang batas selisih perolehan suara antara pemohon dengan pihak terkait seperti pasal 158 UU Pilkada. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi menilai surat keputusan tentang penetapan rekapitulasi adalah cacat hukum, karena tidak menyertakan rekap perolehan suara di 6 distrik yang dimaksud.

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menilai untuk dan demi kepastian hukum harus dilakukan pemungutan suara ulang di 6 Distrik, yaitu Distrik Lumo, Yamoneri, Ilaburawi, Molanikime, Dagai dan Yambi dan penangguhkan berlakunya rekapitulasi hasil perolehan suara. Tak hanya itu, bahkan Mahkamah menilai KPU Kabupaten Puncak Jaya tidak berkehendak untuk melakukan tugas dan kewenangannya secara serius untuk PSU di enam distrik, sehingga harus dilakukan oleh KPU Provinsi dibawah supervisi KPU RI dengan pengawasan Bawaslu Provinsi dibawah supervisi Bawaslu RI.

Dari permohonan yang diajukan dapat dilihat bahwa dalam konteks putusan Puncak Jaya, Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak melihat sakleknya syarat formil dalam pengajuan permohonan sengketa hasil. Artinya Mahkamah dalam hal ini menyigi permohonan Puncak Jaya lebih detail dari pada permohonan lainnya, sehingga menimbulkan cara pandang yang berbeda terhadap penerapan ketentuan pasal 158 UU Pilkada.

2. KABUPATEN TOLIKARA

Pokok permohonan adalah pengurangan suara Pemohon di 251 TPS dan 18 Distrik dan rekomendasi Panwaslu Tolikara untuk melakukan Pemungutan Suara Ulang yang belum dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Tolikara. Sehingga surat keputusan tentang penetapan

rekapitulasi hasil perolehan suara kabupaten Tolikara menjadi tidak sah. Dalil permohonan yang dijelaskan pemohon tentang kesalahan hasil penghitungan suara sehingga menyebabkan pengurangan perolehan suara, khususnya di 28 Distrik diluar 18 distrik yang direkomendasikan untuk PSU oleh Panwaslu. Lebih lanjut kemudian KPU Kabupaten Tolikara sama sekali tidak mengindahkan rekomendasi dari Panwaslu Kabupaten Tolikara Nomor 059/PNWS-KAB-TLK/II/2017 perihal pembatalan hasil pemungutan suara dan penetapan suara, dan rekomendasi agar dilakukannya pemungutan suara ulang (PSU) Pilkada 2017 di 251 TPS pada 18 Distrik.

Justru secara sepihak KPU tetap melakukan penghitungan suara yang mengakibatkan perolehan suara pemohon, yang semestinya di 18 Distrik tersebut semua pasangan calon harus dianggap tidak pernah ada karena masih menyisakan berbagai pelanggaran, sehingga mestinya tindakan sepihak yang dilakukan KPU dalam penetapan rekapitulasi harus dianggap tidak sah. Keengganan KPU melaksanakan rekomendasi tersebut karena menganggap rekomendasi tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum karena tidak memenuhi kualifikasi Pasal 112 ayat (1) UU Pilkada yang menjadi faktor untuk dilakukannya pemungutan suara ulang (PSU) di sejumlah distrik tersebut.

Tak hanya itu ketentuan Pasal 59 peraturan KPU nomor 10 Tahun 2015 tentang pemungutan dan penghitungan suara pun tidak terpenuhi, kemudian Pasal 22 Ayat (2) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum RI Nomor 11 tahun 2016 tentang pengawasan pemungutan dan penghitungan suara juga tidak terpenuhi.

Terhadap kejadian tersebut, menurut KPU RI seharusnya KPU Tolikara melakukan verifikasi, klarifikasi dan mencermati semua dokumen pendukung yang berkaitan dengan rekomendasi Panwaslih dan Bawaslu RI. Sementara itu, KPU Kabupaten Tolikara mengumumkan penetapan hasil rekapitulasi pada tanggal 24 Februari tahun 2017 pukul 23.35 WIT, pemohon mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 28 Februari 2017 pukul 22.39 WIB. Sedangkan batas selisih suara dengan menerapkan 2% sesuai jumlah penduduk yang ada di kabupaten Tolikara tidak boleh melebihi 4.325 suara. Selisih suara Pemohon dengan paslon pemenang adalah mencapai 36.620 suara atau melebihi selisih ambang batas.

Disisi lain, Mahakamah Konstitusi menilai pemberlakuan ambang batas selisih suara belum dapat diterapkan karena masih menyisakan permasalahan dalam proses pemungutan suara hingga rekapitulasi suara. Meskipun telah dilakukan rekapitulasi, namun Mahakamah Konstitusi menilai bahwa proses rekapitulasi dianggap cacat hukum karena proses pemungutan hingga rekap tidak memenuhi ketentuan Undang-Undang. Terutama dengan adanya rekomendasi Panwaslu kabupaten Tolikara yang tidak dilaksanakan.

Sehingga dengan proses rekapitulasi yang tidak sesuai menjadi halangan untuk menerapkan norma Pasal 158 UU Pilkada sebagai syarat formal dalam pengajuan permohonan sengketa hasil ke Mahakamah Konstitusi. Pada dasarnya, belum terjadi proses rekapitulasi penghitungan suara yang sesuai dengan aturan Undang-Undang. Mahakamah Konstitusi menilai untuk kepastian hukum harus dilaksanakan Pemungutan Suara Ulang (PSU) di 18 Distrik dan menanggihkan berlakunya hasil rekapitulasi perolehan suara.

Mahakamah Konstitusi menilai tidak terdapat kemauan yang baik dari KPU kabupaten Tolikara untuk melaksanakan rekomendasi Panwaslu dan untuk jaminan telaksananya PSU dalam pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Tolikara dengan benar, maka dilaksanakan oleh KPU Provinsi dibawah supervisi KPU RI dan pengawasan yang ketat oleh Bawaslu Provinsi dibawah supervisi Bawaslu RI.

Untuk daerah ini, meskipun terdapat selisih yang sangat jauh signifikan mencapai empat kali lipat dari selisih yang ditentukan, ternyata Mahkamah Konstitusi menyatakan harus dilakukan pemungutan suara ulang setelah memperhatikan beberapa permasalahan yang terjadi di lapangan. Secara sepihak, ini menjadi baik ketika Mahkamah Konstitusi mulai mencari fakta- fakta lapangan guna mengejar keadilan materil dalam pelaksanaan pilkada. Namun disisi lain, justru menjadi preseden buruk karena Mahkamah Konstitusi tidak memberikan kesempatan serupa pada daerah - daerah lainnya.

Banyak dalil permohonan yang mengharapkan Mahkamah Konstitusi tidak hanya terpaku pada ketentuan pasal 158 UU Pilkada untuk melihat kedudukan hukum pemohon berdasar ambang batas semata, namun juga melihat dalil-dalil permohonan yang menyebabkan terjadinya disparitas selisih suara yang jauh. Kebanyakan disparitas tersebut yang

didapat dengan berbagai bentuk pelanggaran dan kecurangan dalam dalil permohonan di banyak daerah. Sehingga perlu ditindak lanjuti tidak hanya dengan berpatokan pada ambang batas selisih suara.

3. KABUPATEN INTAN JAYA

Dalam permohonan pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi, sebelum menilai tentang ambang batas selisih suara pemohon, namun menilai terlebih dahulu fakta adanya manipulasi untuk memperlebar selisih suara antar pasangan calon sehingga sejak awal dianggap tidak memenuhi syarat formal permohonan. Karena jika penyelesaian hasil hanya mengacu pada selisih ambang batas seperti pada 2015 lalu, telah memunculkan kesadaran baru bagi paslon 2017 untuk melakukan kecurangan melalui motif memperlebar jarak selisih suara antar pasangan sehingga akan berdampak tidak terpenuhinya selisih ambang batas suara dan kehilangan hak gugat ke Mahkamah Konstitusi. Waktu penetapan hasil rekapitulasi suara adalah Selasa 28 Februari 2017.

Sementara pada pokoknya, KPU telah mengeluarkan Surat keputusan KPU Kabupaten Intan Jaya Nomor 09/Kpts/KPU-IJ/II/2017 tentang Penetapan Pasangan Calon Bupati dan wakil Bupati terpilih pada pilkada 2017 dan Surat Keputusan nomor 10/Kpts/KPU- IJ/2017 tentang pembatalan Surat Keputusan nomor 09/Kpts/KPU-IJ/2017, namun pada saat rapat pleno terbuka dihentikan, dan terdapat 7 TPS pada 2 distrik yang belum selesai direkapitulasi karena adanya kerusuhan. Terhadap 7 TPS tersebut sempat akan dilakukan rekapitulasi hasil pemungutan suara lanjutan di Jakarta, namun dibatalkan karena telah diajukan permohonan sengketa ke Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah berdasarkan fakta hukum, tidak akan menyatakan permohonan pemohon bukan bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi karena perselisihan hasil masih menyisakan permasalahan sehingga tidak adanya kepastian hukum dan harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai kewenangan. Kejadian di Intan Jaya ini tergolong sebagai keadaan luar biasa (*force majeure*) pada saat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang menyebabkan tertundanya penerbitan surat keputusan mengenai rekapitulasi hasil penghitungan suara. Maka demi mendapatkan kepastian hukum, Mahkamah Konstitusi menegaskan perlu dilakukan rekapitulasi penghitungan

suara lanjutan di Kabupaten Intan Jaya terhadap 7 TPS yaitu 4 TPS di Kampung Emondi, Distrik Sugapa dan 1 TPS di Kampung Unabundoga serta 1 TPS di Kampung Tausiga Distrik Agisiga. Atas nama keamanan terselenggaranya rekapitulasi lanjutannya maka dilaksanakan oleh KPU Prov Papua.

Setelah rekap lanjutan selesai, hasilnya digabung dengan perolehan suara yang ada, kemudian diterbitkan surat keputusan rekapitulasinya. Lebih menarik lagi, tatkala dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi membuka ruang bagi para pihak yang merasa dirugikan untuk mengajukan permohonan sengketa hasil dengan objek Keputusan KPU tentang rekapitulasi yang telah digabungkan tersebut. Pertimbangan hukum ini menjadi anomali tersendiri dalam melihat ragam putusan Mahkamah Konstitusi sepanjang tahun 2017 untuk perselisihan hasil Pilkada.

Terobosan tidak hanya soal cara pandang yang mendalam terkait dalil permohonan Mahkamah Konstitusi sebelum penentuan ambang batas saja. Mahkamah juga menegaskan ketentuan konstitusi tentang sifat putusan final dan mengikat seperti pasal 24 C (1) UUD 1945. Memberikan ruang kepada pemohon untuk mengajukan permohonan kembali, sama saja dengan menabrak sifat dari produk hukumnya sendiri. Disisi ini dapat dilihat upaya Mahkamah menegakkan keadilan pemilu, meskipun terobosan ini tidak diterapkan pada seluruh daerah yang mengajukan permohonan.

4. KABUPATEN KEPULAUAN YAPEN

Dalam hal kabupaten kepulauan Yapen mempermasalahkan Surat Keputusan KPU kabupaten Yapen mengenai rekapitulasi hasil penghitungan suara pada 14 distrik yang menyatakan perolehan suara pemohon menjadi nol, hal ini diputuskan setelah pemohon dibatalkan sebagai pasangan calon nomor urut 1 oleh KPU. Pada hari yang sama Panwaslih memberikan rekomendasi untuk menunda penghitungan suara dan melakukan pemungutan suara ulang (PSU) pada 2 distrik yaitu distrik Wonowa dan Yapen Barat. Rekomendasi tersebut kemudian diindahkan dengan menunda rekapitulasi dan melaksanakan PSU di 26 TPS pada 2 distrik tersebut.

Namun, pada saat PSU tersebut, Panwaslih Kabupaten menerbitkan rekomendasi tentang pelanggaran administratif yang dilakukan pemohon. Selanjutnya, pada hari yang berbeda pada saat dilakukannya rapat pleno rekapitulasi pada 26 TPS di 2 distrik tersebut, Panwaslih Kepulauan Yapen memberikan rekomendasi agar pemohon dibatalkan sebagai pasangan calon. Lalu KPU menerbitkan surat keputusan tentang pembatalan pemohon sebagai pasangan calon. Pada saat rekap, penetapan dan penghitungan hasil, terhadap perolehan suara Pemohon dinyatakan nol oleh KPU. Sementara terhadap surat keputusan KPU Kabupaten Kepulauan Yapen KPU RI memerintahkan untuk membatalkan surat keputusan tersebut, perintah supervisi dan melaksanakan rekapitulasi hasil kembali. Namun perintah ini tidak dilaksanakan oleh KPU, dengan alasan akan terjerat ancaman pidana jika surat keputusan tersebut dibatalkan sehingga tidak ada alasan yang kuat untuk membatalkan surat keputusan tersebut.

Sedangkan Mahkamah berpendapat bahwa tindakan KPU yang tidak menindaklanjuti rekomendasi KPU RI merupakan tindakan insubordinasi yang tidak boleh terjadi. Karena penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU adalah satu kesatuan yang tidak dapat ditolerir adanya tindakan insubordinasi sebagaimana yang dilakukan KPU Kabupaten Yapen. Sehingga pembatalan yang dilakukan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan harus dikembalikan pada keadaan sebelum dibatalkan. Sehingga surat keputusan soal rekapitulasi hasil penghitungan suara menjadi cacat hukum karena keputusan KPU soal pembatalan pemohon sebagai pasangan calon telah dibatalkan, sehingga objek permohonan menjadi cacat hukum. Karena objeknya cacat hukum, maka sama saja secara hukum belum terdapat rekapitulasi hasil di Kabupaten Kepulauan Yapen.

Mahkamah berpendapat substansi dari permohonan belum sama sekali masuk pada ketentuan ambang batas. Harus dilakukan pemungutan suara ulang, karena surat keputusan tentang rekapitulasi hasil telah dinyatakan tidak sah atau cacat hukum. Pemungutan suara diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi di seluruh distrik yang ada di Kabupaten Yapen berjumlah 16 distrik.

Pendalaman yang dilakukan hakim terhadap permohonan Kabupaten Kepulauan Yapen jika dibandingkan dengan daerah lainnya terhadap

52 permohonan lainnya sangat jauh berbeda proporsionalitasnya. Pada Yapen, Hakim menggali hampir selama 3 jam, bisa jadi karena kompleksitas permasalahan yang terjadi di Yapen yang kemudian mengharuskan Mahkamah Konstitusi untuk menggali dan bertanya lebih kritis ke pada pemohon, termohon dan pihak terkait. Semestinya proses ini dapat dilaksanakan seragam dalam proses pemeriksaan pendahuluan. Terdapat kewajiban bagi hakim untuk memberikan nasihat terhadap permohonan, sehingga ruang pemeriksaan pendahuluan tidak hanya proses pembacaan dan jawaban semata, ataupun hanya sebatas perbaikan redaksional (*renvoi*).

Bisa jadi karena adanya ketersediaan waktu yang longgar. Mengingat Yapen adalah daerah yang terlambat mengajukan permohonan, sehingga jadwal sidangnya terpisah dengan sidang-sidang yang lainnya. Dengan arti kata, Mahkamah tidak harus berpacu waktu untuk menyelesaikan permohonan lainnya. Namun, Mahkamah lagi-lagi menganggap bahwa objek permohonan yang didalilkan kepada Mahkamah adalah tidak sah dan cacat hukum sehingga substansi perkara yang diajukan belum sama sekali tak menyentuh ranah ketentuan ambang batas dan penerapan selisih ambang batas tidak bisa digunakan.

Mahkamah menjadi tidak konsisten karena tidak memberlakukan ketentuan formal tentang syarat ambang batas untuk menentukan kedudukan hukum pemohon ini sama pada seluruh permohonan. Dalam rentetan Pilkada yang estafet ini, 2015 dan 2017 saja ketentuan ini menjadi pagar batas utama yang dapat menghambat proses untuk mendapatkan akses keadilan pemilu. Tindakan Mahkamah yang dinilai pilih kasih ini menjadi tidak elok untuk proses sengketa hasil kedepannya. Pertanyaan sederhana yang harus dijabarkan Mahkamah lewat putusannya adalah, kenapa Mahkamah disatu sisi dapat masuk ke dalam materi permohonan dengan tidak menghiraukan ketentuan selisih ambang batas, namun disisi lain Mahkamah justru sebaliknya.

Potret putusan Mahkamah konstitusi terhadap Permohonan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHPUD) tahun 2017 menunjukkan lompatan. Khususnya terhadap empat daerah yang telah diuraikan diatas. Berikut disimpulkan putusan, objek sengketa dan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi yang harus dieksekusi.

TABEL 3. DAERAH DENGAN BEDA CARA PANDANG PADA PUTUSAN DISSMISAL

NO	DAERAH KABUPATEN	PUTUSAN	OBJEK	TEMPAT
1	Puncak Jaya	Pemungutan Suara Ulang (PSU)	Prematur / cacat	6 Distrik
2	Tolikara	Pemungutan Suara Ulang (PSU)	Cacat	18 Distrik
3	Intan Jaya	Rekapitulasi Suara Lanjutan	Cacat	7 TPS
4	Kepulauan Yapen (3 permohonan)	Dikabulkan Sebagian	Cacat	16 Distrik
		Tidak Dapat Diterima (Kehilangan Objek)	-	-
		Tidak Dapat Diterima (Kehilangan Objek)	-	-

Trend putusan Mahkamah Konstitusi terhadap empat daerah ini menunjukkan kecenderungan Mahkamah memberikan putusan dismissal dengan amar tidak dapat diterima dipengaruhi oleh kejelasan terhadap objek permohonan, yaitu surat keputusan rekapitulasi hasil perolehan suara yang telah ditetapkan oleh masing-masing KPU daerah. Hal ini terkonfirmasi karena menurut Mahkamah Konstitusi objeknya prematur atau cacat hukum karena proses pelaksanaan pilkada dianggap belum selesai. Maka terhadap hal tersebut, Mahkamah menilai belum memenuhi sebagai objek permohonan sebagaimana ketentuan Pasal 157 Ayat (4) UU Pilkada yang berbunyi “peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perolehan suara oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi dan berimplikasi tidak bisanya diterapkan ketentuan ambang batas sesuai Pasal 158 U Pilkada.

Untuk mendapatkan objek yang sesuai, maka Mahkamah Konstitusi menilai harus dilaksanakan Pemungutan Suara Ulang dan Rekapitulasi Lanjutan, setelah itu dapat ditetapkan ketentuan pasal 158 UU Pilkada seperti permohonan daerah lainnya. Terobosan untuk menggulik lebih dalam objek permohonan dengan perintah Pemungutan suara ulang dan rekapitulasi lanjutan ini disatu sisi harus diapresiasi, karena Mahkamah Konstitusi telah menyelami peranannya untuk mencari keadilan substansial yang sangat berpengaruh pada kelangsungan pemerintahan pada daerah-daerah tersebut. karena progresif, layak disebutkan sebagai *landmark decision* dalam kanzah putusan Mahkamah Konstitusi.

Pada sisi yang berbeda, kritik juga harus diberikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendalami dalil permohonan pada daerah-daerah

lainnya, sehingga banyaknya para pencari keadilan yang menghadap ke Mahkamah Konstitusi tidak terhenti pada proses pemeriksaan pendahuluan karena prasyarat formalitas. Dalam hal ini tidak secara otomatis mengharapkan Mahkamah Konstitusi untuk menerobos ketentuan perihal syarat formal dalam pengajuan permohonan namun, lebih pada Mahkamah Konstitusi membuka ruang untuk menilai dalil permohonan yang kemudian berpengaruh langsung pada perolehan angka-angka ambang batas.

Jika kiranya berdasarkan kajian Mahkamah Konstitusi berpendapat adanya kecurangan dan pelanggaran yang terjadi secara tersistem, maka bukan tidak mungkin Mahkamah melanjutkan perkara pada tahapan pembuktian. Namun jika, berdasarkan pendalaman Mahkamah menilai tidak adanya dalil serta bukti yang dapat menguatkan argumentasi permohonan, maka bisa memberikan putusan tidak dapat diterima pada putusan dismissal. Kiranya jika cara pandang ini diterapkan, tentu marwah putusan Mahkamah Konstitusi lebih elok dan adil untuk memberikan keadilan dalam bersengketa hasil pemilu.

D. KESIMPULAN

1. Mahkamah Konstitusi mulai tidak konsisten dalam penerapan pasal 158 UU Pilkada soal ambang batas selisih suara sebagai syarat untuk mengajukan permohonan, khususnya terhadap 4 daerah yang kemudian permohonan nya lanjut pada tahapan pembuktian. MK mendalami pokok permohonan tanpa melihat ketentuan formal soal ambang batas.
2. Mahkamah Konstitusi dalam sidang pemeriksaan pendahuluan tidak memberikan porsi waktu yang sama terhadap seluruh permohonan. Hal ini karena terdapat daerah yang disidangkan dengan waktu nya sangat panjang (didalami) namun daerah lain justru dibatasi sangat singkat dalam sidang pemeriksaan pendahuluan.

E. REKOMENDASI

1. Terhadap permohonan yang diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara hasil pemilihan umum, semestinya Mahkamah melihat terlebih dahulu dalil permohonan pemohon sebelum menentukan suatu permohonan dilanjutkan atau tidak pada tingkatan sidang pembuktian. Dengan arti kata Mahkamah Konstitusi serta merta hanya berpatokan

pada ketentuan pasal 158 UU Pilkada saja. Karna pemberlakuan ketentuan ini tanpa pendalaman yang dilakukan mengakibatkan banyaknya permohonan yang berguguran.

2. Tidak menjadikan ruang pemeriksaan pendahuluan hanya sebatas tempat untuk pembacaan permohonan dan jawaban semata, tanpa pendalaman, yang kemudian jika tidak memenuhi syarat formal akan diputus dismissal tidak dapat diterima. Mestinya ruang pemeriksaan pendahuluan jadi ruang koreksi dan membari masukan terhadap permohonan tanpa dibatasi waktu yang terlalu singkat.

MELIHAT MODEL KOALISI PARTAI POLITIK DI 6 PROVINSI PILKADA SERENTAK 2017

Heroik Mutaqin Pratama¹

ABSTRAK

Studi ini berusaha untuk melacak pembentukan koalisi pencalonan gubernur dan wakil gubernur di oleh partai politik peserta Pemilu Kepala Daerah Serentak 2017 di enam provinsi. Sebagian besar koalisi yang dibangun oleh partai politik hanya sebatas pemenuhan syarat pencalonan 20% kursi DPRD sesuai dengan ketentuan UU 10/2016. Pola koalisi minimum size coalition dan minimum range coalition sama sekali tidak berjalan dalam pembentukan koalisi pencalonan kepala daerah oleh partai politik peserta Pilkada Serentak 2017.

Kata kunci: partai politik, koalisi, Pilkada 2017.

ABSTRACT

This study is an attempt to investigate the formation of political coalition in Indonesia's Local Elections of 2017 that was held in six provinces. The majority of coalition during the election process are formed only to surpass the 20 percent of parliamentary seats threshold requirement as mandated in the Law No.10/2016. The minimum size coalition and minimum range coalition principle are not working in the 2017 Local Elections.

Keywords: political party, coalition, 2017 Local Elections

A. PENDAHULUAN

Melacak bentuk koalisi partai politik di Pilkada Serentak 2017 memiliki arti yang cukup signifikan dalam studi kepartaian di Indonesia. Sebagai pemeran utama dalam sistem politik demokrasi, partai politik mengemban fungsi representasi yang menghubungkan antara warga negara dengan negaranya.

¹ Penulis adalah Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Pemilu menjadi saluran bagi partai politik untuk menjalankan fungsi representasi ini. Melalui pemilu partai politik diberikan ruang untuk mengisi posisi pemimpin di level legislatif maupun eksekutif ditingkat nasional maupun lokal. Seperti pilkada serentak yang menjadi jalur utama bagi partai politik untuk mengisi posisi Gubernur, Bupati, atau Walikota.

Selain dalam wujud posisi kepemimpinan daerah, manifestasi fungsi representasi partai politik muncul dalam bentuk kebijakan publik pascapartai politik tersebut terpilih dalam pemilu. Sehingga setidaknya studi ini akan menyediakan peta epistemologi partai politik dalam membangun koalisi pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur di Pilkada Serentak 2017.

Bagi partai politik, pembentukan koalisi sangatlah penting terutama dalam sistem multipartai dimana kekuatan politik terdistribusi ke banyak partai. Kebutuhan membangun koalisi memang biasanya terjadi di sistem parlementer dimana pemerintahan dibentuk oleh gabungan partai politik mayoritas pemenang pemilu. Tetapi, bukan berarti di sistem presidensialisme koalisi tidak terjadi, terutama di presidensialisme multipartai seperti Indonesia yang sangat memerlukan koalisi partai dalam menjalankan pemerintahan.

Presiden atau kepala daerah yang terpilih dalam nalar “*the winner takes all*” terkadang tidak sejalan dengan dukungan mayoritas partai di legislatif. Padahal sistem presidensialisme menempatkan lembaga legislatif sebagai institusi yang memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap kebijakan publik yang dihasilkan eksekutif.

UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 20 ayat (2) lebih lanjut mengatur bahwa, setiap rancangan undang-undang dibahas DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Begitu pula perumusan kebijakan di level pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan salah satu wewenang kepala daerah ialah membuat peraturan daerah dan mengesahkannya setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD. Situasi inilah yang kemudian memaksa partai politik untuk menggandeng (*inclusion*) dan bekerjasama (*cooperation*) antar partai dalam membangun koalisi pemerintahan demi stabilitas kerja eksekutif dalam menghasilkan kebijakan publik.

Pada sisi lain, pembentukan koalisi menjadi kebutuhan bagi partai politik di pencalonan kepala daerah. Berdasarkan ketentuan yang tertera di UU No. 10/2016 tentang Pilkada, partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftar pasangan calon kepala daerah jika telah memiliki 20% dari jumlah

kursi DPRD atau 25% akumulasi perolehan suara sah di Pemilu DPRD. Dengan kata lain jika partai politik tidak memiliki minimal 20% kursi DPRD maka partai politik tersebut tidak dapat mencalonkan kandidatnya sendiri dan diwajibkan untuk membangun koalisi dengan partai politik lainnya demi mencapai angka 20% dari jumlah kursi di DPRD.

Jika memang koalisi partai politik menjadi suatu keniscayaan, pertanyaannya kemudian: apakah orientasi partai politik dalam membangun koalisi lebih mengarah kepada kebutuhan untuk stabilitas kerja pemerintahan atau hanya sebatas pemenuhan syarat pencalonan? Selain itu, apakah terdapat kriteria tertentu yang diberlakukan oleh partai politik dalam memilih rekan koalisinya? Mengingat, masing-masing partai politik tentunya memiliki ideologi yang berbeda sebagai pembeda antara partai politik satu dengan yang lainnya.

Dari sinilah kemudian tulisan ini berusaha untuk mengelaborasi lebih jauh perbandingan koalisi partai politik dalam pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di 6 Provinsi Pilkada Serentak 2017 (Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat). Meskipun Aceh termasuk kedalam provinsi yang melangsungkan Pilkada Serentak 2017, studi ini tidak menyertakan Aceh sebagai fokus bahasan karena Aceh merupakan daerah khusus yang memiliki partai politik lokal. Sehingga untuk memudahkan studi, hanya 12 partai politik peserta pemilu nasional saja yang menjadi lokus bahasan di enam provinsi.

B. MODEL-MODEL KOALISI PARTAI POLITIK

Dalam melacak model koalisi partai politik, (Dubes 2008, dalam Pamungkas 2011) menjelaskan paling tidak terdapat dua orientasi dasar yang melatarbelakangi mengapa partai politik membentuk koalisi: *office-oriented approaches* dimana koalisi dibentuk dalam rangka meraih kekuasaan atau memenangkan pemilu, dan *policy-oriented approaches* koalisi yang berorientasi untuk menghasilkan kebijakan tertentu.

Secara lebih jauh (Andrew Heywood 2000:195, dalam Pamungkas 2011:78) menarangkan terdapat empat arena dalam pembentukan koalisi. Pertama, koalisi dibentuk pada arena elektoral yaitu partai politik sepakat untuk membentuk aliansi untuk bersaing bersama atau partai politik setuju untuk tidak bersaing melawan satu dengan lainnya dalam rangka maksimalisasi representasi bersama mereka. Kedua, koalisi dibentuk pada arena legislatif yaitu kesepakatan antar dua atau lebih dari partai politik dalam rangka mendukung

atau menolak program kebijakan atau undang-undang tertentu.

Ketiga, koalisi di arena pemerintahan dimana koalisi dibentuk atas kesepakatan formal antar dua atau lebih partai yang melibatkan distribusi lintas partai portofolio menteri. Keempat, koalisi besar seluruh partai yang terbentuk hanya ketika terjadi ketika krisis nasional. Dari keempat arena ini sebetulnya dapat ditarik kedalam dua arena besar yakni arena pemilu dan pasca pemilu.

Studi klasik yang dikemukakan oleh (Theodore Caplow ,1956 dalam Pamungkas 2011) lebih lanjut menjeaskan pembentukan koalisi akan sangat tergantung pada besaran kekuatan partai *size of party power* atau sumber daya kursi yang dimiliki oleh partai politik. Dalam hal ini sejauh mana komposisi kursi yang dimiliki oleh partai politik dapat berpengaruh dalam pembentukan koalisi. Sebagai contoh, jika terdapat salah satu partai politik yang memiliki kursi mayoritas dibandingkan partai lain maka koalisi antar partai tidak mungkin terjadi. Akan tetapi jika tidak terdapat partai yang tidak memperoleh kursi mayoritas seperti yang lumrah terjadi sistem kepartaian multipartai, maka peluang terbentuknya koalisi antar partai sangat besar terjadi.

Jumlah partai dalam pembentukan koalisi sendiri sangat tergantung pada perolehan kursi masing-masing partai. Sebagai contoh, jika hanya dengan dua partai politik saja sudah mencapai mayoritas kursi maka partai lain tidak akan dilibatkan. Begitu pula sebaliknya, jika dengan dua partai tidak cukup untuk memaksimalkan kekuatan meraih mayoritas dukungan maka pembentukan aliansi lebih dari dua partai sangat mungkin terjadi.

Lebih lanjut (Lijphart 1999 dalam Pamungkas 2011:87-88) menjelaskan terdapat enam model koalisi, yaitu: Pertama, *minimal winning coalition* koalisi ini terbentuk dengan mengabaikan partai yang dianggap tidak perlu atas dasar memaksimalkan kekuasaan. Kedua, *minimum size* koalisi ini dibangun oleh partai besar dengan partai kecil dengan tujuan untuk sekedar mencapai mayoritas.

Ketiga, *bargaining porposition* dimana koalisi dibentuk dengan jumlah partai paling sedikit. Keempat, *minimal range* koalisi berdasarkan kedekatan ideologi antar partai. Kelima, *minimal connected winning* koalisi yang dibangun atas konektivitas atau pertemuan kebijakan antar partai. Keenam, *policy-vaible coalition* koalisi yang hampir serupa dengan *minimal connected winning* akan tetapi *policy-vaible coalition* terjalin atas dasar kepedulian bersama terhadap kebijakan tertentu.

C. MULTIPARTAI EKSTRIM MENJADI KENISCAYAAN

Di tengah terdistribusinya kekuatan politik atau kursi legislatif kebanyakan partai dalam sistem multipartai, koalisi partai politik dianggap menjadi suatu kebutuhan demi terciptanya efektivitas dan satbalitas pemerintahan. Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem kepartaian multipartai. Ada dua aspek yang paling tidak melatarbelakangi hal ini terjadi: Pertama, masyarakat Indonesia yang plural membutuhkan saluran representasi politik kebanyakan partai. Sehingga dengan keberagaman partai politik yang memiliki tawaran identitas, ideologi, visi-misi, dan program kerja, mampu memfasilitasi representasi politik masyarakat Indonesia yang beragam.

Kedua, terciptanya sistem multipartai tidak terlepas dari penerapan sistem pemilu proposional di Indonesia. Sejarah mencatat sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014, Indonesia selalu menggunakan sistem pemilu proposional dalam pemilihan anggota legislatif. Maurice Duverger (1984) menjelaskan adanya faktor teknis dari sistem pemilihan umum didalam suatu negara yang dapat berpengaruh langsung terhadap sistem kepartaian atau jumlah partai politik didalam suatu negara. Seperti sistem pemilu *plurality majority* dapat menciptakan sistem dua partai, dan sistem pemilu proposional sangat kondusif menciptakan sistem kepartaian dengan banyak partai politik atau multipartai.

Dalam sistem pemilu proposional terdapat variabel *district magnitude* yang jumlah alokasi kursi per-daerah pemilihannya terdapat lebih dari satu kursi. Logika bekerja *district magnitude* sendiri ialah semakin besar jumlah alokasi kursi maka semakin mudah bagi banyak partai politik meraih kursi legislatif, sedangkan sebaliknya jika semakin sedikit maka semakin sulit partai politik untuk meraih kursi legislatif. Hal ini yang kemudian membuka ruang bagi terciptanya sistem multipartai ditengah penerapan sistem pemilu proposional.

Sistem multipartai sendiri terbagi kedalam dua bentuk yakni multipartai sederhana *limited pluralism* dimana konsentrasi kekuatan partai politik ke tiga sampai dengan lima partai politik di parlemen, sedangkan multipartai ekstrim *extreme pluralism* konsentrasi kekuatan politik terdistribusi ke lebih dari lima partai politik relevan di parlemen (Satori 1976). Keduanya memiliki karakter yang berbeda-beda, sistem multipartai sederhana cenderung tidak terpolarisasi sedangkan multipartai ekstrim terpolarisasi dan terfragmentasi.

GRAFIK. I ANGKA ENPP INDONESIA DARI PEMILU 1955-PEMILU 2014



Untuk mengetahui sistem kepartaian seperti apa yang diterapkan di suatu negara, Laakso dan Taagepara (1979) memformulasikan secara matematis indeks *effective number of parliamentary parties* atau yang dikenal dengan istilah ENPP. Formula hitung ini digunakan untuk menjelaskan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai, atau terbagi di antara berbagai partai politik? (Supriyanto, D & Mellaz, A, 2011, hal. 30).

Pasca reformasi, Pemilu 1999 mampu menciptakan sistem multipartai sederhana yang terlihat dari adanya indeks *effective number party in parliament* (ENPP) sebesar 4,7 atau konsentrasi kekuatan politik hanya kepada empat partai dari 21 partai politik yang ada. Selanjutnya sampai dengan Pemilu 2014, selalu menghasilkan sistem multipartai ekstrim.

Begitu pula dengan sistem kepartaian di level provinsi. Keenam provinsi yang menyelenggarakan Pilkada Serentak 2017, seluruhnya menganut sistem multipartai ekstrim dengan angka ENPP diatas lima. Provinsi Banten menduduki angka ENPP tertinggi dibandingkan dengan lima provinsi lainnya dengan besaran 8.4 atau delapan partai politik yang memiliki kekuatan politik efektif. Sedangkan Provinsi Gorontalo menempati angkat ENPP terendah dengan besaran 6.5.

Meski demikian, konteks sistem kepartaian di level provinsi dengan level nasional sangatlah berbeda. Hal ini karena jika di legislatif nasional terdapat sepuluh partai politik yang menduduki kursi DPR, sedangkan untuk kursi legislatif di level Provinsi terdistribusi ke sembilan sampai dengan sebelas

partai dengan jumlah kursi DPRD Provinsi yang berbeda-beda. Sebagai contoh, di Provinsi Bangka Belitung terdapat sebelah partai politik yang menduduki kursi DPRD Provinsi, sedangkan di Provinsi Gorontalo terdapat sembilang partai politik yang berhasil meraih kursi.

Berfariativnya jumlah kursi DPRD Provinsi disebabkan tidak diterapkannya variabel sistem pemilu *parliamentary threshold* (PT) atau ambang batas perolehan suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk meraih kursi DPRD Provinsi. Untuk pemilu DPR, PT diterapkan dengan angka 3,5% pada Pemilu 2014. Sedangkan Pemilu DPRD angka PT adalah 0%. Dengan kata lain, setiap partai politik yang berhasil meraih suara berhak untuk diikuti sertakan dalam konversi suara ke kursi.

TABEL. 1 JUMLAH KURSI, JUMLAH PARTAI DI DPRD, DAN ENPP DI 6 PROVINSI PILKADA 2017

PROVINSI	JUMLAH KURSI	JUMLAH PARTAI	ENPP
Bangka Belitung	45	11	7.9
DKI Jakarta	100	10	7.1
Banten	85	10	8.4
Gorontalo	45	9	6.5
Sulawesi Barat	45	11	7.2
Papua Barat	45	11	7.9

Penerapan sistem multipartai ekstrim di level pemerintahan provinsi sedikit banyak berpengaruh terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini tentunya tidak terlepas dari karakter sistem multipartai ekstrim itu sendiri. Dalam studinya Satori (1976: 132-138) menjelaskan terdapat beberapa karakter dasar dari multipartai ekstrim: pertama, multipartai ekstrim memiliki rentang jarak ideologi cukup jauh antar partai politik. Situasi ini berdampak pada terfragmentasinya parlemen dan tentunya berpengaruh terhadap stabilitas politik.

Kedua, multipartai ekstrim mendorong pola persaingan yang bersifat sentrifugal. Jauh dari itu, persaingan ini berdampak pada persaingan antar partai yang sifatnya saling mengalahkan atau menjatuhkan “*outbidding politics*”. Alhasil ketidaksepahaman antar partai politik bukan hanya sekedar pada perbedaan pandangan tentang tawaran kebijakan publik saja, melainkan

tetapi prinsip dasar fundamental ideologi partai yang berbeda. Jika memang demikian, pertanyaanya sejauh mana perbedaan ideologi partai politik peserta Pilkada Serentak 2017?.

Dalam perjalanannya, kurang lebih ada tiga era perjalanan ideologi kepartaian di Indonesia dengan karakter yang berbeda-beda. Era pertama terjadi di periode orde lama. Herbert Feith dan Lance Castele dalam studinya *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, menjelaskan ideologi partai dalam lima aliran politik utama di Indonesia pada waktu itu terdiri dari; komunisme, nasionalisme, sosialisme demokratis, dan tradisionalisme jawa (Bourchier & Hadiz dalam Sugiono & Mas'udi 2008: 5).

Era kedua terjadi pada saat orde baru. Pada era ini, rezim berkuasa melakukan fusi partai dengan menggabungkan partai-partai politik yang ada kedalam dua kelompok. Kelompok pertama terdiri dari partai-partai politik yang memiliki ideologi nasionalis yakni PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kelompok kedua terdiri dari partai politik yang memiliki basis ideologi keagamaan dan pembangunan yang diantaranya NU, Parmusi, PSII, dan Perti digabung kedalam satu partai menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Selain itu, pemerintahan orde baru membentuk partai Golongan Karya (Golkar) yang memiliki ideologi kekaryaan. Pada era orde baru Indonesia mengalami fase *hegemonic party system* (Gaffar 1992) menempatkan Golkar sebagai partai yang berkuasa dan menghegemoni.

Era ketiga terjadi sejak reformasi 1998 dimulai dari Pemilu 1999 sampai dengan Pemilu 2014. Pasca tumbangannya rezim otoritarian orde baru, fusi partai tidak lagi diberlakukan. Partai politik pun kembali muncul dengan tawaran ideologi yang bervariasi terkecuali dengan ideologi komunis yang sudah dilarang berdasarkan ketetapan MPR (TAP MPRS No. 25 Tahun 1966). Untuk itu kurang lebih pada era reformasi ideologi partai lebih mengarah pada tiga orientasi yakni nasionalis, agama, dan pembangunan.

Meski demikian karena jumlah partai politik di setiap pemilu berbeda-beda mulai dari Pemilu 1999 terdapat 141 partai politik peserta pemilu, kemudian di Pemilu 2004 terdapat 24 partai politik peserta pemilu, selanjutnya Pemilu 2009 sebanyak 34 partai politik, dan terakhir Pemilu 2014 terdapat 12 partai politik. Pelacakan peta ideologi difokuskan kepada 12 partai politik peserta Pemilu 2014 yang tentunya menjadi peserta di Pilkada Serentak 2017.

TABEL. 2 PARTAI POLITIK DI DPR DAN IDEOLOGINYA

PARTAI POLITIK	IDEOLOGI
Demokrat	Nasionalis religius
PDIP	Nasionalis (Pancasila & Pembukaan UUD 45)
Golkar	Nasionalis (Pancasila)
PKS	Agama (Islam)
PAN	Nasionalis (Pancasila dan cita-cita partai berakar pada moral agama, kemanusiaan, dan kemajemukan)
PPP	Agama (Islam)
PKB	Agama (Humanisme religius)
Gerindra	Nasionalis (Pancasila)
Hanura	Nasionalis (Pancasila)
PBB	Agama (Islam)
PKPI	Nasionalis (Pancasila dan UUD 1945)
Nasdem	Nasionalis (Pancasila dan cita-cita proklamasi)

DIOLAH DARI: SUGIONA & MAS'UDI 2008: 16-20 DAN SETIWAN & NAIGOLON (EDS.) 2004).

Jika dicalak dari Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai politik, ideologi partai politik terbilah kedalam dua kelompok yakni berbasiskan pada nasionalis dan agama. PDIP, Demokrat, PAN, PKPI, Nasdem, Golkar, Hanura, dan Gerindra tergabung dalam kelompok partai yang berideologi nasionalis. Sedangkan empat partai politik PBB, PKS, PPP, dan PKB masuk dalam kelompok agama. Dari sini nampak partai politik peserta Pilkada 2017 memiliki rentang jarak ideologi yang cukup jauh sesuai dengan karakter sistem multipartai ekstrim.

D. KOALISI FORMALITAS

Merujuk pada realitas penerapan multipartai ekstrim dengan perbedaan ideologi antar partai politik peserta Pilkada Serentak 2017 tersebut. Maka idealnya koalisi yang dibangun oleh partai politik dalam mencalonkan Gubernur dan Wakil Gubernur di Pilkada Serentak 2017 ialah, berbasiskan pada *minimum size coalition* yakni koalisi dibentuk oleh partai besar dengan partai kecil untuk tujuan sekedar mencapai mayoritas agar stabilitas pemerintahan bisa terjaga.

Bisa juga koalisi yang dibentuk berdasarkan *minimal range coalition* yakni kedekatan ideologi antar partai. Dalam hal ini partai-partai politik yang tergabung dalam kelompok nasionalis atau agama bersepakat untuk membangun koalisi dalam mengusung pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun,

apakah dua model koalisi tersebut benar terjadi di enam provinsi Pilkada Serentak 2017?

Jika dilihat dari komposisi kursi yang dimiliki oleh 12 partai politik di enam provinsi pilkada, tidak ada satupun partai politik yang memperoleh kursi mayoritas (lebih dari 50% kursi DPRD). Di Provinsi Bangka Belitung kursi tertinggi diperoleh PDIP dengan jumlah kursi 10 atau setara dengan 22%.

Begitu pula dengan DKI Jakarta yang perolehan kursi tertinggi masih diperoleh PDIP dengan total kursi sebanyak 28 kursi (26%) dari 106 kursi DPRD yang tersedia. Di Provinsi Banten, Partai Golkar dan PDIP memiliki komposisi kursi DPRD yang sama yakni masing-masing 15 kursi dari total 85 kursi.

Kursi DPRD Gorontalo terbanyak ditempati oleh Golkar dengan perolehan kursi sebanyak 12 atau 27% dari total 45 kursi DPRD. Di Sulawesi Barat perolehan kursi terbanyak diduduki oleh Partai Demokrat dengan perolehan 10 kursi. Sedangkan di Provinsi Papua Barat, Partai Demokrat dan Partai Golkar menempati posisi kursi terbanyak dengan perolehan kursi masing-masing sebanyak sembilan kursi.

TABEL.3 SEBARAN KURSI MASING-MASING PARTAI POLITIK DI 6 PROVINSI PILKADA 2017

PARTAI POLITIK	BANGKA BELITUNG		DKI JAKARTA		BANTEN		GORONTALO		SULAWESI BARAT		PAPUA BARAT	
	KURSI	%	KURSI	%	KURSI	%	KURSI	%	KURSI	%	KURSI	%
Nasdem	2	4	5	5	5	6	0	0	2	4	4	9
PKB	2	4	6	6	7	8	1	2	1	2	3	7
PKS	4	9	11	10	8	9	5	11	2	4	1	2
PDIP	10	22	28	26	15	18	6	13	4	9	4	9
Golkar	7	16	9	8	15	18	12	27	9	20	9	20
Gerindra	5	11	15	14	10	12	1	2	6	13	4	9
Demokrat	3	7	10	9	8	9	4	9	10	22	9	20
PAN	3	7	2	2	3	4	7	16	5	11	4	9
PPP	6	13	10	9	8	9	4	9	2	4	1	2
Hanura	2	4	10	9	6	7	5	11	3	7	4	9
PKPI	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	4
PBB	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	45	100	106	100	85	100	45	100	45	100	45	100

Dari sini nampak bahwa untuk membangun mayoritas dukungan DPRD, koalisi menjadi salah satu instrumen yang dapat dilakukan oleh partai politik peserta Pilkada Serentak 2017 dalam mencalonkan Gubernur dan Wakil Gubernur. Selain itu, jika merujuk pada ketentuan pencalonan yang tertera dalam UU 10/2016 Pasal 40 ayat (1) “Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi suara sah dalam pemilu DPRD”. Di Provinsi Banten tidak ada satupun partai politik yang dapat mencalonkan kepala daerah tanpa berkoalisi dengan partai politik lainnya, karena tidak ada partai yang memperoleh kursi dengan komposisi sebesar 20%.

TABEL.4 PASANGAN CALON KEPALA DAERAH TERPILIH DI 6 PROVINSI PILKADA 2017 DAN SEBARAN PARTAI POLITIK PENDUKUNGNYA

No.	Provinsi	Kepala Daerah Terpilih	Partai Koalisi	Kursi DPRD Pendukung Kepala Daerah	Kursi DPRD diluar Pendukung Kepala Daerah Terpilih	Total Kursi DPRD	Dukungan DPRD Terhadap Kepala Daerah Terpilih
1	Bangka Belitung	Erzaldi Rosman & Drs. H.Abdul Fatah, M.Si	Gerindra, Nasdem, & PKB	9	36	45	Minoritas
2	DKI Jakarta	Anies Baswedan, Ph.D. & Sandiaga Salahuddin Uno	PKS, Gerindra, & PAN	28	78	106	Minoritas
3	Banten	Dr. H. Wahidin Halim, Msi & H. Andika Hazrumy, S.Sos., M.AP	Golkar, PKB, Hanura, Gerindra, Demokrat, PKS, & PAN	57	28	85	Mayoritas
4	Gorontalo	Drs. H. Rusli Habibie, M.AP & DR. Drs. Hi. Idris Rahim, MM	Golkar & Demokrat	16	29	45	Minoritas
5	Sulawesi Barat	Drs. H. Ali Baal, M.Si & Hj. Enny Anggraeny Anwar	Gerindra, Nasdem, PKB, PDIP, PAN, & PPP	20	25	45	Minoritas
6	Papua Barat	DRS. Dominggus Mandacan & Mohamad Lakotani, SH, M.Si	Nasdem, PDIP, & PAN	12	33	45	Minoritas

Dalam prakteknya, hanya partai politik di Provinsi Banten yang mampu membangun koalisi pencalonan mayoritas untuk mengusung pasangan calon Wahidin Halim dan Andika Hazrumy dengan total kursi DPRD sebanyak 57 dari 85 kursi DPRD Provinsi Banten. Koalisi mayoritas ini dibangun oleh enam partai politik diantaranya Golkar, PKB, Hanura, Gerindra, Demokrat, dan PKS. Sedangkan kepala daerah terpilih di lima provinsi lainnya *minimum size coalition* tidak bekerja dalam rangka menciptakan dukungan mayoritas kursi DPRD. Dengan kata lain, koalisi partai politik di luar kepala daerah terpilih berada pada posisi menguasai mayoritas kursi DPRD.

Di Provinsi Bangka Belitung misalnya, koalisi partai Gerindra, Nasdem, dan PKB memenangkan pasangan Erzaldi Rohman dan Abdul Fatah dengan dukungan sembilan kursi DPRD Provinsi Bangka Belitung. Sedangkan 36

kursi sisanya berada diluar partai pengusung kepala daerah terpilih. Begitu pula dengan Provinsi DKI Jakarta. Koalisi pengusung Anies Baswedan dan Sandiaga Uno yang terdiri dari PKS, Gerindra, dan PAN hanya meraih 28 kursi DPRD dari 106 kursi DPRD DKI Jakarta. Dengan kata lain terdapat 78 kursi DPRD yang berada diluar dukungan kepala daerah terpilih.

Golkar dan Demokrat di Provinsi Gorontalo membangun koalisi pencalonan Rusli Habibie dan Idris Rahim hanya dengan 16 Kursi DPRD dari 45 kursi DPRD yang ada. Di Sulawesi Barat, enam partai politik yang terdiri dari Gerindra, Nasdem, PKB, PDIP, PAN, & PPP dengan 20 kursi DPRD mencalonkan pasangan Ali Baal dan Anny Anggraeni. Sedangkan 25 kursi DPRD Provinsi Gorontalo sisanya berada diluar pasangan calon terpilih. Hal serupa terjadi juga di Provinsi Papua Barat, Dominggus Mandacan dan Mohamad Lakatoni sebagai gubernur dan wakil gubernur terpilih hanya didukung oleh tiga partai Nasdem, PDIP, dan PAN dengan total kursi sebanyak 12.

Tidak hanya *minimum size coalition* yang tidak bekerja, pola koalisi yang berbasiskan pada kedekatan ideologi atau *minimal range coalition* pun tidak terbentuk dalam pencalonan gubernur dan wakil gubernur Pilkada Serentak 2017. Sekalipun Provinsi Banten mampu membentuk koalisi mayoritas yang dimotori oleh Golkar dengan kursi lebih banyak (15 kursi) dibandingkan rekan koalisi partai politik lainnya. Koalisi yang dibangun ini tidak berlandaskan pada kesamaan atau kedekatan ideologi partai. Partai Golkar, Hanura, Gerindra, Demokrat, dan PAN yang terkelompok dalam ideologi nasionalis justru berkoalisi dengan PKB dan PKS yang terkelompok dalam ideologi agama. Hal serupa terjadi di lima provinsi lainnya juga yang membangun koalisi pencalonan kepala daerah tanpa mempertimbangkan ideologi dan cenderung cair.

TABEL.5 KEPALA DAERAH TERPILIH DI 6 PROVINSI PILKADA 2017 DAN IDEOLOGI PARTAI POLITIK PENDUKUNGNYA

NO.	PROVINSI	KEPALA DAERAH TERPILIH	IDEOLOGI PARTAI KOALISI
1	Bangka Belitung	Erzaldi Rosman & Drs. H.Abdul Fatah, M.Si	Gerindra (Nasionalis), Nasdem (Nasionalis), & PKB (Agama)
2	DKI Jakarta	Anies Baswedan, Ph.D. & Sandiaga Salahuddin Uno	PKS (Agama), Gerindra (Nasionalis), & PAN (Nasionalis)
3	Banten	Dr. H. Wahidin Halim, Msi & H. Andika Hazrumy, S.Sos., M.AP	Golkar (Nasionalis), PKB (Agama), Hanura (Nasionalis), Gerindra (Nasionalis), Demokrat (Nasionalis religius), PKS (Agama), & PAN (Nasionalis).

NO.	PROVINSI	KEPALA DAERAH TERPILIH	IDEOLOGI PARTAI KOALISI
4	Gorontalo	Drs. H. Rusli Habibie, M.AP & DR. Drs. Hi. Idris Rahim, MM	Golkar (Nasionalis) & Demokrat (Nasionalis Religius)
5	Sulawesi Barat	Drs. H. Ali Baal, M.Si & Hj. Enny Anggraeny Anwar	Gerindra (Nasionalis), Nasdem (Nasionalis), PKB (Agama), PDIP (Nasionalis), PAN (Nasionalis), & PPP (Agama)
6	Papua Barat	DRS. Dominggus Mandacan & Mohamad Lakotani, SH, M.Si	Nasdem (Nasionalis), PDIP (Nasionalis), & PAN (Agama)

Dengan ini nampak bahwa koalisi pencalonan gubernur dan wakil gubernur di enam provinsi Pilkada Serentak 2017 sebagai formalitas semata untuk memenuhi syarat pencalonan 20% kursi DPRD. Sekalipun multipartai ekstrim memiliki efek samping yang dapat mengganggu jalannya efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan hasil Pilkada Serentak 2017 yang terbukti dengan adanya indeks ENPP di atas lima. Nampaknya tidak menjadi pertimbangan yang cukup berarti dalam membentuk koalisi pencalonan kepala daerah. Adanya ideologi kepartaian yang cair ditambah dengan terbukanya ruang untuk menata ulang bangunan koalisi ditengah jalan ketika penyelenggaraan pemerintahan berlangsung. Bisa jadi salah satu alasan mengapa koalisi partai politik di enam provinsi Pilkada Serentak tidak berbasiskan pada *minimum size coalition* dan *minimum range coaliton*.

Studi yang dilakukan oleh Kuskrido Ambardi (2009) mengungkapkan, munculnya fenomena sistem kepartaian yang terkartelisasi dimana partai politik memiliki dua karakter yang berbeda. Ketika Pemilu cenderung bersaing sedangkan pada saat pembentukan pemerintah cenderung bekerjasama satu sama lain. Sehingga sangat memungkinkan sekali terjadinya bangunan koalisi mayoritas ditengah jalan untuk mendukung jalannya pemerintahan provinsi kepala daerah terpilih. Sehingga dalam prakteknya jarang sekali terlihat pemerintahan daerah yang mengalami *deadlock* dalam formulasi kebijakan yang diakibatkan oleh minoritasnya koalisi partai pengusung kepala daerah terpilih.

E. KESIMPULAN

Bangunan koalisi partai politik dalam mencalonkan Gubernur dan Wakil Gubernur di enam provinsi Pilkada Serentak 2017, lebih ditempatkan sebagai pemenuhan syarat pencalonan 20% kursi DPRD semata yang menjadi ketentuan dalam UU 10/2016 tentang Pilkada. Hal ini nampak dengan adanya bangunan koalisi yang cair tanpa mempertimbangkan ideologi dan tidak berupaya untuk

membangun pemerintahan kepala daerah terpilih dengan dukungan mayoritas partai politik DPRD Provinsi. Padahal ditengah penerapan sistem pemerintahan presidensialisme multipartai, dukungan mayoritas partai sangatlah diperlukan demi kelanacaran penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang No. 9/2015 tentang Pemerintahan Daerah, sebetulnya secara tegas memberikan ruang kewenangan bagi DPRD untuk menerima atau menolak peraturan daerah bahkan APBD usulan kepala daerah. Sehingga jika dilihat secara normatif, hal ini tentunya akan menjadi ancaman stabilitas penyelenggaraan kepala daerah terpilih yang tidak berlandaskan pada bangunan koalisi partai politik peraih kursi mayoritas DPRD. Padahal keenam Provinsi Pilkada Serentak 2017 menganut multipartai ekstrim dengan indeks ENPP rata-rata diatas lima partai. Dalam hal ini kekuatan politik di DPRD terdistribusi secara merata lebih dari lima partai. Belum lagi tidak ada satupun partai politik yang memiliki kursi mayoritas di DPRD lebih dari 50%.

Meski demikian, keberadaan hal tersebut tidak menjadi pertimbangan yang cukup berarti dalam pembentukan koalisi pencalonan di Pilkada Serentak 2017. Cairnya ideologi partai dan terbukanya ruang pembentukan koalisi ditengah penyelenggaraan pemerintahan daerah, bisa jadi menjadi salah satu aspek pertimbangan partai politik dalam membangun koalisi pencalonan di Pilkada Serentak 2017. Pada sisi lain, jangankan adanya ketentuan ambang batas pencalonan 20% justru menjadi faktor penghambat dalam membangun *minimum size coalition* atau *minimum range coalition*. Sehingga bisa jadi dengan ketiadaan ambang batas pencalonan ini partai politik bisa melakukan penjajakan koalisi dengan tujuan meraih dukungan mayoritas dan terciptanya koalisi permenan pada saat pemilu dan pasca pemilu.

REFERENSI

- Ambardi, K 2009, Mengungkap Politik Kartel, KPG, Jakarta.
- Bourcheir, Pemerintahan Peralihan Habibie: Reformasi, Pemilihan Umum, Regionalisme dan Pergulatan Meraih Kekuasaan, didalam Manning & Diermen 2000, "Indonesia Di Tengah Transisi: Aspek – Aspek Sosial Reformasi dan Krisis, LkiS, Yogyakarta.
- Duverger, M, Partai Politik dan Keolompok-Kelompok Penekan, diterjemahkan oleh Hasyim, L, 1984, Bina Aksara, Yogyakarta.
- Gaffar, A 1992, Javanese Voters, A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Grumm, J 1969, Beberapa Teori Pemilihan, dialam Amal (ed.) 2012, "Teori – Teori Mutakhir Partai Politik", Tiara Wacana, Yogyakarta.

- Pamungkas, S 2009, Perihal Pemilu, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, Yogyakarta.
- Pamungkas, Sigit 2011, Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia, IDW, Yogyakarta.
- www.pilkada2017.kpu.go.id dilihat pada tanggal 10 Juli 2017
- Satori, G 1976, *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Setiawan, B & Nainggolon, B (eds.) 2004, *Partai-Partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004-2009*, Kompas, Jakarta.
- Sugiono, M & Mas'udi, W 2008, *Peta Ideologi Partai Politik Peserta Pemilu 2009*, Laporan Penelitian Hibah Riset Fakultas Pemilu 2009, FISPOL UGM, Yogyakarta.

STRATEGI PARTAI POLITIK DALAM MEMENUHI KEBIJAKAN AFIRMASI PADA PEMILU 2014 (STUDI KASUS: PARTAI KEADILAN SEJAHTERA DAN PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN)

Khoirunnisa Nur Agustyati¹

Penulis Pendamping: **Dra. Chusnul Mar'iyah, Ph.D**

ABSTRAK

Menjelang Pemilu 2014 KPU mengeluarkan PKPU No 7/2013 mengenai pencalonan yang salah satu klausulnya adalah mewajibkan partai politik peserta pemilu untuk memenuhi ketentuan mencalonkan 1 orang bakal calon perempuan diantara 3 bakal calon di masing-masing daerah pemilihan. Jika partai politik tidak memenuhi ketentuan tersebut maka partai politik ini akan didiskualifikasi sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tersebut. Hal ini kemudian mendorong partai politik untuk mau tidak mau harus memenuhi kuota 30% pencalonan perempuan. Masing-masing partai politik memiliki strateginya sendiri dalam memenuhi kebijakan tersebut, termasuk Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Strategi yang diambil partai ini tidak dipungkiri terkait dengan ketersediaan kader yang dimiliki oleh masing-masing partai dan juga sistem pemilu yang digunakan.

*Kata kunci: **kebijakan afirmasi, strategi partai, pemilu***

ABSTRACT

As a preparation for the 2014 Elections, Indonesia's Elections Commission (KPU) issued KPU Regulations No.7/2013 on candidacy where it contains

¹ Penulis adalah Deputi Program Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

a specific clause that requires political party to at least propose one female candidate out of three allowable candidates in every electoral area. If any political party fail to meet this requirement, that political party shall be disqualified from participating in the election process. This requirement, in turn, has encouraged political party to fulfill the 30 percent gender quota as mandated in the Elections Law. Every political party has their own strategy in fulfilling this requirement, like the Justice and Prosperity Party (PKS) and the Unity and Development Party (PPP). Every strategy taken by political party is without a doubt influenced by the availability of female cadres within their organization and the election system implemented by the government.

*Keywords: **Affirmative policy, political party's strategy, elections***

A. PENDAHULUAN

Dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan di DPR, gerakan perempuan telah melakukan advokasi sejak Pemilu 1999 yang merupakan pemilu demokratis yang pertama kali dilakukan setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru. Namun memang apa yang menjadi perjuangan gerakan perempuan pada saat itu belum membawakan hasil karena ternyata jumlah perempuan terpilih pada Pemilu 1999 menurun menjadi 9% dibandingkan dengan hasil Pemilu 1997 yang mencapai 12%.

Perjuangan gerakan perempuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di DPR terus dilakukan dalam menghadapi pemilu. Pada pembahasan undang-undang pemilu sebagai kerangka hukum Pemilu 2004 gerakan perempuan berhasil ketika UU No 12/2003 tentang Pemilu mengadopsi kebijakan afirmasi secara terbatas, dan perjuangan ini terus dilakukan hingga munculnya kebijakan afirmasi dalam kuota pencalonan perempuan sebesar 30% dalam daftar calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik.²

Undang-undang No 12/2003 tentang Pemilu Legislatif yang menjadi dasar hukum Pemilu 2004 menyebutkan bahwa partai politik peserta pemilu dalam menyusun daftar calon memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.³ Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam UU No 10/2008 tentang Pemilu Legislatif yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2009. Dalam UU No 10/2008 disebutkan bahwa partai politik dalam menyusun

² Didik Supriyanto, *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013.

³ Pasal 65 ayat (1) UU No 12/2003.

daftar calon anggota legislatif harus menempatkan sedikitnya satu perempuan calon anggota legislatif diantara tiga nama calon anggota legislatif.⁴

Upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan tidak hanya untuk representasi di parlemen, tetapi juga di partai politik. Undang-undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik juga mewajibkan partai politik untuk memiliki keterwakilan 30% perempuan di kepengurusan partai politik pada tingkat pusat.

TABEL 1.1 KETERWAKILAN PEREMPUAN DI KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU 2014⁵

NO URUT PARTAI	PARTAI POLITIK	KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARTAI POLITIK
1	Partai Nasdem	36%
2	PKB	34%
3	PKS	61%
4	PDIP	30%
5	Partai Golkar	30%
6	Partai Gerindra	31%
7	PD	32%
8	PAN	31%
9	PPP	31%
10	Partai Hanura	40%
11	PBB	30%
12	PKPI	30%

Dilihat dari data tersebut bahwa seluruh partai politik peserta pemilu telah memenuhi keterwakiln 30% perempuan dalam kepengurusan partai politik di tingkat pusat. Pemenuhan kuota ini tentu menjadi harapan untuk keterwakilan perempuan di dalam pencalonan dan juga pada calon terpilih. Pada awalnya Partai Golkar dan PBB hampir tidak dapat menjadi peserta Pemilu 2014 karena tidak mencukupi keterwakilan perempuan, Partai Golkar hanya menempatkan 18% keterwakilan perempuan di kepengurusan partai politik sementara PBB hanya menempatkan 12% keterwakilan perempuan di

4 Pasal 55 ayat (2) UU No 10/2008.

5 Eko Bambang Subiantoro, *Masa Depan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014*, Jurnal Perempuan, Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Vol. 18 No 4, November 2013, hal 91.

partai politik. Namun karena ketegasan KPU dalam mendorong partai untuk meningkatkan keterwakilan perempuan akhirnya kedua partai ini mampu memenuhi persyaratan yang dibuat oleh KPU.⁶

Menjelang Pemilu 2014 terdapat perubahan undang-undang pemilu menjadi UU No 8/2012 tentang Pemilu Legislatif. Dalam undang-undang tersebut tidak terdapat perubahan mengenai kebijakan afirmasi terhadap calon perempuan.⁷ Namun KPU memberi tafsir baru atas ketentuan kuota 30% keterwakilan perempuan. Hal ini terdapat dalam PKPU No 7/2013 tentang pencalonan yang menyatakan bahwa partai politik yang tidak memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon di suatu daerah pemilihan maka partai politik tersebut dinyatakan tidak dapat mengikuti di daerah pemilihan tersebut.⁸ Adanya ketentuan dalam PKPU ini dianggap mampu mendorong partai politik untuk menempatkan 30% perempuan dalam daftar calon di setiap daerah pemilihan.

Adanya ketentuan dalam PKPU No 7/2013 yang memberikan sanksi kepada partai politik yang tidak memenuhi ketentuan kuota 30% tentu mengundang protes dari partai politik. Namun KPU tetap pada keputusannya. Disini terlihat bahwa ketentuan sanksi yang ada dalam PKPU No 7/2013 mampu mendorong pemenuhan kuota 30% perempuan dalam daftar calon. Hal ini menjadi efektif karena dalam tiga kali pemilu partai politik selalu kesulitan dalam merekrut perempuan sebagai calon anggota legislatif.

TABEL 1.2 JUMLAH PEREMPUAN CALON ANGGOTA LEGISLATIF DAN PENEMPATAN NOMOR URUT PADA PEMILU 2014

PARTAI POLITIK	NOMOR URUT										TOTAL P	TOTAL	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
NASDEM	12	25	54	20	31	33	17	17	9	1	219	521	42.03%
PKB	11	21	52	12	22	48	19	14	14	0	213	520	40.96%
PKS	1	21	57	11	29	41	15	11	5	0	191	461	41.43%
PDIP	10	15	57	11	12	48	16	18	14	0	201	522	38.51%
GOLKAR	9	21	51	18	8	47	19	14	14	0	201	522	38.51%
GERINDRA	10	17	54	21	38	16	17	14	13	0	200	521	38.39%
DEMOKRAT	18	21	47	13	21	44	21	13	10	0	208	522	39.85%

6 *Ibid*, hal 91.

7 Pasal 56 ayat (2) UU No 8/2012.

8 Pasal 27 ayat (2) PKPU No 7/2013.

PARTAI POLITIK	NOMOR URUT										TOTAL P	TOTAL	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
PAN	18	18	41	8	18	45	21	12	15	2	198	522	37.93%
PPP	21	19	50	9	22	43	21	20	4	2	211	511	41.29%
HANURA	14	8	58	11	18	48	16	20	11	0	204	521	39.16%
PBB	7	18	54	12	19	43	26	11	9	0	199	518	38.42%
PKPI	7	22	51	15	32	27	21	12	10	1	198	505	39.21%
TOTAL	138	226	626	161	270	483	229	176	128	6	2443	6166	39.62%

SUMBER: DAFTAR CALON TETAP KPU

Dari data diatas terlihat bahwa seluruh partai politik telah menempatkan lebih dari 30% perempuan dalam pencalonan anggota legislatif Pemilu 2014. Walaupun memang dari data terlihat bahwa perempuan calon anggota legislatif banyak ditempatkan pada urutan 3, 6, dan 7. Partai yang paling banyak mengusung perempuan caleg di nomor urut 1 adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebanyak 21 caleg, dan yang paling sedikit adalah Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang hanya mengusung 1 perempuan caleg di nomor urut 1. Posisi calon di nomor urut 1 dan 2 masih didominasi oleh laki-laki.

Ketentuan sanksi yang ada dalam PKPU No 7/2013 mendorong partai politik untuk memenuhi ketentuan tersebut. Namun kemudian yang menjadi pertanyaan adalah apakah perempuan-perempuan yang ditempatkan oleh partai politik di dalam daftar calon ini hanya sekedar memenuhi apa yang ditentukan oleh KPU? Padahal hal yang sudah menjadi rahasia umum adalah mahalnya biaya yang harus dikeluarkan oleh kandidat peserta pemilu di Indonesia, apalagi dengan metode persaingan bebas yang selama ini diterapkan, dimana persaingan tidak hanya di antara partai politik peserta pemilu tetapi juga di internal partai politik itu sendiri. Selain itu, partai politik hanya memberikan bantuan dana kampanyenya kepada kandidat laki-laki, artinya perempuan calon anggota legislatif harus berusaha lebih kuat untuk mendapatkan tambahan biaya kampanye, sehingga tidak jarang perempuan yang mampu masuk dalam ruang kompetisi yang seperti ini adalah mereka yang berlatar belakang memiliki modal yang besar ataupun memiliki kedekatan dengan elit partai politik.

Ketiga, hasil kajian Lembaga Riset Kajian Demokrasi dan Hak Asasi (Demos) (2009) menunjukkan bahwa latar belakang orang yang terjun dalam dunia politik dan menjadi kandidat di dalam pemilu adalah orang-orang yang

berlatar belakang memiliki modal yang besar (kalangan bisnis) ataupun dari dinasti politik, sementara mereka yang berlatar belakang masyarakat sipil, kader partai politik terus menurun jumlahnya. Artinya bagi perempuan yang berasal dari kelas menengah akan mengalami kesulitan untuk dicalonkan sebagai anggota legislatif karena partai politik masih mencari kandidat dengan perspektif yang dapat memberikan suara yang besar ataupun orang yang memiliki modal besar.⁹

Namun jika melihat hasil Pemilu 2014 ternyata upaya afirmasi yang sudah dibuat di dalam PKPU No 7/2013 ternyata belum mampu mendorong peningkatan perempuan di DPR RI.

TABEL 1.3 KETERPILIHAN KURSI DPR RI PEMILU 2014 BERDASARKAN JENIS KELAMIN

PARTAI	PEROLEHAN KURSI LAKI-LAKI	PEROLEHAN KURSI PEREMPUAN	TOTAL
Partai Nasdem	31 (88.5%)	4 (11.4%)	35
PKB	37 (78.7%)	10 (21.2%)	47
PKS	39 (97.5%)	1 (2.5%)	40
PDIP	88 (80.7%)	21 (19.2%)	109
Partai Golkar	75 (82.4%)	16 (15.3%)	91
Partai Gerindra	62 (84.9%)	11 (15%)	73
PD	48 (78.6%)	13 (21.3%)	61
PAN	40 (81.6%)	9 (18.3%)	49
PPP	29 (74.3%)	10 (25.6%)	39
Partai Hanura	14 (87.5%)	2 (12.5%)	16
TOTAL	463 (82.6%)	97 (17.3%)	560

SUMBER: KOMISI PEMILIHAN UMUM

Dari data diatas terlihat bahwa keterpilihan perempuan di parlemen belum memenuhi angka kritis, yaitu sebesar 30%. Keterpilihan perempuan tertinggi terdapat pada PPP, yaitu sebanyak 10 anggota legislatif perempuan atau sebesar 25.6% dari total 30 kursi yang diraih PPP. Sementara keterpilihan perempuan terendah terdapat pada PKS, yaitu hanya 1 anggota legislatif perempuan terpilih atau hanya 2.5% dari total 40 kursi yang diraih. Dalam sistem proporsional terbuka dimana pemilih dapat memberikan suaranya langsung kepada

⁹ Nur Iman Subono, *Partisipasi Perempuan, Politik Elektoral, dan Kuota: Kuantitas, Kualitas, atau Kesetaraan*, Jurnal: Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Vol. 18 No.4, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 6 November 2013, hal 45-46.

kandidat, namun keberadaan nomor urut masih signifikan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Kooalisi Perempuan Indonesia (KPI) untuk demokrasi dan keadilan, mayoritas anggota legislatif yang terpilih adalah mereka yang ditempatkan pada nomor kecil (no 1, 2, dan 3).

Jika dilihat dari jumlah perempuan caleg yang dinominoasikan oleh PKS dan PPP sebenarnya kedua partai tersebut termasuk partai politik yang banyak mencalonkan perempuan. Pencalonan perempuan di PKS adalah 41.43% atau 191 dari 461 total calon, sementara PPP mencalonkan 41.29% perempuan atau 211 dari 511 total calon anggota legislatif. Namun PKS hanya menempatkan 1 perempuan caleg di nomor urut 1, sementara PPP menempatkan 21 perempuan caleg di nomor urut 1. Jika pemilih diasumsikan memilih caleg di nomor urut kecil maka angka yang diperoleh kedua partai tersebut memang wajar.

Terdapat tiga pendekatan yang dapat digunakan untuk menilai mengapa tingkat keterpilihan perempuan dalam pemilu rendah. Pertama, terkait dengan kerja pemenangan politik, secara teoritis tingkat popularitas calon anggota legislatif sangat menentukan keterpilihan. Popularitas memberikan peluang yang lebih besar pada keterpilihan. Kedua, adalah tingkat kedisukaan dari masyarakat. Secara umum calon perempuan kurang disukai karena dianggap tidak mampu menjadi pemimpin, tidak memiliki pengalaman, dan adanya persepsi (*stereotype*) di masyarakat yang masih belum mampu menerima perempuan sebagai pemimpin. Ketiga, adalah faktor keterpilihan. Bagi calon perempuan biasanya juga memiliki faktor keterpilihan yang rendah karena tidak memiliki modal yang besar untuk menang seperti uang dan kedekatan dengan elit partai untuk menang. Modal seperti ini biasanya dimiliki oleh caleg laki-laki.¹⁰

Latar belakang menurunnya drajat keterwakilan perempuan paling tidak disebabkan oleh dua faktor yakni elektoral dan non elektoral. Dari faktor elektoral, mulai dari tahapan pencalonan, sistem pemilu proposional terbuka berikut variabel teknis didalamnya menjadi salah satu penyebab menurunnya keterwakilan perempuan di parlemen akibat semakin terbuka dan tingginya persaingan. Sedangkan dari faktor non elektoral tingkat partisipasi perempuan berikut keterikatan antara gerakan perempuan menjadi salah satu penyebab mengapa sedikit perempuan yang terlibat dalam bursa pemilihan anggota legislatif.

Walaupun UU No 8/2012 dan PKPU No 7/2013 sudah mengikat partai politik

¹⁰ Eko Bambang Subiantoro, *op, cit*, hal 93-97.

untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam pencalonan namun belum berhasil meningkatkan perempuan yang terpilih di DPR. Berdasarkan tabel di bawah ini, kita bisa menyimpulkan, pemilu yang ditempatkan sebagai proses dan hasil, keterwakilan perempuan di pemilu terpenuhi di tataran proses pencalonan. Lebih dari 30 persen calon perempuan berpartisipasi di pemilu legislatif. Sedangkan untuk hasil, keterwakilan perempuan masih di bawah 20 persen. Padahal *affirmation action* dalam regulasi yang ada menuliskan “sekurang-kurangnya keterwakilan perempuan.”

Kemunduran kuantitas hasil Pileg 2014 berupa berkurangnya perolehan kursi oleh caleg perempuan. Meskipun Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pileg 2014 dan sejumlah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) lebih membuka pencalonan perempuan sehingga meningkat, perempuan hanya memperoleh 96 kursi dari 560 kursi di DPR RI. Berkurang 1 persen dari hasil Pileg 2009, 102 kursi.

Dalam kualitas pun hasil Pileg 2014 caleg perempuan terpilih merupakan perempuan yang menjadi perpanjangan kuasa patriarki. Lebih banyak dari mereka merupakan istri dari petahana eksekutif di daerah, istri petahana legislator, atau istri dari elite partai. Jika bukan dari kalangan itu, yang terpilih lebih karena tingkat popularitasnya sebagai pesohor (artis misalnya). Puskapol UI melalui pencermatan hasil Pileg 2014 menyimpulkan, berdasarkan profil dan basis keterwakilan anggota legislatif DPR RI 2014-2019, sangat berpeluang kuatnya dominasi fraksi terhadap otonomi anggota, tak terkecuali perempuan. Penyebab utamanya, pola basis rekrutmen yang mengandalkan kekuatan finansial dan kekerabatan untuk mendukung elektabilitas. Hal ini tergambar, 7 dari 77 anggota terpilih memiliki jaringan kekerabatan termasuk dalam 10 besar peraih suara tertinggi.

Selain itu, kecenderungan semakin kuatnya dominasi fraksi atas anggota legislatif ditunjukkan pula oleh berimbangnya jumlah inkumben terpilih dan anggota baru terpilih. Sebagian inkumben yang tidak terpilih dapat diidentifikasi sebagai anggota yang kritis terhadap posisi dan kebijakan partai/fraksi. Dengan kondisi ini, harapan agenda reformasi parlemen dan lahirnya kebijakan yang prokepentingan publik akan berhadapan dengan kepentingan oligarki. Untuk itu perlu dicermati bagaimana strategi partai politik melakukan upaya dalam memenuhi ketentuan yang terdapat dalam UU No 8/2012 dan juga PKPU no 7/2013 yang mengharuskan partai memenuhi kuota 30% perempuan dalam pencalonan. Dalam penelitian ini akan dilihat upaya dari dua partai yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

B. KUOTA GENDER

Perjalanan memperjuangkan keterwakilan perempuan di parlemen sudah mulai dilakukan menjelang Pemilu 1999. Hal ini masuk sebagai rekomendasi dari Kongres Perempuan Indonesia yang diselenggarakan pada Tahun 1998. Namun gagasan advokasi ini mendapatkan pertentangan oleh beberapa akademisi dan elit politik. Penelitian tentang gender dan kuota pemilu yang ada umumnya didasarkan pada pengalaman demokrasi di negara-negara Barat. Negara-negara Skandinavia termasuk yang pertama menerapkan kuota gender dalam politik pemilihan di tahun 1970-an dan 1980-an.

Sebagian besar negara di Skandinavia (Norwegia, Swedia, Denmark, dan Finlandia) telah mencapai tingkat tertinggi keterwakilan perempuan dalam politik di seluruh dunia. Perempuan di negara-negara Skandinavia sudah menduduki 20-30% kursi di parlemen sebelum kuota dikenal disana.¹¹ Menurut Dahlerup dan Freidenvall penerapan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di negara-negara Skandinavia adalah sebuah jalur tambahan (*incremental track*) untuk kesetaraan keterwakilan politik bagi perempuan dan laki-laki.¹²

Perkembangan mengenai upaya peningkatan keterwakilan perempuan terjadi pada tahun 1990-an, dimana proses demokrasi menginspirasi gerakan perempuan untuk memperjuangkan peningkatan keterwakilan perempuan melalui jalur cepat (*fast track*), dalam hal ini melalui kuota gender. Argentina adalah negara demokrasi pertama yang memberlakukan undang-undang tentang kuota untuk perempuan yang berlaku secara nasional. Adanya kuota ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Sekitar 40 negara telah memperkenalkan kuota gender untuk pemilihan lembaga legislatif melalui amandemen konstitusi ataupun dalam hukum pemilihan umum. Kebijakan kuota ini menjadi sebuah jalur baru untuk mencapai kesetaraan dalam keterwakilan perempuan walaupun kebijakan ini masih mengundang kontroversi.¹³

Gagasan mengenai perlunya kebijakan kuota dalam pemilu juga

11 Drude Dahlerup dan Lenita Freidenvall, *Quotas as a Fast Track to Equal Representation for Women: Why Scandinavian Is No Longer The Model* dalam Chusnul Mar'iyah, *Ketidaksetaraan Gender dan Kuota Pemilihan untuk Keterwakilan Politik. Pengalaman Indonesia dan Argentina*, Jurnal Afiriasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol 01, Oktober 2011, Jakarta: Women Research Institute, hal 106.

12 Ibid, hal 106.

13 Chusnul Mar'iyah, *Ketidaksetaraan Gender dan Kuota Pemilihan untuk Keterwakilan Politik. Pengalaman Indonesia dan Argentina*, Jurnal Afiriasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol 01, Jakarta: Women Research Institute, Oktober 2011,hal 106-107.

mendapatkan pertantangan karena kebijakan kuota dianggap tidak sesuai untuk meningkatkan kualitas keterwakilan. Pemikiran ini didasarkan pada gagasan bahwa persaingan berbasis kinerja (*merit-based*) adalah satu-satunya cara yang adil dan memadai untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Selain itu para pengkritik kebijakan kuota ini percaya bahwa jumlah perempuan yang bersedia dan memenuhi syarat tidak cukup untuk mengisi posisi politik yang ada.

Namun hal ini dibantah karena kebijakan kuota gender dalam pemilu merupakan strategi penting untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam institusi politik seperti partai politik, dan lembaga legislatif. Argumen yang mendasarinya adalah bahwa perempuan tidak bisa hanya menunggu terjadinya keadilan gender sejalan dengan waktu karena serangan balik (*back lash*) terhadap keterwakilan perempuan dapat terjadi. Ketidak setaraan gender bukan hanya peningkatan sejarah, tetapi merupakan suatu reproduksi tatanan modern. Karena itulah kuota adalah jalan keluar yang paling mungkin untuk suatu mekanisme perkecualian (*exclusion*).¹⁴

C. STRATEGI DALAM MENCAPAI KEADILAN GENDER

Terdapat tiga strategi yang dapat digunakan untuk mencapai keadilan gender, yaitu melalui kuota, pengarus utamaan gender (PUG), dan pembentukan fokus utama gender yang dimaknai sebagai fokus utama terhadap perempuan dalam berbagai institusi pengambil kebijakan.¹⁵ Pada strategi kuota perempuan, yang disasar adalah jumlah (kehadiran), maka PUG menysasar pada tujuan untuk memastikan proses yang berjalan di daerah pengambilan keputusan untuk menintegrasikan prinsip keadilan gender. Di dalam PUG terdapat pengukuran yang sifatnya kualitatif maupun kuantitatif.

Kemudian pada strategi yang ketiga yaitu fokus utama terhadap perempuan (*women focal point*) juga melihat visi politik secara komperhensif dalam tataran formal maupun informal, demokrasi langsung demokrasi representative, menysasar kepentingan praktis dan strategis gender. Kuota sebaliknya melihat visi politik secara terbatas dalam politik yang lebih formal antara lain dalam partai dan parlemen. Ketiga strategi ini saling melengkapi dengan tujuan agar gerakan perempuan mampu mengelola hubungan baik dengan negara.¹⁶

14 Chusnul Mar'iyah, *op. cit*, hal 108.

15 Judith Squires, *The New Politics of Gender Equality*, London: Palgrave MacMillan, 2007.

16 *Ibid*, hal 17.

D. PENCALONAN PEREMPUAN OLEH PKS DAN PPP

Baik PKS maupun PPP memiliki caranya sendiri dalam memenuhi kebijakan afirmasi dalam Pemilu 2014. Dan hal ini terkait dengan pola kaderisasi yang ada dalam kedua partai tersebut serta bagaimana cara pandang partai terhadap kebijakan afirmasi itu sendiri.

TABEL 3.5 MODEL PENERAPAN KEBIJAKAN AFIRMASI PKS DAN PPP

PARTAI	POLA REKRUTMEN	STRATEGI PARTAI DALAM PENERAPAN KEBIJAKAN AFIRMASI PADA PEMILU 2014
PKS	- Melalui proses kaderisasi yang sistematis	- memprioritaskan kader internal - tidak mencalonkan secara penuh berdasarkan jumlah kursi (pencalonan kurang dari 100%) - melalui mekanisme pemilihan raya, tetapi ada pertimbangan-pertimbangan lain
PPP	- Terbuka	- memasukkan perempuan dalam kepengurusan partai baik dari tingkat pusat sampai daerah - membuka peluang untuk kader dari luar atau kader baru untuk dicalonkan - menempatkan paling banyak perempuan di nomor urut 1

Apa yang dilakukan KPU dalam membuat PKPU No 7/2013 yang memberikan ketentuan sanksi kepada partai politik yang tidak memenuhi kuota pencalonan 30% perempuan dalam salah bentuk penerapan kuota sebagai salah satu strategi untuk mencapai keadilan gender. Penerapan kuota juga merupakan salah satu upaya peningkatkan keterwakilan perempuan melalui jalur cepat (*fast track*). Adanya kuota untuk perempuan ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah perempuan di parlemen.

Jika mengacu pada pendekatan strategi keadilan gender dapat dilihat bagaimana pengarusutamaan gender (PUG) di masing-masing partai politik. Karena hal ini berkaitan dengan bagaimana strategi partai dalam memenuhi kebijakan afirmasi tersebut. PKS memiliki falsafah perjuangan yang dalam isinya terdapat bab tersendiri mengenai gender. Falsafah perjuangan PKS merupakan pemikiran mendasar berupa kumpulan konsep bersistem asas pendapat yang memeberikan arah dan tujuan untuk kelangsungan hidup yang meliputi akidah dan solusi atas seluruh problem kehidupan manusia.¹⁷

Dalam falsafah perjuangan tersebut di bagian gender memang tidak mengangkat khusus mengenai kesetaraan gender. Sebagai partai yang berlandaskan Islam, PKS menterjemahkan peran gender menurut ajaran yang terdapat Al-Quran dan Hadist. Misalnya menyatakan bahwa sebenarnya tidak

¹⁷ Majelis Pertimbangan Pusat Partai Keadilan Sejahtera, *Falsafah Perjuangan Partai Keadilan Sejahteran, Jalan Keadilan Menuju Kesejahteraan*, Jakarta: Majelis Pertimbangan Pusat PKS, 2007.

ada perbedaan antara perempuan dan laki-laki karena yang membedakan antara manusia yang satu dengan manusia yang lain adalah tingkat ketaqwaan kepada Tuhan.

Dalam falsafah partai disebutkan bahwa kesetaraan antar manusia merupakan bagian integral dari konteks Islam tentang keadilan. Tidak ada keistimewaan bagi sebagian manusia atas sebagian yang lain. Laki-laki tidak istimewa karena kelaki-lakiannya dan perempuan tidak istimewa karena keperempuanannya. Laki-laki dan perempuan sederajat dalam hak keagamaan, etika, sipil, ras, bangsa, kekayaan, dan sejumlah atribut duniawi, tidak menyebabkan keistimewaan pada seseorang, kecuali ketaqwaannya.

Karena memandang bahwa tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan maka dalam proses pengkaderan ataupun rekrutmen calon anggota legislatif, PKS tidak memiliki pola khusus dalam merekrut caleg perempuan. PKS sendiri memandang bahwa dari segi jumlah kader perempuan yang mereka miliki sudah cukup banyak, karena salah satu proses pengkaderannya melalui kegiatan majelis taklim yang banyak diikuti oleh perempuan.

“kalau soal keterwakilan 30% perempuan itu bukan jadi permasalahan di PKS. Karena kami melihatnya bukan disitu permasalahannya. Perempuan kalau tidak bagus yang juga tidak kami calonin. Jadi kami lebih memiliki kualitas. Pemenuhan 30% keterwakilan perempuan ini kan sebagai salah satu syarat berdemokrasi di Indonesia. Jadi ya kami ikuti.”¹⁸

Pada PPP pun pola rekrutmen dan pencalonan anggota legislatif pun juga dilakukan secara umum baik dalam merekrut laki-laki atau perempuan. Namun pada PPP sebagai salah satu bentuk afirmasi untuk mencapai keadilan gender di dalam partai tersebut, PPP sudah mulai memasukan perempuan sebagai pengurus partai politik tidak hanya pada tingkat pusat tetapi juga sampai pada tingkat daerah. Tidak hanya itu, di PPP ketika dalam pembahasan AD/ART ataupun dalam kegiatan Musyawarah partai, perempuan juga sudah mulai dilibatkan sebagai pengarah. Hal ini menjadi penting karena ketika perempuan sudah mulai dilibatkan dalam permusyawaratan partai sebagai pengarah, maka peluang untuk menerapkan kebijakan partai yang pro perempuan semakin besar.

18 Wawancara dengan T. Farida.

“dalam soal afirmasi ini sebenarnya kami bukan ingin berhadapan dengan laki-laki atau menjadi pesaing laki-laki. Tapi afirmasi adalah tindakan khusus sementara untuk menyamakan “start” berupa kuota bagi perempuan di parpol dan pemerintah. Kan bisa dibayangkan, kalau bapak-bapak mau berkativitas kan di belakangnya tidak ada yang ditanggung, berbeda dengan perempuan yang harus memanggul dapur, anak, urusan rumah. Jadi kalau disuruh lari dari start yang sama ya pasti kita kalah, makanya perlu ada persamaan “start” tersebut. Ini hanya tindakan khusus sementara, kalau nanti sudah ada keadilan tentu hal ini tidak diperlukan lagi”¹⁹

Melihat dari konsep strategi keadilan gender memang tidak bisa tercapai jika hanya memiliki satu strategi yaitu dengan penerapan kuota saja. Hal ini seperti kritik pada kebijakan kuota yang hanya mengedepankan jumlah tetapi tidak melihat kualitas dari perempuan yang terpilih.

“awalnya saat dimulainya gerakan afirmasi di tahun 2003 kita memang mendorong sebanyak-banyaknya perempuan untuk menjadi caleg. Tapi kemudian yang terjadi adalah perempuan yang terpilih adalah mereka yang ada dalam lingkaran oligarki. Kemudian arah perjuangan berubah, bukan hanya berapa banyak yang masuk ke parlemen tetapi bagaimana perempuan yang ada di parlemen itu dapat mewujudkan kebijakan yang berkeadilan gender. Sehingga kita dorong banyak perempuan aktivis yang ikut pemilu, tapi kemudian karena pemilunya mahal sekali mereka tidak bisa bersaing. Jadi pendekatannya memang harus dari semua sisi”

²⁰

Untuk itulah strategi kuota perlu dilengkapi dengan strategi yang lain berupa PUG pada partai politik dan juga memberikan fokus kepada perempuan. Karena jika hanya menekankan pada kebijakan kuota maka yang terjadi adalah hanya mengejar jumlah saja, tetapi tidak melihat apakah jumlah tersebut juga

¹⁹ Wawancara dengan Lena Maryana Mukti.

²⁰ Ani Soetjipto, dalam sebuah diskusi mengenai Keterwakilan Perempuan di Partai Politik yang diselenggarakan oleh PusaKo Universitas Andalas, Oktober 2016.

memperjuangkan terwujudnya kebijakan yang berkeadilan gender. Selain itu, jika hanya bergantung pada kuota maka tidak heran ketika yang terpilih adalah perempuan yang memiliki hubungan kekerabatan dengan elit partai saja. Seperti data Puskapol UI diatas disebutkan bahwa latar belakang perempuan caleg terpilih adalah mereka yang memiliki kedekatan dengan elit partai politik. Hal ini memang kemudian menjadi tantangan tersendiri bagi partai politik karena partai politik belum memiliki pendidikan politik khusus untuk kader perempuan.

“Sebenarnya kalau mau dikaitkan dengan afirmasi, tidak mengherankan karena partai tidak siap dengan kader perempuannya. Selama ini tidak ada pendidikan politik bagi perempuan dan jumlah yang duduk di kepengurusan tidak memenuhi kuota 30%. Setelah tiga kali pemilu seharusnya alasan kurangnya SDM perempuan tidak bisa diterima. Karena ketentuan pemenuhan ketentuan perempuan sudah dilakukan sejak tahun 2003.”²¹

E. TANTANGAN PEREMPUAN DALAM PEMILU 2014

Dalam memasuki dunia politik, perempuan seringkali menemui hambatan yang menjadikan terjunnya perempuan tersebut ke dunia politik menjadi tidak maksimal. Hambatan-hambatan tersebut anatra lain adalah hambatan politik berupa model politik yang masukilin, kurangnya dukungan dari partai politik, dan kerjasama dengan organisasi perempuan. Selain itu juga terdapat hambatan sosial ekonomi serta hambatan ideologi dan psikologis.²²

Hambatan-hambatan tersebut menyebabkan hingga saat ini baik dari segi kuantitas dan kualitas perempuan di parlemen baik nasional dan daerah belum signifikan. Selain itu perempuan yang menduduki posisi strategis di partai politik juga masih sedikit. Sehingga berdampak pada proses pencalegan dan keterwakilan perempuan di parlemen. Setidaknya terdapat dua persoalan yang dihadapi perempuan dalam politik, yaitu masalah masih rendahnya partisipasi perempuan di ruang publik dan belum adanya platform partai yang secara konkret membela kepentingan perempuan.²³

²¹ Wawancara dengan Lena Maryana Mukti.

²² Nadezhda Shvedova, *op. cit*, hal 33-34.

²³ Luky Sandra Amalia, Perempuan, Partai Politik, dan Parlemen di Indonesia: Suatu Analisis, dalam Perempuan Partai Politik, dan Parlemen: Studi Kinerja Anggota Legislatif Perempuan di Tingkat Lokal, Jakarta: LIPI Pusat Penelitian

Berdasarkan temuan lapangan dari wawancara dan studi dokumen yang dilakukan, terlihat bahwa tantangan yang dihadapi perempuan pada Pemilu 2014 yang lalu memang terdapat kaitannya dengan sistem pemilu yang digunakan. Bahwa memang tidak ada sistem pemilu yang paling baik. Setiap sistem pemilu memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing, sehingga yang dibutuhkan adalah melihat sistem pemilu mana yang cocok untuk diterapkan di Indonesia. Karena dalam setiap sistem pemilu terdapat peluang dan pilihan kebijakan afirmasi yang dapat diterapkan.

Sistem pemilu proporsional dianggap sistem yang paling pas jika ingin menerapkan kebijakan kuota perempuan. Hal ini dikarenakan pada sistem proporsional terdapat lebih dari satu kursi dalam satu daerah pemilihan sehingga bisa mengupayakan perempuan mendapatkan kursi. Selain mempertimbangkan pilihan sistem pemilu, variabel teknis dari sistem pemilu seperti metode pencalonan dapat dijadikan salah satu instrumen untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Mengadopsi sistem *zipper* atau *zebra system* dalam metode pencalonan merupakan salah satu cara yang berorientasi kepada afirmasi (*positive discrimination*), dengan tujuan membantu perempuan memperoleh posisi strategis dalam proses pencalonan.

Secara teknis *zipper* sistem berusaha menempatkan perempuan dalam nomor urut jadi. Biasanya penempatan nomor urut dilakukan secara selang seling antara perempuan dengan laki-laki. Akan tetapi, berdasarkan klasifikasi sistem pemilu dunia, sistem *zipper* akan berfungsi secara maksimal untuk meningkatkan keterwakilan perempuan bila menggunakan sistem pemilu proposional dengan varian tertutup atau terbuka terbatas, dibandingkan dengan sistem mayoritarian atau proposional terbuka murni.²⁴

Hal lain yang menyebabkan sistem pemilu proporsional dapat memberikan peluang yang lebih besar terhadap keterpilihan perempuan adalah dalam sistem ini menetapkan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan (dapil) atau besaran dapil (*district magnitude*) yang selalu majemuk atau lebih dari satu. Semakin besar *district magnitude* berarti semakin besar peluang perempuan untuk meraih kursi tersebut karena perolehan kursi dibagi secara proporsional sesuai dengan perolehan suara. Sistem pemilu proporsional juga mendorong partai-partai politik untuk mempromosikan calon-calon perempuan: pertama,

Politik dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2012, hal 241.

24 Ani Soetjipto, *Politik Harapan, Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Margin Kiri, 2011, hal 95-96.

partai mempunyai kesempatan untuk mempromosikan lebih dari satu calon, kedua, partai ingin menunjukkan kerahaman calon kepada pemilih guna meraih suara lebih banyak.

Selain besaran dapil dalam sistem proporsional beberapa variabel teknis lain harus diperhatikan, seperti metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Masing-masing memiliki implikasi langsung terhadap calon sehingga harus dicari metode dan formula yang paling membuka peluang terpilihnya calon perempuan.²⁵

Dalam soal metode pencalonan misalnya, perempuan dihadapkan pada pilihan: memakai daftar calon tertutup, atau daftar calon terbuka. Yang pertama berimplikasi calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut, sedang yang kedua berimplikasi calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Jika dalam daftar calon tertutup pemilih hanya memilih partai, sedang dalam daftar calon terbuka pemilih akan memilih calon. Semula aktivis perempuan berasumsi, daftar terbuka akan lebih menguntungkan calon perempuan, karena hampir separuh pemilih adalah perempuan sehingga mereka akan cenderung memilih perempuan. Praktek di beberapa negara justru menunjukkan daftar tertutuplah yang menguntungkan perempuan. Tentu saja dengan catatan sebelumnya sudah ada nama calon perempuan masuk 'nomor urut jadi'.²⁶

Jika sistem pemilu adalah hubungan saling mempengaruhi antara empat variabel teknis pemilu (besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, dan formula perolehan kursi dan calon terpilih), maka dalam sistem pemilu proporsional kebijakan afirmasi dapat diterapkan di variabel-variabel tersebut.²⁷

Indonesia sendiri selalu menerapkan sistem pemilu proporsional setiap penyelenggara pemilu. Hanya variannya saja yang mengalami perubahan. Pada masa orde baru varian dari sistem pemilu proporsional yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup murni, dimana pemilih hanya dapat memilih tanda gambar partai politik dalam surat suara dan penentuan calon terpilihnya berdasarkan keputusan partai politik. Sementara setelah reformasi, varian sistem pemilu proporsional yang digunakan mengalami perubahan. Pada Pemilu 1999 masih tetap menggunakan sistem pemilu proporsional tertutup.

Pada Pemilu 2004, terjadi perubahan varian sistem pemilunya. Pada waktu

25 Douglas W Rey, *The Political Consequences of Electoral Laws*, op cit, hal 18.

26 Andrew Reynold, Ben Reilly, and Adrew Eliis (ed), *Electoral System Design*, op, cit 2011.

27 Didik Supriyanto, *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru*, op, cit, hal 157.

itu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional semi terbuka dimana di dalam surat suara terdapat tanda gambar partai politik serta daftar nama calon yang dapat dipilih langsung oleh pemilih, namun untuk keterpilihan calon adalah berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika tidak ada calon yang berhasil mendapatkan suara sebanyak angka BPP atau lebih maka penentuan calon terpilih akan berdasarkan nomor urut.

Pada Pemilu 2009, sistem ini pada awalnya akan digunakan kembali. Tetapi kemudian terdapat gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut jika tidak ada calon berhasil mendapatkan suara sebanyak angka BPP atau lebih adalah tidak konstitusional, karena mengabaikan intensi pemilih yang sudah memilih langsung calon yang sesuai preferensinya. Kemudian karena ada putusan MK tersebut maka sistem pemilu pada Pemilu 2009 adalah sistem proporsional terbuka murni, dimana penentuan calon terpilih adalah berdasarkan suara terbanyak. Sistem ini kembali digunakan pada Pemilu 2014.

Penggunaan sistem pemilu proporsional terbuka ini tentu membuat partai politik memiliki strategi yang berbeda untuk memenangkan pemilu yang tentu berimplikasi kepada bagaimana partai mencalonkan perempuan. Selain itu strategi kampanye yang digunakan dalam kampanye ini juga tentu akan berbeda karena dengan sistem pemilu proporsional terbuka yang berkampanye bukan hanya partai politik tetapi juga para caleg. Bagi caleg perempuan, mereka sudah mengalami tantangan sejak masa pencalonan.

Hal ini disampaikan oleh salah satu narasumber Lena Marya Mukti yang mengatakan bahwa karena dengan sistem pemilu yang seperti ini maka popularitas menjadi pertimbangan yang besar, sehingga terkadang pencalegan dan rekrutmen untuk perempuan tidak lagi berdasarkan merit sistem, tetapi melihat siapa yang paling populer dan siapa yang memiliki dana yang besar untuk berkampanye. Hal ini terjadi akibat politik biaya tinggi. Tidak jarang banyak perempuan di partai politik enggan mencalonkan diri (kembali) karena dampak politik transaksional.²⁸

Informan dari PKS juga menuturkan hal yang senada bahwa dengan sistem pemilu yang seperti ini memang akhirnya mendorong partai lebih mengutamakan kader yang memiliki popularitas yang tinggi dibanding kader yang sebenarnya sudah terpilih dalam pemira sekalipun. Termasuk juga dalam menentukan nomor urut caleg. Walaupun pada sistem yang menganut prinsip

28 Wawancara dengan Lena Maryana Mukti.

suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih, tetapi penempatan nomor urut kecil juga masih menjadi pengaruh. Hal ini terlihat bahwa pada hasil Pemilu 2014 yang lalu sebagian besar pemilih memilih calon yang berada di nomor urut kecil. Sementara yang biasanya lebih dianggap populer oleh partai adalah laki-laki, sehingga perempuan tidak ditempatkan di nomor urut atas.²⁹ Bahkan tidak jarang seorang caleg perempuan diminta oleh partai politiknya untuk membayar sejumlah yang agar dapat ditempatkan di nomor urut kecil.³⁰

Tantangan politik lainnya adalah kurangnya dukungan dari partai politik pengusung. Perempuan pada dasarnya memainkan peran yang penting dalam proses kampanye dan mencari dukungan untuk partai politik, namun perempuan jarang dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan di dalam struktur partai politik. Walaupun partai politik memiliki sumber daya untuk menarik dukungan publik saat kampanye, namun dukungan ini jarang diberikan kepada kandidat perempuan. Misalnya partai politik tidak memberikan bantuan keuangan kepada perempuan calon anggota legislatif saat berkampanye. Perempuan calon anggota legislatif dibiarkan sendiri bersaing secara ketat saat pemilu.

Selain kurangnya dukungan saat kampanye ataupun terkait dengan bantuan keuangan partai untuk kandidat perempuan, kurangnya dukungan partai politik kepada kandidat perempuan juga terjadi pada saat pencalonan. Terkadang partai politik dalam melakukan pencalonan terhadap perempuan masih terdapat bias karakter laki-laki. Misalnya dalam menyeleksi kandidat baik laki-laki atau perempuan, partai politik masih melihat kandidat mana yang dapat memberikan uang atau sumber daya yang besar dalam pemilu. Sementara perempuan sendiri kadang-kadang tidak memiliki sumber daya yang besar untuk pemilu. Sehingga karena kekurangannya ini perempuan ditempatkan di nomor-nomor yang tidak strategis ataupun di daerah pemilihan yang kecil peluang kemenangannya.³¹

F. KESIMPULAN

Perjalanan penerapan kebijakan afirmasi di Indonesia terus mengalami perkembangan sejak tahun 2003. Dimulai dengan memasukan ke dalam undang-undang pemilu bahwa partai politik sekurang-kurangnya memasukan 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon yang diajukan. Kemudian

29 Wawancara dengan Agoes Poernomo.

30 Wawancara dengan Lena Maryana Mukti.

31 Sushma Swaraj, *op. cit.*, hal 38.

partai politik yang ingin menjadi peserta pemilu disyaratkan harus memenuhi keterwakilan perempuan 30% dalam kepengurusan partai politik. Hingga pada Pemilu 2014 KPU mengeluarkan kebijakan dalam PKPU no 7/2013 yang menyatakan jika partai politik tidak memenuhi kebijakan afirmasi maka akan diberikan sanksi berupa diskualifikasi sebagai peserta pemilu.

Adanya ketentuan tersebut tentu mendorong partai untuk mau tidak mau harus menyertakan keterwakilan perempuan dalam daftar calon. PKS dan PPP yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini memiliki strategi masing-masing dalam pemenuhan kebijakan afirmasi tersebut. PKS sebagai partai yang mapan proses kaderisasinya tentu merekrut dan mencalonkan perempuan berdasarkan prosedur yang ada di dalam partainya, sehingga perempuan yang dicalonkan oleh partai ini sebagian besar memang merupakan kader partai. Tetapi tidak dipungkiri bahwa dalam mencalonkan tersebut terdapat beberapa pertimbangan, misalnya karena kurangnya kader perempuan di satu daerah pemilihan menyebabkan PKS tidak mencalonkan penuh dari kursi yang disediakan di parlemen.

Karena semakin sedikit calon yang diajukan artinya semakin sedikit juga perempuan yang harus dicalonkan partai. Selain itu, PKS memiliki mekanisme Pemilihan Raya (Pemira) yang merupakan proses pemilihan bakal calon yang dilakukan di internal partai yang diikuti oleh seluruh anggota partai. Jika seseorang perempuan sudah dipilih dalam proses ini maka mau tidak mau dirinya harus mau dicalonkan. Walaupun kemudian memang terdapat beberapa pertimbangan seperti apakah perempuan bakal calon tersebut mendapatkan ijin dari suami, memiliki popularitas yang tinggi, dan juga adanya kesiapan pendanaan dalam berkampanye.

Sementara strategi yang dilakukan oleh PPP berbeda. PPP pada dasarnya juga memiliki proses kaderisasi walaupun memang tidak sesistematis PKS. Partai ini lebih terbuka terhadap kader dari luar untuk dapat dicalonkan sebagai caleg. Upaya yang dilakukan partai ini untuk memenuhi kebijakan afirmasi adalah dengan menjaring kader yang memiliki kedekatan dengan elit partai politik dan juga kader yang memiliki popularitas yang tinggi seperti selebritis.

Selain itu PPP juga adalah partai politik yang paling banyak menempatkan caleg perempuannya pada nomor urut 1. Dan ini berimplikasi juga pada jumlah caleg perempuan yang terpilih juga semakin besar. Sebelum melakukan pencalonan, PPP sendiri di internal partainya sudah memiliki kebijakan bahwa perempuan harus dimasukkan dalam kepengurusan harian partai baik dari

tingkat pusat sampai tingkat daerah. Hal ini akan mendorong partai lebih mudah dalam mencari kader perempuan untuk dicalonkan.

Walaupun memiliki strategi yang berbeda, tetapi dalam mempertimbangkan siapa perempuan yang akan dicalonkan oleh kedua partai ini adalah sama yaitu mempertimbangkan popularitas calon dan juga kesiapan pendanaan untuk berkampanye. Sistem pemilu berupa sistem pemilu proporsional terbuka dimana keterpilihan calon adalah berdasarkan suara terbanyak menyebabkan calon yang memiliki popularitas tinggi akan lebih mudah dikenali oleh masyarakat dan akan lebih dipilih oleh masyarakat.

Untuk itu memang dalam perjalanan afirmasi ini masih terdapat tantangan yang dihadapi oleh perempuan caleg dalam pemilu seperti tantangan di internal partai politik, tidak mendapatkan dukungan dari partai seperti adanya bantuan keuangan khusus kepada caleg perempuan, hingga oligarki partai yang menyebabkan banyaknya perempuan terpilih adalah mereka yang memiliki kedekatan dengan elit partai politik. Sehingga untuk menghadapi Pemilu 2019 masih diperlukan sinergi antara masyarakat sipil dan juga perempuan partai politik untuk bekerja sama mendorong keterwakilan perempuan.

REFERENSI:

- Asshidique, Jimly *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Blackburn, Susan *Women and The State in Modern Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Chusnul Mar'iyah, *Membaca Ulang Politik: Pendekatan Feminisme dan Metodologi Penelitian*, Jurnal Afirmasi, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminis, Vol. 2, Januari 2013.
- Hurriyah, Skripsi: *Sistem Kaderisasi Partai Keadilan Sejahteraan (1998-2003)*, Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok: 2004.
- Isra, Saldi *Pergerasan Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensialisme Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Lee, Antony dkk, *Inovasi Pemilu. Mengatasi Tantangan Memanfaatkan Peluang*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2017.
- Mariyah, Chusnul, *Urugensi Kuota Perempuan dalam Parpol*, dalam Endang Sulastri, *Pola Rekrutmen Caleg Perempuan Partai Persatuan Pembangunan Pada Pemilu 1999*, Tesis, Program Magister Ilmu Politik, Universitas Indonesia, 2003.
- Marle Karl, *Women and Empowerment: Participation and Decision Making*, London and New Jersey: Zed Book, 1995.

- Matland, Richard, *Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan. Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan*, dalam Julie Ballington, *Perempuan di Parlemen Bukan Sekedar Jumlah*, Jakarta: The International IDEA (terjemahan), 2002.
- Molyneux, Maxine, dan Shara Razavi, *Gender Justice, Development, and Rights*, United Nations Research Institute for Social Development, Democracy, Governance, and Human Rights, Programme Paper Number 10, January 2013.
- Mukti, Lena Maryana *Peran Partai Politik Dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan pada Pemilu 2014*, Makalah Lepas, 2014
- Noerdin, Edriana, Myra Diarsi, & Sita Aripurnami, *Representasi Politik Perempuan adalah Sebuah Keharusan*, Jurnal Pengembangan Pemikiran Feminisme: Afirmasi 2011.
- Noor, Firman *Perpecahan dan Soliditas Partai Islam di Indonesia: Kasus PKB dan PKS di Dekade Awal Reformasi*, Jakarta: LIPI Press, 2014.
- Pamungkas, Sigit, *Perihal Sistem Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Ilmu Pemerintahan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada, 2009.
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence: The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Reynold, Andrew, Ben Reilly, and Adrew Eliis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stocholm: Internastional IDEA, 2011.
- Soetjipto, Ani, *Politik Harapan, Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Margin Kiri, 2011.
- Soetjipto, Ani Widayani, *Politik Perempuan Bukan Gerhana*, Jakarta: Kompas, 2005.
- Soetjipto, Ani dan Shelly Adelina, *Partai Politik dan Strategi Gender Separuh Hati. Pelajaran dan Pengalaman Tiga Partai Pemenang Pemilu*, Jakarta: Parentesis Publisier, 2012
- Supriyanto, Didik *Politik Perempuan Pasca-Orde Baru: Koalisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013.
- Supriyanto, Didik Tesis: *Perempuan Politik Pasca Orde Baru*, Depok: Universitas Indonesia, 2007
- Subiantoro, Eko Bambang, *Masa Depan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014*, Jurnal Perempuan, Untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Vol. 18 No 4, November 2013.
- Subono, Nur Iman, *Partisipasi Perempuan, Politik Elektoral, dan Kuota: Kuantitas, Kualitas, atau Kesetaraan*, Jurnal: Perempuan untuk Pencerahan dan Kesetaraan, Vol. 18 No.4, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 6 November 2013.

Sulastrri, Endang *Tesis: Pola Rekrutmen Caleg Perempuan Partai Persatuan Pembangunan Pada Pemilu 1999*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, 2003.

The International IDEA, *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum. Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Swedia, hal 23 Edisi Bahasa Indonesia, 2002.

The International IDEA, *Women in Parliament, Beyond Numbers (A Revised Edition)*, Stockholm: International IDEA, 2005

Wulandari Lia, dan Khoirunnisa Agustyati, *Pencomotan Perempuan untuk Daftar Calon. Rekrutmen Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk Memenuhi Kuota 30% Perempuan dalam Pemilu 2014*, Jakarta: Yayasan Perludem, 2014.

Wulandari, Lia, *Peta Politik Perempuan Menjelang Pemilu 2014*, Jakarta: rumahpemilu.org, 2013

Sumber online:

Burhani Ruslan, Kuota 30% Perempuan Belum Berdampak pada Keterpilihan, <http://www.antarane.ws.com/berita/493749/kuota-30-persen-perempuan-belum-berdampak-pada-keterpilihan>, diakses pada Sabtu, 25 Maret 2017

Undang-undang dan Peraturan

UU No 12/2003.

UU No 10/2008.

UU No 8/2012.

PKPU No 7/2013.

PROFIL PENULIS

Juri Ardiantoro adalah komisioner KPU RI periode 2012-2017. Pada pertengahan 2016 hingga April 2017, Juri dipercaya menjadi Ketua KPU RI menggantikan mendiang Husni Kamil Manik yang berpulang pada Juni 2016. Sebelum menjadi anggota KPU RI, Juri adalah Ketua KPU DKI Jakarta. Juri memperoleh gelar sarjananya dari jurusan pendidikan sejarah IKIP Jakarta (sekarang UNJ), dengan periode kuliah 1992-1999. Juri melanjutkan pendidikan magisternya di jurusan Sosiologi FISIP UI pada 2000-2003. Dia menyelesaikan studi doktoralnya di bidang Sosiologi di Universiti Malaysia, Kuala Lumpur, 2006-2015

Partono Samino lahir di Klaten, Jawa Tengah pada saat Pemilu yang kedua diselenggarakan pada jaman Orde Baru. Setelah menyelesaikan pendidikan SMA di Klaten, Ia melanjutkan pendidikannya di FISIPOL Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta. Pada tahun 2005, melanjutkan pendidikan master ilmu Kebijakan dan Manajemen Publik di kampus Institute of Social Studies (ISS) of Rotterdam University di Belanda. Sepulang dari Belanda, awal tahun 2007 mulai bekerja sebagai peneliti senior di Center for Electoral Reform (CETRO), sebuah LSM yang bergerak dalam bidang reformasi pemilu di Indonesia. Menjelang penyelenggaraan Pemilu 2009, bergabung dengan UNDP Indonesia dalam proyek pemilu yang disebut Election – MDP UNDP sebagai project officer yang bertugas membantu KPU dan Bawaslu dalam menyelenggarakan Pemilu 2009. Perkenalan dengan BRIDGE dimulai pada tahun 2009 ketika UNDP Indonesia menugaskan Partono Samino mengikuti BRIDGE Introduction Training di Melbourne Australia kemudian ditugaskan memberikan fasilitasi serangkaian Pelatihan BRIDGE di beberapa wilayah di Indonesia. Saat ini laki-laki yang dikenal sebagai sosok serius namun humoris ini merupakan fasilitator terakreditasi (Fully Accredited BRIDGE Facilitator). Pada September 2011, Partono Samino bergabung di dalam Project Contribution Voter Registration Reform (CVRR) sebagai tenaga ahli (expert), sebuah project yang dibiayai oleh Australia untuk mencari dan mempersiapkan sistem pendaftaran pemilih Pemilu 2014. Sejak tahun 2013 sampai saat ini Partono Samino menjadi Tenaga Ahli KPU Republik Indonesia.

Usep Hasan Sadikin Pegiat demokrasi rumahpemilu.org, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Sejak 2012, lelaki kelahiran Banten ini melakukan advokasi pemilu Indonesia melalui jurnalisme pemilu berbasis data. Dalam advokasi UU Pemilu 2019, Usep terlibat sebagai koordinator Sub-Komite Keterwakilan Perempuan koalisi masyarakat sipil “Sekretariat Bersama Kodifikasi UU Pemilu”. Sebelum di Perludem, lulusan Geografi FMIPA Universitas Indonesia ini menyalurkan kritismenya pada isu feminisme di Yayasan Jurnal Perempuan (2009-2012) dan isu hak warga difabel di Helen Keller International Indonesia (2012). Usep biasa berinteraksi melalui media sosial dan email di usep.99@gmail.com.

Heroik Mutaqin Pratama lahir pada tanggal 16 November 1992, di Bogor Jawa Barat. Meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (FISIPOL UGM). Sejak mahasiswa, ia aktif diberbagai bidang organisasi kemahasiswaan mulai dari Korps Mahasiswa Politik dan Pemerintahan (KOMAP UGM) sebagai presiden, kemudian pimpinan bidang sosial dan politik senat mahasiswa FISIPOL UGM, dan menjadi menteri aksi dan propaganda BEM KM. Selain itu, pria yang dikenal dengan sapaan Oik ini, pernah menjadi asisten peneliti di Politics & Government (POLGOV) Research Center UGM, dan semenjak November 2014 aktif di Perkumupulan Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM). Sebagai peneliti Perludem, Heroik memiliki minat dan fokus kajian terhadap isu-isu sistem pemilu, kepartaian, dan sistem pemerintahan. Ia aktif juga menulis di beberapa media massa seperti Kompas dan Seputar Indonesia. Selain itu ia pernah menulis beberapa buku “Menakar Prospek Sistem Pemerintahan Hasil Kepala Daerah Serentak 2015”, dan ikut serta menyusun buku “Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014” yang diterbitkan oleh KPU. Ia dapat dihubungi melalui email heroikmp@gmail.com

Adelline Syahda: lahir di Pariaman, 30 Mei 1994. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan program kekhususan Hukum Tata Negara (HTN). Saat ini aktif sebagai peneliti di KoDe Inisiatif sejak 2016 lalu.

Adam Mulya Bunga Mayang: lahir di Jakarta, 7 April 1995. Merupakan Peneliti Kode Inisiatif, menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dengan konsentrasi Hukum Tata Negara pada April 2016, saat ini sedang menempuh pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia dengan konstentrasi Hukum Kenegaraan.

Khoirunnisa Nur Agustyati lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Sosiologi FISIP UI Januari 2010, dan studi Magister Ilmu Politik di FISIP UI pada Juli 2017. Setelah lulus dari UI, dirinya menggeluti isu kepemiluan dan langsung bergabung di LSM Centre for Electoral Reform (CETRO) sejak 2010 sebagai peneliti. Saat ini, aktif bekerja di Perludem sejak Juni 2012, dan kini menjadi Deputi Program di Perludem. Tulisannya yang pernah dipublikasikan antara lain tulisannya bersama Reza Syawawi yang berjudul Membunuh Demokrasi lokal, Mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah ke DPRD dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Buku Pencomotan Perempuan untuk Daftar Calon (Perludem, 2013), Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD (Perludem, 2013), Menata Ulang Penjadwalan Pilkada (Perludem, 2013), Politik Hukum Sistem Pemilu (Perludem, 2012), Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014 (Perludem, 2015).