

PERLINDUNGAN HAK
MEMILIH WARGA
NEGARA DI PEMILU 2019
DAN KETERWAKILAN
PEREMPUAN DI LEMBAGA
PENYELENGGARA PEMILU

Fadli Ramadhanil
Heroik Mutaqin Pratama
Khoirunnisa Nur Agustyati
Usep Hasan Sadikin

Penulis:

Fadli Ramadhanil

Heroik Mutaqin Pratama

Khoirunnisa Nur Agustyati

Usep Hasan Sadikin

Editor:

Didik Supriyanto

Penerbit:

Perkumpulan untuk Pemilu dan
Demokrasi (Perludem) dengan Dukungan
Kedutaan Besar Belanda

September 2019

ISBN 978-602-74824-5-6

KATA PENGANTAR

PEMILU SETARA UNTUK SEMUA

Jika demokrasi bisa diwakilkan satu kata lain yang membedakannya dengan sistem politik sebelumnya, maka kata itu adalah “kesetaraan”. Hanya dalam demokrasi tiap warga, apapun latar belakangnya, dinilai sama sebagai satu suara, *one person one vote one value (opovov)*. Sistem politik sebelum demokrasi hadir meninggikan orang tertentu dibanding lainnya: teokrasi (utusan Tuhan/agamawan), kerajaan (raja), aristokrasi (kelas atas tertentu), dan lainnya.

Tapi, Pemilu sebagai jalan satu-satunya mencapai kekuasaan dalam demokrasi ternyata tak otomatis berkeadaan setara. Yang terjadi dalam implementasi “dari, oleh, dan untuk rakyat” malah merupakan diskriminasi bagi sebagian warga negara. Di Indonesia, sebagian warga ini di antaranya adalah perempuan, kelompok disabilitas, dan masyarakat adat.

Tingkat kesetaraan Pemilu Indonesia terhadap perempuan, kelompok disabilitas, dan masyarakat adat bisa diukur dari tingkat partisipasi. Partisipasi Pemilu bukan hanya soal persentase pengguna hak pilih (*voter turn out*) melainkan lebih utuh dengan mengidentifikasi ragam bentuk partisipasi yaitu: sebagai pemilih, peserta, dan penyelenggara. Semua bentuk partisipasi dengan kesetaraan yang luas ini bertujuan akhir menghasilkan pemerintahan dengan kebijakan adil bagi semua warga.

Hak pilih merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM). Hardy Bouillon dalam “What Are Human Rights?” (2016)

menekankan bahwa inti dari HAM adalah hak kepemilikan. Hak pilih di sini berarti hak memilih dan hak dipilih (mencalonkan dan terpilih). Saat hak memilih dan dipilih tak dimiliki satu individu warga negara, maka telah terjadi pelanggaran HAM. Negara yang dalam perspektif ini didirikan untuk melindungi HAM, jika membiarkan hilang/berkurangnya hak pilih berarti negara melalui pemerintahan yang menjalankannya telah gagal menjamin perlindungan HAM bagi rakyat sebagai tuan yang mendirikannya.

Buku ini coba menggambarkan seberapa bisa Pemilu Indonesia bermakna setara bagi perempuan, kelompok disabilitas, dan masyarakat adat. Masalah hak pilih di Indonesia terkait identitas warganya, perempuan relatif tak banyak masalah pada hak memilih tapi banyak masalah pada hak dipilih sebagai penyelenggara pemilu. Sedangkan bagi kelompok disabilitas dan masyarakat adat, kesetaraan belum didapat seutuhnya baik pada hak memilih maupun hak dipilih.

Kelompok disabilitas dan masyarakat adat oleh International IDEA ditempatkan sebagai warga berhak pilih dengan istilah kelompok rentan. Kerentanan terbentuk karena faktor internal dan eksternal kelompok yang disimpulkan tersubordinasi oleh normalisme dan pemaksaan capaian tertentu dalam pembangunan.

KERENTANAN KELOMPOK DISABILITAS

Hak politik kelompok disabilitas sejatinya sama halnya dengan hak politik warga lain, yaitu hak memilih dan hak dipilih. Tapi, pembahasan hak politik kelompok disabilitas di Indonesia menjadi perhatian khusus dibanding identitas warga lainnya karena warga disabilitas mengalami diskriminasi hak politik bukan hanya dalam pengertian hak dipilih tapi juga hak memilih.

Seiring pengupayaan hak politik kelompok disabilitas, istilah dan ragam disabilitas menyertakan dinamika. Selain “disabilitas”, sebagian pihak menggunakan istilah “penyandang cacat”, juga ada “*difabel*” dari *different ability (difable)*. Sebagaimana isu disabilitas dalam pendidikan, isu diabilitas dalam pemilu diawali dengan

disabilitas netra (hambatan sensor penghilhatan) yang kemudian berkembang kepada ragam disabilitas lainnya seperti daksa (fisik), rungu (sensorik dengar), grahita (intelektual), dan mental.

Hak memilih kelompok disabilitas awalnya lebih menekankan layanan hak memilih bagi kelompok disabilitas netra dengan bentuk layanan menyediakan template braille surat suara. Seiring berjalannya perbaikan layanan hak memilih disabilitas netra, jenis disabilitas lainnya pun mulai diperhatikan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Pemilu 2014 mulai mendata kelompok disabilitas sebagai pemilih berdasarkan 5 jenis disabilitas: 1. Netra, 2. Daksa, 3. Rungu, 4. Grahita, 5. Lain-lain.

Yang paling aktual adalah tentang hak pilih kelompok disabilitas mental. Pada Pemilu Presiden 2014, kelompok disabilitas mental mendapat perhatian khusus ketika Perhimpunan Jiwa Sehat (PJS) yang dipimpin Yeni Rosa Damayanti bersama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengingatkan para pemangku kepentingan pemilu, termasuk Komisi Pemilihan Umum (KPU), bahwa regulasi pemilu Indonesia mengalami kemunduran dalam layanan hak memilih ketika menggunakan UU No.42/2008 untuk Pemilu Presiden 2014. Dalam UU yang awalnya digunakan untuk Pemilu Presiden 2009 itu, syarat memilih menyertakan kalimat “tidak sedang terganggu jiwanya” akan diimplementasikan pelarangan memilih bagi kelompok disabilitas mental.

Di Pemilu 2019, regulasi pemilu yang merujuk pada UU No.7/2017 lebih menjamin layanan hak pilih kelompok disabilitas. Tak adanya pemaknaan sehat jasmani dan rohani atau tidak terganggu jiwanya sebagai syarat pencalonan atau pemilih yang ditujukan pada kelompok disabilitas tapi jaminan ini tak cukup suportif dalam peraturan teknis pemilu dari KPU. Selain itu, kelompok disabilitas mental pun dalam dinamika kampanye malah dijadikan komoditas pemberitaan dan elektabilitas dengan istilah “orang gila”, dibanding pemenuhan hak memilihnya.

Secara umum, kelompok disabilitas mengalami hambatan layanan hak pilih di banyak tahapan pemilu. Di tahapan pendaftaran pemilih, nama kelompok disabilitas bisa tak masuk dalam daftar.

Alasannya bisa dinilai membebankan kerja penyelenggara, bisa karena merendahkan kemampuan disabilitas, dan bisa karena permintaan keluarga kelompok disabilitas bersangkutan atas dasar malu. Keadaan ini merupakan tahap awal dalam penyelenggaraan pemilu yang membuat kelompok disabilitas kehilangan hak pilihnya.

Kalau pun terdaftar dan menyadari kepastian hak pilihnya, kelompok disabilitas tak mendapatkan informasi dan pendidikan pemilih yang baik. Visi-misi dan program kontestas pemilu tak sampai, atau tak utuh disampaikan kepada kelompok disabilitas. Keadaan ini membuat kelompok disabilitas tak tahu waktu, tempat, dan cara pemilihan sehingga kehilangan hak pilihnya, bisa juga menjadi urung menggunakan hak pilihnya karena tak memahami para kontestan.

Sebagian kelompok disabilitas ada yang sampai di tempat pemungutan suara (TPS) untuk menggunakan hak pilihnya. Tapi keadaan TPS yang tak akses menjadikan prinsip pemilu Luber Jurdil tak terpenuhi. Misal, kelompok dengan disabilitas fisik tak bisa menggunakan hak pilihnya seperti umumnya warga karena keadaan TPS yang sempit, berbatu, dan bertangga. Selain itu biasa diperlakukan petugas secara tak ramah atau berdasar kasihan sehingga dibantu secara berlebihan. Kelompok disabilitas netra bisa kehilangan prinsip kerahasiannya dalam menentukan pilihan di bilik suara jika tak ada template surat suara.

Cara pandang Kementerian Kesehatan berbeda dengan cara pandang Kementerian Sosial dalam menentukan disabilitas seseorang. Kementerian Kesehatan melihat disabilitas lebih pada pendekatan kesehatan, sementara Kementerian Sosial melihatnya sebagai masalah sosial dan kesejahteraan. Secara teknis, sebagaimana ditunjukkan dalam hasil pemantauan, masalah data pemilih penyandang disabilitas dimulai dari data awal dan proses pemutakhiran data pemilih, yaitu tergantung petugas pendataan yang memasukkan data pemilih dan jenis disabilitas pemilih ke dalam formulir pendataan atau tidak hingga menjadi DPT.

Pendataan pemilih penyandang disabilitas harus dilakukan

sejak proses awal pendataan pemilih, dan jika pada tahapan pemutakhiran daftar pemilih data ini tidak bisa didapatkan, bisa dipastikan data tersebut tidak kita dapatkan dalam Pemilu. Jika saja saat Pemilu 2014 pendataan ini dilakukan saat pemutakhiran daftar pemilih sebelum pelaksanaan Pileg 2014, bisa dipastikan saat ini kita mempunyai data pemilih penyandang disabilitas. Pasca-Pileg dan menjelang Pilpres 2014, pendataan tersebut sudah sulit dilakukan karena petugas pemutakhiran sudah tidak lagi mendatangi pemilih untuk memutakhirkan daftar pemilih.

Ini menjadi tantangan ke depan bagaimana agar petugas KPPS benar-benar mengerti tentang tata cara berinteraksi dan membantu penyandang disabilitas. Jika tidak maka atauran yang baik akan juga sulit dipraktikkan karena minimnya pemahaman dan keterampilan petugas dalam berinteraksi dengan penyandang disabilitas.

KERENTANAN MASYARAKAT ADAT

Masyarakat adat masuk sebagai warga berhak pilih yang rentan disebabkan tiga hal. Pertama, karena tempat tinggalnya yang berkeadaan jauh, terisolir, berpindah, atau ketiganya sehingga sulit diakses. Kedua, karena kekuasaan hukum publik yang tak mengakui bahkan mengambil kepemilikan dari tanah adat (ulayat) yang dimiliki secara kolektif oleh masyarakat adat. Ketiga, karena konsep internal keyakinan masyarakat adat.

Setelah kolonialisasi, kemerdekaan Indonesia malah tak menyertakan kedaulatan tanah air ulayat (kolektif adat). Kesewenangan kekuasaan mengintervensi eksistensi masyarakat adat melalui standar hukum publik. Ragam istilah kepemilikan tanah negara yang tumpang tindih terhadap satuan dan sebaran wilayah adat yang tak diindahkan, berkonsekuensi memarjinalkan masyarakat adat. Karena tak sesuai dengan standar hukum publik, masyarakat adat beserta kepemilikan tanah kolektifnya tak diakui oleh negara.

Negara yang tak mengakui masyarakat adat dan tanah ulayat

juga berkaitan dengan oknum pemerintahan yang ingin menguasai tanah ulayat, sebagian merupakan elite militer atau yang dilindungi oknum militer. Dalam perkembangannya, pemilihan kepala daerah secara langsung menjadikan tanah ulayat sebagai komoditas transaksi antara petahana/calon kepala daerah perusahaan tambang/perkebunan. Petahana/calon kepala daerah yang menjanjikan kontrak dengan perusahaan tambang/perkebunan akan mendapat gelontoran dana kampanye bahkan gaji ke-14 jika petahana/calon kepala daerah terpilih dalam pilkada.

Riset Perludem bersama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menemukan itu. Komunitas Masyarakat Adat Rakyat Penunggu di Sumatera Utara berada dalam kawasan konflik dengan hak guna usaha (HGU) ex-PT Perkebunan Nusantara (PTPN) II. Negara tidak mau mengakui domisili masyarakat adat karena berada dalam kawasan HGU ex-PTPN II yang melibatkan oknum militer. Kondisi ini menyebabkan pemerintah Desa Amplas menolak untuk melakukan pendataan penduduk karena dianggap sebagai penduduk ilegal yang berdampak pada hilangnya hak pilih di pemilu.

Negara yang tak mengakui masyarakat adat juga bisa terkait dengan konsep keyakinan adat (agama lokal) atau tata cara peribadatan yang tak diakui pemerintah. Karena kerja administratif yang terlalu prosedural dan tak berpihak/melayani kepada masyarakat adat dengan alasan hambatan keyakinan.

Contohnya, masyarakat adat di Desa Matoa, Bulukumba, Sulawesi Selatan. Hak pilih masyarakat adat ini hilang karena tak memiliki KTP el yang pembuatannya mensyaratkan foto. Masyarakat adat ini berkeyakinan hidup tak boleh berfoto dalam kondisi apapun.

Tanpa pengakuan keberadaan masyarakat adat dan tanah ulayat oleh negara berkonsekuensi kokosongan dokumen administrasi kependudukan. Perlawanan masyarakat adat terhadap pemerintah/perusahaan yang merebut tanah ulayat merupakan perlawanan lemah. Apa yang dimiliki masyarakat adat (seperti tanah kolektif) serta apa yang berhak dijamin yang melekat pada tiap individu masyarakat adat seperti hak hidup, pendidikan, kesehatan, dan

hak pilih, pun menjadi hilang.

Pemilu 2019 menambah kompleksitas masalah pengakuan negara terhadap masyarakat adat. Undang-undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) pasal 202 ayat (2) dan Pasal 210 ayat (3) menyebutkan bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS hanya pemilih yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el). Syarat mutlak memiliki KTP-el ini menimbulkan permasalahan bagi terpenuhinya hak pilih masyarakat adat.

AFIRMASI PEREMPUAN

Berbeda dengan kelompok disabilitas dan masyarakat adat, perempuan bukan hanya relatif tak bermasalah pada hak memilih tapi juga sudah mencapai perjuangan afirmasi pada tataran regulasi untuk hak mencalonkan dan dipilih. Politik perempuan yang afirmatif di Indonesia terbilang terus mengalami penguatan, khususnya pasca-Reformasi. Penguatan terjadi di tiga aspek: legislasi, penguatan lembaga demokrasi, dan dinamika gerakan perempuan.

Indonesia memang tak punya sejarah melarang perempuan berpolitik, baik sebagai pemilih maupun peserta pemilu. Tapi, justru catatan ini menjadi dasar kesimpulan, tak akseleratifnya Indonesia menampung dan melindungi hak perempuan berpolitik sejak merdeka pada 1945. Selama itu, kebijakan sensitif gender masih kurang dalam bentuk dan persentase anggaran.

PENYELENGGARA PEMILU

Berbeda dengan capaian partisipasi perempuan di pemilu legislatif yang mengalami tren peningkatan, capaian partisipasi perempuan di penyelenggara pemilu terbilang masih rendah. Pimpinan di Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), masih didominasi lelaki dari pusat hingga ke daerah. Penyebabnya, beberapa hambatan dari berbagai segi mulai dari regulasi, budaya, geografis, hingga pengetahuan kepemiluan.

Padahal, kehadiran perempuan dalam penyelenggara pemilu mempunyai dua kepentingan. Pertama, kepentingan politik perempuan di ruang publik bernama penyelenggara pemilu. Kedua, kepentingan menjaga keterwakilan perempuan pada tahap pencalonan hingga keterpilihan perempuan melalui lembaga penyelenggara pemilu yang nasional, tetap, dan mandiri.

KPU bertugas melaksanakan penyelenggaraan tahapan pemilu. KPU memiliki struktur hirarki pelaksana penyelenggaraan pemilu hingga ke tingkat desa/kelurahan. Setiap struktur memiliki keanggotaan dimana perempuan dan laki-laki memiliki kesempatan yang sama untuk mengisi keanggotaan tersebut. Pengalaman terlibat dalam kepemiluan baik sebagai anggota PPK, PPS, maupun KPPS, atau kegiatan kepemiluan lainnya akan memberikan skor atau nilai tambah ketika ingin mendaftar menjadi calon anggota KPU.

Bawaslu bertugas mengawasi proses pelaksanaan penyelenggaraan pemilu. Bawaslu memiliki struktur hirarki, dari provinsi, kabupaten/kota, kecamatan hingga desa/kelurahan. Penting menjamin rekrutmen peserta dan tahapan pemilu yang sesuai dengan prosedur dan substansi demokrasi, termasuk dijaminnya perempuan dalam mencalonkan dan ditetapkan sebagai calon melalui perempuan anggota Bawaslu.

Kewenangan KPU dan Bawaslu dalam membuat peraturan pelaksana pun penting untuk menghasilkan ketentuan hukum yang afirmatif terhadap perempuan. KPU bisa mengisi kekosongan aturan dalam UU Pemilu untuk mengimplementasikan pemilu yang lebih setara dan menguatkan perempuan sebagai peserta dan pemilih melalui Peraturan KPU. Bawaslu pun bisa membuat Peraturan Bawaslu yang lebih memastikan keadilan pemilu, termasuk yang melindungi hak politik perempuan sebagai peserta maupun pemilih.

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan dukungan Kedutaan Besar Belanda, mencoba memperbaiki pengetahuan mengenai daya kesetaraan Pemilu Indonesia terhadap perempuan, kelompok disabilitas, dan masyarakat adat.

Penelitian, penulisan, dan publikasi mengenai kelompok rentan dalam pemilu ini semoga bisa jadi tambahan penting bagi ilmu pengetahuan kepemiluan serta bagi kebutuhan advokasi pemilu Indonesia yang lebih baik. Dalam kesempatan ini juga, Kami mengucapkan terima kasih kepada Kedutaan Belanda yang telah mendukung kajian yang hadir dihadapan dewan pembaca ini

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) yang telah bekerjasama dalam mengumpulkan data dan melakukan pemantauan bersama Perludem di dalam kegiatan penelitian ini. Semoga kolaborasi yang baik ini bisa memberikan sumbangsih bagi pembenahan sistem pendaftaran pemilih, khususnya perlindungan hak pilih kelompok masyarakat adat dan disabilitas.

Terima kasih kepada Fadli Ramadhani, Heroik Mutaqin Pratama, Khoirunnisa Nur Agustyati, dan Usep Hasan Sadikin sebagai peneliti dan penulis. Semoga kontribusi mengenai kesetaraan kelompok rentan dalam pemilu ini menjadi bagian positif untuk menciptakan Indonesia yang lebih setara.

Jakarta, 13 September 2019

Titi Anggraini

Direktur eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR: PEMILU SETARA UNTUK SEMUA	iii
Kerentanan kelompok disabilitas.....	iv
Kerentanan masyarakat adat	vii
Afirmasi perempuan	ix
Penyelenggara Pemilu	ix
BAB I PERLINDUNGAN HAK PILIH KELOMPOK RENTAN	1
A. Pendahuluan.....	1
B. Daftar Pemilih dan Pendaftaran Pemilih.....	5
C. Pengalaman Tiga Pemilu.....	8
D. Pemilih Desabilitas Mental.....	17
E. Hak Pilih Masyarakat Adat	19
F. Penutup	25
BAB II PEREMPUAN DI LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU	27
A. Pendahuluan.....	27
B. Desain Lembaga Penyelenggara Pemilu	29
C. Faktor Penentu Rekrutmen Perempuan	37
Keterwakilan Perempuan di KPU Provinsi	46
Keterwakilan Perempuan di Bawaslu Provinsi	50
D. Tantangan Menghadirkan Perempuan	55
E. Penutup	58
Daftar Pustaka	63
Profil Penulis	65

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Rekapitulasi Hasil Pemantauan Kelompok Rentan.....	23
Tabel 2	Perbandingan Pengaturan Afirmasi di Penyelenggara Pemilu	37
Tabel 3	Tahapan Seleksi KPU dan Bawaslu	39
Tabel 4	Perbandingan Mekanisme dan Tahapan Seleksi KPU/Bawaslu Nasional dan KPU/ Bawaslu Provinsi/Kabupaten/Kota.....	42
Tabel 5	Perbandingan Jumlah Laki-laki Perempuan di KPU dan Bawaslu	45
Tabel 6	Persentase Perempuan Calon Anggota KPU di 16 Provinsi	48
Tabel 7	Latar Belakang Perempuan Calon Anggota KPU.....	49
Tabel 8	Jumlah Keterwakilan Perempuan dari Lima Anggota Tim Seleksi Provinsi	52
Tabel 9	Keterwakilan Perempuan Bawaslu Provinsi 2017-2018	54

BAB I

PERLINDUNGAN HAK PILIH KELOMPOK RENTAN

A. PENDAHULUAN

Salah satu prinsip pemilihan umum atau pemilu demokratis adalah hak pilih universal atau *universal suffrage*. Hak pilih universal mengandung arti hak memilih dan hak dipilih. Namun hak pilih universal lebih sering dimaknai sebagai hak memilih atau hak memberikan suara bagi setiap orang dewasa. Prinsip hak pilih universal adalah mengharuskan setiap orang dewasa memiliki hak pilih sama tanpa membedakan jenis kelamin, ras, suku, bahasa, agama, paham politik, kekayaan, atau status lainnya.

Naskah asli Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menjamin persamaan hak politik warga negara sebagaimana termaktup pada Pasal 27 ayat (1): *Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*. Oleh karena itu sejak Pemilu 1955 dan hingga pemilu-pemilu Orde Baru, tidak ada masalah dengan prinsip hak pilih universal karena dengan merujuk pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tersebut, undang-undang pemilu menjamin persamaan hak memilih bagi setiap warga negara dewasa.

UUD 1945 yang diubah empat kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilu 1999, tidak hanya mempertahankan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, tetapi juga mengatur asas-asas pemilu sebagaimana tertera dalam Pasal 22E ayat (1):

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pengaturan tentang asas-asas pemilu tersebut menjadi dasar bagi pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta pemilihan kepala daerah, yaitu gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota.

Prinsip hak pilih universal terkandung di dalam asas umum, mengharuskan setiap warga negara yang memenuhi persyaratan memiliki hak pilih. Terhadap pengertian asas umum ini, beberapa undang-undang pemilu menegaskan, bahwa semua warga negara yang memenuhi persyaratan berhak mengikuti pemilu. Pemilu yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.¹

Selanjutnya asas adil memiliki konsekuensi terhadap peraturan maupun pelaksanaan pemilu. Undang-undang pemilu menjelaskan, asas adil berarti dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun. Itu artinya, setiap warga negara yang memenuhi syarat untuk memiliki hak pilih wajib diperlakukan sama. Apalagi Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 menjamin: *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*

Konsep hak pilih universal menyebutkan bahwa hak pilih tersebut diberikan kepada orang dewasa, yaitu orang yang diasumsikan sudah mampu dan mandiri dalam menggunakan hak pilihnya. Sejak Perang Dunia II hampir semua negara menggunakan umur

¹ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 12/2003). Inilah undang-undang pemilu pertama yang disusun berdasarkan UUD 1945 yang telah diubah.

sebagai tolok ukur kedewasaan, meskipun setiap negara berbeda-beda dalam menentukan batas umur minimal: 21, 20, 19, 18, 17, 16 tahun.

Bagi Indonesia, umur bukan satu-satunya kriteria pemilih. Selain menggunakan umur, yakni genap berusia 17 tahun atau lebih, Indonesia juga menggunakan kriteria lain, yaitu sudah kawin atau sudah pernah kawin. Artinya, meskipun belum berusia 17 tahun, jika sudah kawin atau sudah pernah kawin, seseorang mempunyai hak memilih. Ketentuan ini berlaku sejak Pemilu 1955 hingga saat ini. Sementara sejak Pemilu 1977, yaitu pemilu pertama Orde Baru, undang-undang melarang anggota TNI/Polri untuk mengikuti pemilu. Dengan demikian kerangka hukum pemilu Indonesia mengenal tiga kriteria pemilih: pertama, genap berusia 17 tahun; kedua, sudah kawin atau sudah pernah kawin; dan ketiga, bukan anggota TNI/Polri. Selain itu, masih ada larangan mengikuti pemilu bagi warga negara yang dicabut hak politiknya oleh pengadilan.

Dalam pemilu, proses mengubah suara yang dimiliki pemilih menjadi kursi yang diduduki calon terpilih merupakan sesuatu yang sangat rumit. Tidak serta merta setiap warga negara yang berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah kawin atau sudah pernah kawin dan bukan anggota TNI/Polri, bisa langsung menggunakan hak pilihnya. Sebab terdapat teknis pelaksanaan pemungutan suara yang harus disiapkan: tempat pemungutan suara (TPS), bilik suara, kotak suara, surat suara, alat coblos/pilih, formulir-formulir yang mencatat hasil penghitungan suara, dan lain-lain.

Semua undang-undang pemilu di dunia menyatakan, hanya warga negara yang namanya tercatat di dalam daftar pemilih lah yang bisa menggunakan hak pilihnya. Ketentuan administratif tersebut digunakan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang berhak memilih bisa menggunakan hak pilihnya dengan baik. Sebab berdasarkan daftar pemilih itulah surat suara dan perlengkapannya dapat dihitung dan disiapkan oleh penyelenggara pemilu, sehingga pada hari pemungutan suara tidak ada warga negara yang memiliki hak pilih tetapi tidak bisa memilih gara-gara tidak mendapatkan surat suara dan perlengkapannya.

Namun dalam praktek ketentuan administratif tersebut jika tidak diterapkan secara hati-hati justru bisa menghilangkan hak warga negara untuk memilih. Hal ini terutama bisa menimpa kelompok masyarakat rentan, yaitu sejumlah warga negara yang memiliki keterbatasan fisik dan mental atau berada dalam kondisi sosial budaya tertentu sehingga tidak mampu mengakses proses pendaftaran pemilih akibatnya nama mereka akhirnya tidak masuk dalam daftar pemilih. Karena nama mereka tidak masuk dalam daftar pemilih, maka mereka tidak bisa menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara. Paling tidak terdapat dua kelompok masyarakat rentan yang harus mendapatkan perhatian, yaitu penyandang disabilitas dan kelompok masyarakat adat.

Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.² Akibat keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik tersebut, para penyandang disabilitas mengalami hambatan dan kesulitan dalam proses pendaftaran pemilih. Hambatan dan kesulitan yang mereka alami kadang kala juga diciptakan oleh berbagai macam peraturan, mulai dari ketentuan undang-undang sampai peraturan teknis pelaksanaan, yang disadari atau tidak disadari oleh pembuatnya.

Sementara kelompok masyarakat adat adalah penduduk asli, kaum minoritas, atau kaum marginal karena identitas mereka yang berbeda dari identitas dominan di suatu negara atau wilayah. Karena kondisi sosial budayanya, kelompok masyarakat adat tidak bisa mengakses proses pendaftaran pemilih sehingga namanya tidak tercantum dalam daftar pemilih. Misalnya, karena mereka tinggal jauh di pedalaman hutan atau pergunungan sehingga keberadaannya sulit dijangkau oleh petugas pendaftaran pemilih, atau karena mereka tidak memiliki kartu tanda penduduk

2 Lihat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

(KTP) maka serta merta nama mereka tidak bisa dimasukkan dalam daftar pemilih. Padahal sebagai warga negara, konstitusi menjamin hak-hak politiknya termasuk hak memilih. Bahkan konstitusi memerintahkan negara untuk memberikan kemudahan dan perlakuan khusus sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H Ayat (2) UUD 1945: *Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

Pertama-tama, kajian ini akan membahas perdebatan tentang peraturan perundang-undangan dalam usaha menjamin penggunaan hak pilih penyandang disabilitas mental. Selanjutnya, kedua, akan membahas upaya-upaya untuk melindungi hak pilih kelompok masyarakat adat yang karena kondisi sosial budayanya tidak dapat melengkapi persyaratan administrasi dalam proses pendaftaran pemilih, misalnya tidak memiliki KTP, sehingga namanya tidak masuk dalam daftar pemilih. Namun sebelum membahas kedua pokok masalah tersebut, akan terlebih dahulu dipaparkan tentang daftar pemilih dan pendaftaran pemilih, yang mencatat setiap nama warga negara yang memenuhi syarat menjadi pemilih agar bisa menggunakan hak pilihnya dengan baik.

B. DAFTAR PEMILIH DAN PENDAFTARAN PEMILIH

Daftar pemilih adalah dokumen yang memuat nomor induk kependudukan (NIK), nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara yang mempunyai hak pilih. Sedangkan pendaftaran pemilih adalah proses pencatatan nama-nama warga negara yang mempunyai hak pilih ke dalam daftar pemilih yang dilakukan oleh petugas pendaftaran pemilih.

Meskipun Indonesia sudah berkali-kali menyelenggarakan pemilu (mulai dari Pemilu 1955, tujuh kali pemilu Orde Baru, pemilu transisi 1999, dan empat kali pemilu legislatif dan empat kali pemilu presiden, serta empat gelombang pemilihan kepala daerah), namun hingga saat masalah daftar pemilih selalu muncul. Pada Pemilu 2009 misalnya, DPR membentuk panitia khusus untuk menyelidiki kasus banyaknya warga negara yang mempunyai hak

pilih tetapi namanya tidak masuk dalam daftar pemilih. Pada Pemilu 2014, daftar pemilih menjadi isu sentral dalam sidang gugatan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pada Pemilu 2019 terjadi perdebatan sengit tentang daftar pemilih hingga KPU harus dua kali memperbaiki daftar pemilih.

Mengapa daftar pemilih selalu bermasalah? Salah satu sebabnya adalah adanya ketidakpastian penggunaan prinsip *de jure* maupun *de facto* dalam pendaftaran pemilih. Prinsip *de jure* mengacu pada penggunaan alamat yang terdapat dalam kartu keluarga (KK) atau kartu tanda penduduk (KTP), sementara *de facto* menggunakan alamat faktual di mana pemilih tersebut tinggal. Selain itu, penduduk yang tinggal di pemukiman liar, pekerja, mahasiswa, dan warga kota yang tinggal di pemukiman eksklusif, dan pemilih yang tinggal di wilayah pedesaan, masih banyak belum terdaftar karena tidak mengetahui adanya tahapan pemutakhiran daftar pemilih. Selain itu masih ada warga yang tidak melaporkan peristiwa kependudukan yang dialami seperti kelahiran, kematian, dan kepindahan.³

Demi memastikan bahwa setiap warga negara yang mempunyai hak pilih namanya masuk dalam daftar pemilih, maka terdapat tujuh prinsip pendaftaran pemilih: umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*), bebas (*free*), dan langsung (*direct*), jujur dan adil (*honest and fair*). Umum berarti proses pendaftaran pemilih menjamin tiadanya diskriminasi terhadap jenis kelamin, ras, bahasa, pendapatan, kepemilikan lahan, profesi, kelas, pendidikan, agama, pilihan politik, dapat memilih dan dipilih dalam pemilu. Kesetaraan dalam hak pilih mensyaratkan adanya kesamaan nilai suara dalam pemilu bagi setiap pemilih. Prinsip kerahasiaan dalam hak pilih ialah bagaimana menjamin tidak adanya pihak lain yang mengetahui pilihan pemilih. Sedangkan langsung adalah adanya jaminan bahwa dengan setiap hak pilih

3 Ramlan Surbakti dan Hasyim Asy'Ari, *Seri Demokrasi Elektoral: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2012), hlm. 4

yang dimiliki oleh warga dapat digunakan secara langsung untuk memilih calon tanpa adanya perantara.

Sementara ACE Electoral Knowledge menjelaskan dua prinsip dasar pendaftaran pemilih yakni standar demokrasi dan standar kemanfaatan teknis. Pada aspek standar demokrasi berarti pemilih yang sudah memenuhi syarat untuk menyalurkan hak suaranya perlu difasilitasi masuk ke dalam daftar pemilih. Sedangkan dari aspek standar kemanfaatan teknis adalah proses dalam proses pendaftaran pemilih haruslah mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.⁴

Jika ditinjau dari aspek standar kemanfaat teknis, penyusunan daftar pemilih harus berdasarkan pada prinsip komprehensif/ inklusif, akurat, dan mutakhir. Maksud dari prinsip komprehensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga negara baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih agar terdaftar dalam daftar pemilih. Untuk itu tindakan seperti diskriminatif seperti menghapus atau menambahkan nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun tidak dibenarkan.

Prinsip kedua dalam penyusunan daftar pemilih adalah akurat. Maksudnya adalah daftar pemilih mampu memuat informasi tentang pemilih meliputi nama, umur/tanggal lahir, status kawin, status bukan TNI/Polri, dan alamat tanpa ada kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak.

Prinsip ketiga adalah mutakhir yang artinya adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, dalam ketentuan perundang-undangan yang dapat memiliki hak pilih adalah mereka yang berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara dan/atau sudah/pernah kawin, status pekerjaan bukan TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan meninggal.

4 ACE Electoral Knowledge dalam Hasyim Asyari (2013), *Apa Kabar Daftar Pemilih*, Jakarta; Perludem, hal 4

Secara teknis jika ditinjau dari segi waktu, pendaftaran pemilih terbagi ke dalam tiga mekanisme. Pertama, *periodic list* atau mekanisme pendaftaran pemilih yang hanya dilakukan jika terdapat pemilu saja. Kedua, *continuous register or list* yakni sebuah sistem pendaftaran pemilih yang dilakukan secara berkelanjutan baik ada maupun tidak ada pemilu. Sehingga data hasil pemutakhiran daftar pemilih dapat digunakan setiap saat untuk pemilu. Ketiga, sistem *civil registry* ialah pendaftaran pemilih yang didasarkan pada pencatatan sipil untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur, dan nomor identitas penduduk.

Sedangkan mengenai siapa yang melakukan pendaftaran pemilih, setidaknya ada tiga jenis: pertama, dilakukan oleh pemerintah; kedua, dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan ketiga, dilakukan oleh penyelenggara pemilu berdasarkan data dari pemerintah. Mayoritas negara demokrasi (57%), pendaftaran pemilih dilakukan pemerintah pusat/daerah. Sementara di negara-negara Eropa (18%) pendaftaran pemilih dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu.

C. PENGALAMAN TIGA PEMILU

Pemilu 2004. Sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 1999, setiap menjelang pemilu selalu dilakukan pendataan pemilih, namun data pemilih yang dikumpulkan satu pemilu tidak digunakan lagi untuk pemilu berikutnya. Menjelang menjelang Pemilu 2004 daftar pemilih pada pemilu sebelumnya tidak lagi dibuang tetapi dimutakhirkan oleh KPU. Kebijakan ini disebut Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Pasal 53 ayat (1) UU No 12/2003 menyatakan bahwa pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih dengan mendatangi kediaman pemilih. Artinya pemilih bersifat pasif, sebaliknya petugas pendaftaran harus aktif.

Menjelang Pemilu 2004 terdapat lima data kependudukan yang angkanya berbeda signifikan: Data Departemen Dalam Negeri yang berbasis KK dan KTP, Data Badan Pusat Statistik yang berasal dari Survei Penduduk Antarsensus, Data Badan Koordinasi

Keluarga Berencana Nasional, Data Pemerintah Daerah, dan Data KPU Pemilu 1999. P4B tidak hanya untuk memutakhirkan data pemilih tetapi juga untuk menentukan alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi, jumlah kursi DPRD provinsi dan kabupaten/kota, dan syarat dukungan untuk DPD.

P4B melakukan pendataan penduduk lebih komprehensif yang mencakup 13 variabel: (1) nama dan alamat penduduk, (2) nama orang tua, (3) tempat dan tanggal lahir serta nomor akta kelahiran/kenal lahir, (4) status perkawinan dan nomor akta perkawinan, (5) jenis kelamin, (6) pendidikan, (7) status dalam rumah tangga, (8) pekerjaan, (9) agama, (10) golongan darah, (11) status pemilih, (12) jenis disabilitas yang disandang, hingga (13) status kewarganegaraan

P4B melakukan pendataan secara *de jure* dan *de facto*. Secara *de jure* petugas mendata penduduk di tempat mereka tinggal, yaitu tempat yang telah dihuni enam bulan atau lebih atau penduduk yang tinggal kurang dari enam bulan tetapi bermaksud untuk menetap. Sedangkan *de facto* adalah mendata penduduk di tempat mereka ditemui oleh petugas saat pendataan, seperti para tuna wisma, pengungsi, awak kapal berbendera Indonesia, masyarakat terpencil, suku terasing, penghuni perahu/rumah apung, serta penduduk yang sedang bepergian dan belum pernah dicacah.

Setelah proses pendataan secara *de jure* dan *de facto* tersebut, KPU memisahkan data penduduk dan data pemilih. Orang yang sudah memiliki hak untuk memilih masuk ke dalam data pemilih. Kemudian orang yang masuk ke dalam data pemilih ini diberikan kartu pemilih oleh KPU.

Setelah pemilu selesai KPU menyerahkan data P4B kepada Departemen Dalam Negeri. Tujuannya agar data tersebut digunakan sebagai basis data pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan pertama kali pada Juni 2005. Data ini kemudian akan dikonversi sesuai dengan kode wilayah, provinsi, kabupaten hingga kecamatan di setiap daerah. Pasal 70 ayat (1) UU No 32/2004 menyatakan, bahwa data pemilih yang digunakan dalam pilkada adalah daftar pemilih pemilu terakhir. Artinya data yang

digunakan adalah data pemilih Pemilu Presiden Putaran Kedua, yang tentu perlu dimutakhirkan.

Namun pada saat proses pemutakhiran daftar pemilih untuk Pilkada 2005, Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Mendagri No 470/3300/SJ. Di dalam surat edaran inilah pertama kali muncul istilah Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4). Setelah itu muncul kembali Peraturan Pemerintah No 5/2005 yang menyebutkan bahwa yang menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS) adalah Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilu terakhir yang dimutakhirkan dan divalidasi ditambah dengan Daftar Pemilih Tambahan. Namun ternyata yang dimutakhirkan di lapangan bukanlah DPT Pemilu Presiden 2004 Putaran Kedua melainkan hanya P4B saja.

Permasalahan muncul karena proses pemutakhiran dilakukan secara *de jure*, artinya tidak dilakukan pendataan langsung *door to door* seperti pada Pemilu 2004. Akibatnya adalah orang yang sebelumnya sudah terdaftar dalam daftar pemilih bisa hilang dalam daftar pemilih karena tidak memiliki KK dan KTP. Sebaliknya seseorang yang sebelumnya tidak terdata sebagai pemilih dapat masuk ke dalam daftar pemilih hanya karena dia memiliki KK di daerah tersebut. Apalagi pada saat itu masih banyak warga negara yang memiliki kartu identitas lebih dari satu.

Pemilu 2009. Masalah pemutakhiran daftar pemilih di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari soal sumber data pemilih dan proses pemutakhiran daftar pemilih itu. Dari pemilu ke pemilu sumber data yang digunakan untuk pemutakhiran daftar pemilih adalah data kependudukan yang berasal dari Kementerian Dalam Negeri. Sumber data tersebut adalah Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) dan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4). DAK2 akan dikerucutkan menjadi DP4. DP4 kemudian dimutakhirkan oleh KPU menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS), Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP), hingga menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Menjelang Pemilu 2009 terdapat perubahan peraturan tentang pemutakhiran pendaftaran pemilih. Jika pada Pemilu 2004

pemilih bersifat pasif, untuk Pemilu 2009 diterapkan sistem pemutakhiran daftar pemilih aktif. Hal ini tertuang dalam Pasal 36 ayat (5) UUNo 10/2008 yang menyatakan bahwa DPS diumumkan oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa/kelurahan selama 7 hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari warga masyarakat dan peserta pemilu paling lama 14 hari sejak hari pertama DPS diumumkan.

Selain adanya perubahan sistem pendaftaran pasif ke sistem pendaftaran aktif, di dalam undang-undang pemilu juga disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan, berupa DP4. Perubahan sistem ini maka sumber data pemilih terpusat pada pemerintah, dan kemudian data tersebut yang dimutakhirkan oleh KPU. Data yang berasal dari pemerintah ini memuat NIK karena NIK memang menjadi wewenang pemerintah.

Untuk mendata pemilih pada tingkat bawah dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP). Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UU No 10/2008 PPDP terdiri atas perangkat desa/kelurahan, rukun warga, rukun tetangga atau sebutan lain, dan warga masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar PPDP adalah orang-orang yang mengenal dan dikenal oleh warga desa/kelurahan sehingga mempermudah pemutakhiran daftar pemilih ketika datang dari rumah ke rumah.

Selanjutnya DPS disusun oleh PPS berbasis rukun tetangga atau sebutan lain. DPS disusun paling lambat satu bulan sejak berakhirnya pemutakhiran data pemilih. DPS diumumkan selama tujuh hari oleh PPS untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat. Pengumuman tersebut dilakukan dengan cara menempelkannya pada sarana pengumuman desa/kelurahan dan/atau saran umum yang mudah dijangkau dan dilihat masyarakat. Salinan PPS harus diberikan kepada wakil dari peserta pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagai bahan untuk mendapatkan masukan dan tanggapan. Masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu diterima PPS paling lama 14 hari sejak pertama DPS diumumkan.

Selanjutnya Pasal 36, 37, dan 38 UU No 10/2008 menyatakan PPS wajib memperbaiki DPS berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. DPS hasil perbaikan diumumkan kembali oleh PPS selama tugas hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. PPS wajib melakukan perbaikan dari tanggapan masyarakat dan peserta pemilu paling lama tiga hari setelah berakhirnya pengumuman. DPS hasil perbaikan disampaikan oleh PPS kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK untuk menyusun DPT). Pada akhirnya KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPT berdasarkan DPS hasil perbaikan PPS dan kemudian diumumkan sampai hari/tanggal pemungutan suara.

Untuk mendapatkan akurasi data pemilih dibutuhkan partisipasi masyarakat. Keaktifan masyarakat untuk memastikan apakah namanya sudah terdaftar dalam daftar pemilih dan memberikan masukan kepada penyelenggara pemilu jika ada data yang salah menjadi penting untuk mendapatkan hasil data pemilih yang akurat. Namun memang belum ada ketentuan yang mewajibkan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam daftar pemilih. Tanggung jawab tetap berada di tangan KPU dan jajarannya. PPS merupakan pihak yang diberikan kewenangan untuk mempublikasikan DPS dan DPT.

Namun pada Pemilu 2009 peran penyelenggara pemilu dianggap tidak maksimal dalam tahapan pendaftaran pemilih. Pertama, keterlambatan pembentukan PPS di berbagai daerah. Kedua, keterlambatan pembentukan sekretariat PPS sehingga sekretariat KPU Kabupaten/Kota lah yang melayani kebutuhan PPS secara administratif, khususnya urusan keuangan. Ketiga, PPS dan PPDP cenderung bersikap pasif dalam memutakhirkan daftar pemilih, sementara, yaitu menunggu kedatangan warga di kantor desa/kelurahan. Keempat, sosialisasi tentang pemutakhiran daftar pemilih sangat terbatas sehingga kegiatan pemutakhiran daftar pemilih tidak diketahui secara luas. Kelima, sebagian besar warga bersifat pasif karena berbagai alasan, seperti merasa sudah terdaftar karena ikut pemilu pada pemilu sebelumnya, tidak tahu

apa, kapan, dan dimana pemutakhiran daftar pemilih, ataupun menunggu kedatangan petugas. Karena itu tidak heran jika tidak banyak warga yang mengecek daftar pemilih sementara.

Selain permasalahan tersebut, partai politik juga memiliki peran terkait untuk meningkatkan akurasi daftar pemilih. Partai politik terlibat dalam kegiatan penyusunan daftar pemilih dengan cara memberikan masukan dan tanggapan terhadap DPS berdasarkan salinan DPS yang diberikan oleh PPS kepada yang mewakili peserta pemilu di tingkat desa/kelurahan. Partai politik juga memperoleh dari PPS salinan DPS hasil perbaikan melalui perwakilan partai partai politik di tingkat desa/kelurahan.

Selain itu KPU Kabupaten/Kota harus memberikan salinan DPT kepada partai politik peserta pemilu di tingkat kabupaten/kota. Yang dimaksud dengan salinan DPT adalah salinan yang dalam bentuk kopi peranti lunak (*softcopy*), cakram padat (*compact disk*), atau fotokopi. Salinan atau fotokopi DPT sebagaimana dimaksud dapat diperoleh di kantor KPU Kabupaten/Kota bersangkutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 39 (1) UU No 10/2008, PPS mengumumkan DPT sejak diterima dari KPU Kabupaten/Kota sampai hari/tanggal pemungutan suara.

Namun yang terjadi adalah partai politik baru memberikan masukannya ketika penyusunan daftar pemilih sudah memasuki tahap akhir. Seharusnya masukan dan tanggapan partai politik terhadap daftar pemilih berdasarkan data keanggotaan partai politik yang dimiliki partai politik yang bersangkutan. Hal ini didasarkan pada ketentuan UU No 2/2008 yang menentukan bahwa partai politik berkewajiban melakukan pendaftaran memelihara daftar anggota dan hanya sedikit yang menjalin hubungan dengan para anggota DPR. Sehingga hanya sedikit partai politik yang mendorong masyarakat untuk mengecek nama mereka dalam DPS.

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa identifikasi permasalahan DPT Pemilu 2009 adalah sebagai berikut: (1) terdapat warga negara yang sudah memiliki hak pilih tetapi tidak masuk ke dalam DPT karena tidak memiliki KTP ataupun NIK; (2)

sumber data pemilih DP4 tidak dapat diandalkan dari segi derajat cakupan, kemutakhiran dan akurasi; (3) KPU tidak memiliki sikap yang jelas terhadap DP4 dari pemerintah kabupaten/kota yang mempunyai kualitas yang tidak dapat diandalkan; (4) KPU tidak memiliki parameter yang terukur dalam menerima atau menolak DP4 dari pemerintah kabupaten/kota; (5) Persyaratan domisili pemilih yang diterapkan antara *de jure* dan *de facto* menimbulkan masalah; (6) pemilih bersikap pasif dalam menanggapi DPS karena merasa namanya sudah tercatat karena ikut memberikan suaranya pada pemilu sebelumnya. Selain itu juga karena tidak adanya informasi yang menarik perhatian pemilih untuk menanggapi DPS dan mengecek daftar pemilih.

Selanjutnya, (7) Pembentukan Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP) terlambat dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukan PPDP; (8) PPS dan PPDP cenderung masif dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih; (9) Hanya sedikit partai politik yang meminta salinan DPS kepada PPS, dan PPS hanya akan memberikan salinan DPS kepada partai politik apabila partai politik mengganti biaya fotokopi; (10) Panitia Pengawas Pemilu belum terbentuk ketika KPU melaksanakan program pemutakhiran daftar pemilih sehingga tidak ada pengawasan terhadap pelaksanaan tahap pemutakhiran daftar pemilih; dan (11) KPU beserta seluruh jajarannya di daerah tidak cukup transparan dalam membuka data pemilihnya kepada publik.

Pemilu 2014. Berdasarkan UU No 8/2012, penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih dimulai sejak 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Tahapan dalam proses penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih untuk Pemilu 2014 tidak jauh berbeda dengan tahapan pendaftaran pemilih pada Pemilu 2009. Pemerintah adalah sebagai penyedia sumber data pemilih, dalam hal ini pemerintah menyerahkan DP4 kepada KPU. DP4 diserahkan oleh Kemendagri kepada KPU dan Data WNI luar negeri diserahkan oleh Kementerian Luar Negeri kepada KPU. Untuk tingkat daerah, gubernur menyerahkan DP4 penduduk provinsi kepada KPU Provinsi dan bupati/walikota menyerahkan DP4 penduduk

kabupaten/kota kepada KPU Kabupaten/Kota.

DP4 tersebut dimutakhirkan oleh KPU Kabupaten/Kota dan dibentuk oleh jajaran PPK, PPS, dan Pantarlih. Pantarlih terdiri dari perangkat desa, rukun warga, rukun tetangga, atau nama lain. Intinya adalah orang yang dikenal dan mengenal masyarakat. Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih ini tugas pantarlih adalah yang menjadi ujung tombang dari pemutakhiran daftar pemilih karena pantarlih adalah pihak yang turun langsung ke lapangan. Berdasarkan Pasal 17 huruf (c) PKPU No 9/2013 tugas pantarlih adalah: mencatat pemilih yang telah memenuhi syarat tetapi belum terdaftar, memperbaiki data pemilih jika ada kesalahan, mencoret pemilih yang telah meninggal dunia, mencoret pemilih yang pindah domisili, mencoret pemilih yang berubah status dari sipil menjadi TNI/Polri, mencoret pemilih yang belum berusia 17 tahun dan belum menikah pada hari pemungutan suara, dan mencoret pemilih yang telah dipastikan tidak ada keberadaannya.

Setelah mendapatkan data dari pantarlih, PPS menyusun DPS dalam waktu satu bulan. DPS kemudian diumumkan kepada masyarakat selama 14 hari. Selain dimumumkan kepada masyarakat, DPS juga diberikan kepada peserta pemilu pada tingkat kecamatan melalui PPK. Setelah mendapatkan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu, PPS memperbaiki DPS dan menyusun Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP). Kemudian DPSHP diumumkan kepada masyarakat dan peserta pemilu. Setelah memperbaiki DPSHP berdasarkan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu, PPS menetapkan DPSHP akhir. Lalu DPSHP akhir diserahkan kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK.

Lalu KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPT. DPT ini kemudian diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi, PPK, dan PPS. Salinan DPT ini wajib diberikan kepada peserta pemilu di tingkat kabupaten/kota dan perwakilan peserta pemilu di tingkat kecamatan oleh KPU Kabupaten/Kota. Salinan DPS yang dimaksud diberikan dalam bentuk salinan *soft copy* dan cakram padat dengan format terkunci.

Hal yang membedakan antara penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih Pemilu 2014 adalah adanya istilah Daftar Pemilih Tambahan (DPTb), Daftar Pemilih Khusus (DPK), dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). DPTb diperuntukan bagi pemilih yang sudah terdaftar dalam DPT namun karena alasan tertentu pada hari pemungutan suara tidak dapat memberikan suaranya di TPS di mana yang bersangkutan terdaftar. Untuk itu pemilih seperti mahasiswa, yang sudah mengetahui tidak dapat memberikan hak pilihnya pada hari pemungutan suara maka yang bersangkutan harus melapor di KPU Kabupaten/Kota asal.

Namun ketentuan ini kemudian diubah KPU, bagi pemilih yang akan pindah pada hari pemungutan suara maka tidak perlu mengurus ke KPU Kabupaten/Kota asal karena akan memberatkan pemilih, sehingga pemilih dapat langsung mengurus di KPU Kabupaten/Kota di tempat yang baru. Hal ini lebih memudahkan memilih dalam mengurus DPTb. Untuk itu bagi pemilih yang akan pindah dan akan mendaftar dalam DPTb harus memenuhi syarat: memiliki bukti identitas kependudukan dan memiliki bukti sudah terdaftar di DPT. Bukti sudah terdaftar dalam DPT dapat dilihat di portal KPU.

Selain itu UU 8/2012 juga memberikan ruang kepada pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan untuk terdaftar dalam daftar pemilih. Pemilih dengan kategori tersebut masuk dalam Daftar Pemilih Khusus (DPK). DPK diperuntukan bagi pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan, atau tidak terdaftar dalam DPS, tidak terdaftar dalam DPSHP, tidak terdaftar dalam DPT, tidak terdaftar dalam DPTb. DPK disusun dan ditetapkan oleh KPU Provinsi. DPK disusun paling lambat 14 hari sebelum hari pemungutan suara.

Selanjutnya, untuk mengakomodir seluruh warga negara yang telah memiliki hak pilihnya, maka KPU membuka ruang kepada pemilih yang memiliki identitas kependudukan tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih untuk tetap dapat memilih hanya dengan menunjukkan KTP yang bersangkutan. Namun dengan catatan harus memilih di TPS yang sesuai dengan domisili yang

tercantum dalam data kependudukan tersebut dan memilih pada waktu satu jam sebelum TPS ditutup.

Permasalahan yang dihadapi dalam tahapan pendaftaran pemilih untuk Pemilu 2014 pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan permasalahan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Masih terdapat permasalahan seperti tidak akuratnya data pemilih, hal ini terlihat dari panjangnya proses menetapkan daftar pemilih tetap. Jika sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU maka penetapan DPT ditetapkan pada Oktober, namun karena masih banyaknya masalah hal ini mundur hingga Desember 2013, dan DPT yang sudah tetap itu masih dapat diperbaiki hingga Februari 2014. Berikut adalah potret penetapan daftar pemilih Pemilu 2014.

D. PEMILIH DESABILITAS MENTAL

Permasalahan daftar pemilih tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif dan pemilu presiden, tetapi juga pada pilkada. Hal ini terjadi khususnya terkait pemenuhan hak pilih kelompok disabilitas mental. Di dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No 8/2015 disebutkan bahwa untuk didaftar sebagai pemilih seorang warga negara harus sedang tidak terganggu jiwa/ingatannya. Padahal ketentuan ini bertentangan dengan praktik yang dilakukan KPU pada Pemilu 2014 yang memberikan ruang kepada pemilih disabilitas mental agar tidak kehilangan hak pilihnya.

Dalam UU 8/2012 yang menjadi dasar hukum pelaksanaan Pemilu 2014 mengatur bahwa warga negara yang memiliki hak pilih adalah warga negara yang sudah berusia 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Berdasarkan pada ketentuan ini maka menjelang Pemilu 2014, masyarakat sipil yang memiliki kepedulian terhadap hak politik disabilitas mental melakukan advokasi kepada KPU agar tidak mencoret atau menghilangkan hak pilih penyandang disabilitas mental.

KPU sebagai penyelenggara pemilu mengeluarkan Surat Edaran No 395/KPU/V/2014 yang menyebutkan bahwa KPU/KIP

Kabupaten/Kota dapat membentuk TPS di rumah sakit jiwa, panti sosial dan pelabuhan udara internasional khusus pegawai yang bertugas dengan cara mendaftarkan pemilih tersebut ke dalam DPT dengan memperhatikan kesiapan dan ketersediaan petugas menjadi anggota KPPS serta efektivitas dan efisiensi dari segi anggaran.

Adanya ketentuan dalam undang-undang pilkada ini jelas-jelas telah membuat perlakuan yang berbeda kepada setiap warga negara yang seharusnya mendapatkan perlakuan yang sama, khususnya untuk menjadi pemilih dalam pemilu. Hal ini merupakan bentuk diskriminasi karena memperkuat stigma di masyarakat bahwa penderita gangguan jiwa tidak dapat disembuhkan dan tidak memiliki akal sehat. Adanya stigma seperti ini justru akan merugikan penderita disabilitas mental karena berpotensi membuat mereka dijauhkan dari kehidupan sosial.

Terhadap ketentuan undang-undang yang diskriminatif tersebut, beberapa organisasi mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Untuk meyakinkan MK mereka mengajukan beberapa ahli untuk menjelaskan bahwa stigma yang menyatakan bahwa orang dengan disabilitas mental tidak dapat memberikan pilihannya dalam pemilu adalah keliru. Ahli dalam permohonan tersebut juga menyebutkan bahwa gangguan jiwa bersifat temporer. Jika orang tersebut mengkonsumsi obat dan melakukan terapi maka hal tersebut dapat diatasi. Proses pemutakhiran daftar pemilih adalah proses yang panjang, sehingga jika ada orang dengan gangguan jiwa yang namanya tidak terdaftar dalam daftar pemilih maka akan menghilangkan hak pilih orang tersebut, karena bisa saja pada saat hari pemungutan suara yang bersangkutan sudah dalam kondisi yang baik.

Terhadap *judicial review* tersebut, MK berpendapat bahwa pendaftaran calon pemilih dan hak pilih adalah dua hal yang berbeda. Pendaftaran pemilih adalah proses yang dilakukan untuk mendapatkan data mengenai warga negara untuk mendapatkan hak pilih dan untuk memastikan bahwa warga negara yang memiliki hak pilih telah dapat mempergunakan haknya pada saat

pemilihan umum. Untuk itu MK berpendapat bahwa syarat berupa terdaftar sebagai pemilih bukanlah satu-satunya syarat untuk dapat mengikuti pemilu. Syarat terdaftar dalam daftar pemilih adalah syarat alternatif atau pilihan. Jika warga negara sudah memiliki hak pilih tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih, yang bersangkutan tetap dapat menggunakan hak pilihnya selama dapat menunjukkan KTP elektroniknya.

Secara ringkas MK berpendapat bahwa: (1) hak untuk memilih dan hak untuk dipilih didaftar sebagai pemilih dalam pemilihan umum adalah hak semua warga negara Indonesia yang memenuhi syarat; (2) kegiatan pendaftaran pemilih adalah wilayah administratif yang tidak langsung berkorelasi dengan terpenuhinya hak pilih; (3) gangguan jiwa dan gangguan ingatan adalah dua kondisi yang berbeda meskipun keduanya secara kategoris beririsan; (4) tidak semua orang yang sedang mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan akan kehilangan kemampuan untuk menjadi pemilih dalam pemilihan umum; dan (5) ketiadaan pedoman/kriteria dan ketiadaan lembaga/profesi yang tepat untuk melakukan analisis kejiwaan terhadap calon pemilih, mengakibatkan ketentuan dalam Pasal 57 UU No 8/2015 sebagaimana diubah dalam UU No 10/2016 menimbulkan pelanggaran konstitusional.

Dari pendapat tersebut MK memutuskan bahwa frasa “terganggu jiwa/ingatannya” harus dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”. Dengan putusan ini maka hak pilih penyandang disabilitas mental dipulihkan kembali. Konsekuensinya undang-undang dan peraturan KPU harus mengatur agar penyandang disabilitas mental namanya bisa masuk dalam DPT agar mereka bisa menggunakan hak pilihnya.

E. HAK PILIH MASYARAKAT ADAT

Dalam Pemilu 2019, Perludem melakukan kajian dan pemantauan atas perlindungan hak pilih terhadap kelompok rentan. Defenisi kelompok rentan di dalam kajian dan pemantauan kali ini adalah

kelompok masyarakat adat, penyandang disabilitas mental yang tinggal panti, serta warga negara yang belum memiliki KTP-elektronik (KTP-el).

Pemilihan kelompok masyarakat adat dikategorikan sebagai kelompok rentan karena mereka sering terlewat di dalam proses pendaftaran pemilih. Penyebabnya bisa beragam, mulai dari tidak memiliki identitas kependudukan seperti KTP-el, lokasi pemukiman yang jauh dan tak terjangkau oleh petugas pendaftaran pemilih, sampai kepada nilai adat yang diyakini oleh kelompok masyarakat adat, sehingga mereka tidak bisa memiliki KTP-el yang berdampak kepada tidak bisa masuk dalam DPT.

Kajian ini juga menyoroti pengaturan terhadap syarat di dalam Peraturan Pasal 4 ayat (2) huruf b Peraturan KPU No. 11/2018 yang mengatur salah satu syarat warga negara sedang tidak terganggu jiwa dan/ingatannya. Padahal, syarat tersebut sudah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK: jika terhadap penyandang disabilitas mental tidak ada surat keterangan dari ahli kejiwaan setelah sebelumnya dilakukan pemeriksaan secara personal, bahwa seorang penyandang disabilitas mental telah kehilangan kemampuan memilih di dalam pemilu, penyandang disabilitas mental tersebut mesti didaftar sebagai pemilih, sepanjang yang bersangkutan sudah memenuhi syarat sebagai pemilih (sudah 17 tahun atau sudah/pernah kawin).

Selain sudah ada putusan MK, di dalam UU No. 7/2017 juga tidak ada ketentuan tentang syarat bagi warga negara yang hendak didaftar sebagai pemilih tidak sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya. Oleh sebab itu, di dalam rangkaian kegiatan kajian ini, dilakukan juga upaya advokasi terhadap perubahan kebijakan untuk menghilangkan syarat tidak sedang terganggu jiwa/ingatan ini di dalam Peraturan KPU.

Selain bertentangan dengan Putusan MK dan undang-undang pemilu yang baru, syarat ini akan menjadikan proses pendaftaran pemilih menjadi diskriminatif. Upaya untuk menghilangkan ketentuan tidak sedang terganggu jiwa dan/atau ingatan, di dalam kajian ini juga diupayakan untuk menghadirkan ruang dan

kesempatan bagi warga negara yang tidak masuk ke dalam DPT, untuk bisa masuk ke dalam daftar pemilih setelah perbaikan.

Kelompok masyarakat adat, penyandang disabilitas mental, serta warga negara yang belum memiliki KTP-el adalah kelompok yang rentan tidak terdaftar di dalam daftar pemilih. Khusus untuk kelompok masyarakat adat, penyandang disabilitas, dan warga negara yang belum punya KTP-el ini, dilakukan pemantauan di tiga lokasi.

Pertama, pemantauan dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan. Pemilihan lokasi ini karena terdapat satu kelompok masyarakat adat di Desa Matoa, yang memiliki tradisi berpartisipasi di dalam pemilu yang cukup tinggi, tetapi terkendala karena tidak memiliki KTP-el. Adapun penyebab banyaknya masyarakat adat di Desa Matoa, Bulukumba, Sulawesi Selatan tidak memiliki KTP-el karena terdapat keyakinan dan nilai adat yang hidup di tengah kehidupan mereka, bahwa mereka tidak boleh berfoto dalam kondisi apapun. Sementara, salah satu syarat untuk bisa memiliki KTP el adalah melakukan tahapan berfoto. Pemilihan satu lokasi ini karena keterbatasan jumlah pemantau yang tidak bisa untuk menjangkau seluruh wilayah Sulawesi Selatan. Pertimbangan lain, kelompok masyarakat adat ini adalah jaringan dari mitra riset dan pemantauan Perludem di Sulawesi Selatan yakni Komite Pemantau Legislatif (KOPEL).

Kedua, lokasi pemantauan dilakukan di Kabupaten Sumbar, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pemilihan lokasi ini juga mempertimbangkan jumlah pemantau yang tidak mungkin bisa memantau seluruh wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Selain itu, lokasi ini adalah mitra kerja dari mitra pemantauan Perludem di NTT, yakni Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Ketiga, lokasi pemantauan dilakukan di Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua. Sama dengan dua wilayah sebelumnya, pemantauan hanya difokuskan ke satu kabupaten saja dengan melibatkan mitra setempat.

Upaya mendorong KPU untuk melakukan perubahan kebijakan yang sangat fundamental untuk melindungi hak pilih warga negara

sudah berhasil dilakukan, dengan diubahnya Peraturan KPU No. 11/2018, dengan Peraturan KPU No. 37/2018. Dua isu penting yang diubah adalah dihapuskannya syarat sedang tidak terganggu jiwa dan/atau ingatannya untuk bisa didaftar sebagai pemilih, dan adanya ruang DPT perbaikan pascapenetapan DPT 15 Desember 2018 oleh KPU.

Advokasi juga berhasil meyakinkan KPU untuk mengakomodir pemilih yang belum memiliki KTP-el, serta pemilih yang memang belum masuk ke DPT tetapi sudah memenuhi syarat sebagai pemilih (sudah 17 tahun atau sudah/pernah menikah) melalui penerbitan Peraturan KPU No 37/2018 yang mengubah Peraturan KPU No 11/2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri di Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Perubahan ketentuan dalam peraturan KPU tersebut tampak pada Pasal 35A ayat (4) Peraturan KPU No 37/2018, yang mengatur “Perbaikan DPT sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan cara: (a) mencoret pemilih yang tidak memenuhi syarat sebagai pemilih; (b) melengkapi atau memperbaiki elemen daftar pemilih; dan/atau (c) menambah pemilih baru.

Upaya perbaikan peraturan KPU tentang pendaftaran pemilih merupakan rangkaian aktivitas dari kajian yang dilakukan dalam tulisan ini. Tahap awal kajian ini dilakukan dimulai dengan mengundang KPU dan Bawaslu untuk mendengar paparan dan catatan awal terhadap ketentuan di dalam peraturan KPU yang dipandang menghambat pemilih yang menyandang disabilitas mental untuk didaftar. Selain itu, catatan terkait dengan syarat kepemilikan KTP-el untuk bisa masuk ke dalam daftar pemilih juga disampaikan kepada KPU.

Setelah dilakukan diskusi bersama, dan upaya untuk mendorong perbaikan peraturan KPU agar lebih inklusif dan memberikan jaminan perlindungan hak pilih kepada setiap warga negara yang sudah memenuhi syarat, perubahan peraturan KPU tentang daftar pemilih mengakomodasi beberapa rekomendasi dari kajian ini.

Perbaikan ini tentu saja patut untuk diapresiasi. Keterbukaan

KPU untuk mengoreksi pengaturan yang dipandang sebagai sebuah hal yang tidak tepat di dalam pelaksanaan pemilu sangatlah penting. Apalagi perbaikan itu berkaitan langsung dengan bisa atau tidaknya warga negara yang berhak untuk memberikan pilihan politiknya. Tetapi dalam jangka panjang, tentu saja kekeliruan serupa tidak boleh terjadi lagi di dalam tahapan pelaksanaan pemilu. Selepas Pemilu 2019, mesti ada evaluasi menyeluruh terhadap peraturan tentang pendaftaran pemilih, peraturan dan pelaksanaan sistem administrasi kependudukan, dan putusan-putusan pengadilan yang telah memberikan jaminan dan batasan terhadap hak pilih warga negara, terutama hak untuk memilih.

Selanjutnya dilaporkan hasil pemantauan pendaftaran pemilih terhadap kelompok masyarakat rentan di tiga wilayah: Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan; Kabupaten Sumba, Nusa Tenggara Timur; dan Kabupaten Jayapura, Papua. Pemantauan dilakukan sepanjang Oktober 2018 hingga Februari 2019. Hasil pantauan tersebut menunjukkan ditemukannya data pemilih kelompok rentan yang berpotensi belum masuk dalam daftar pemilih sebagaimana ditunjukkan oleh tabel berikut ini.

Tabel 1 REKAPITULASI HASIL PEMANTAUAN KELOMPOK RENTAN

WILAYAH	PENYANDANG DISABILITAS	MASYARAKAT ADAT	JUMLAH	KETERANGAN
Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan		1.267	1.267	Tidak punya KTP-EI
Kabupaten Sumba Nusa Tenggara Timur	14	19	33	
Kabupaten Jayapura Papua	15	43	58	

Data tersebut di atas merupakan hasil pemantauan yang dilakukan oleh satu orang data collector di satu kabupaten/kota yang terdapat di tiga provinsi. Pemantauan untuk Provinsi Sulawesi

Selatan dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba. Di kabupaten ini terdapat kelompok masyarakat adat cukup besar, dan memiliki persoalan data kependudukan yang berakibat mereka sulit untuk didaftar pada setiap pemilu.

Selain mengumpulkan data di lapangan oleh data collector, data ini juga dihasilkan dari pemaparan dalam *focus grup discussion* (FGD) yang dilaksanakan di Makassar. Salah satu informasi penting yang didapatkan di dalam FGD ini adalah bagaimana kendala yang dihadapi oleh KPU di dalam proses pendaftaran pemilih. Selain informasi terkait dengan kendala pendaftaran pemilih, juga terdapat informasi yang disampaikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil setempat, tentang jumlah warga negara yang belum melakukan perekaman KTP-el.

Di Provinsi Nusa Tenggara Timur, pemantauan dilaksanakan di Kabupaten Sumba, yang merupakan kabupaten kepulauan yang terpisah dengan Kupang, Ibukota Provinsi NTT. Di Kabupaten Sumba terdapat kelompok masyarakat adat yang tergabung dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Mereka menghadapi tantangan terkait kepemilikan dokumen kependudukan dan terdaftarnya mereka sebagai pemilih.

Sama persis dengan apa yang dilakukan di Kabupaten Bulukumba, Sulawesi Selatan, di Kabupaten Sumba juga dilakukan FGD yang juga menggali informasi tentang kendala yang dihadapi selama proses pendaftaran pemilih dan jumlah warga negara yang belum melakukan perekaman KTP-el.

Terakhir, untuk pemanataan di Provinsi Papua, dilaksanakan di Kabupaten Jayapura. Di Kecamatan Yokari kabupaten tersebut terdapat masyarakat adat yang belum memiliki dokumen kependudukan. Selain itu, juga ada pencatatan kejadian kependudukan yang belum rapih di Papua, terutama soal kelahiran, kematian, dan perpindahan. Hal ini yang juga menjadi salah satu penyebab banyaknya warga negara yang belum terdaftar di dalam DPT. Informasi pendalaman ini juga didapat dari FGD yang dilakukan di daerah tempat pengumpulan data dilakukan.

F. PENUTUP

Secara umum penyelenggaraan Pemilu 2019 berjalan baik. Apresiasi perlu disampaikan ke KPU dan jajarannya mengingat Pemilu 2019 merupakan pemilu paling besar volume pekerjaannya sekaligus paling rumit pelaksanaannya, baik bagi penyelenggara, pemilih, maupun calon. Khusus terhadap tahapan pendaftaran pemilih harus menjadi perhatian mengingat penetapan DPT sampai berlangsung dua kali, dan akurasi datanya pun diragukan oleh peserta pemilu. Isu daftar pemilih dan pendaftaran pemilih juga menjadi bahan perdebatan di MK saat mana pasangan calon presiden dan wakil presiden yang kalah menggugat keputusan KPU tentang hasil pemilu.

Instrumen hukum pendaftaran pemilih harus diperbaiki. Penyelenggara pemilu bersama dengan pemerintah, beserta dengan DPR harus merumuskan peraturan untuk menata sistem pendaftaran pemilih yang inklusif, akurat, transparan, dan terpercaya. Sistem pendaftaran pemilih tidak bisa dilepaskan perbaikannya dari setiap peristiwa kependudukan. Atas dasar itulah peran dari pemerintah sebagai aktor yang bertanggungjawab mencatat setiap peristiwa kependudukan penting untuk dilibatkan untuk mengevaluasi sistem pendaftaran pemilih.

Agar koordinasi bisa berjalan lebih efektif, harusnya ada sistem pendaftaran pemilih yang berkelanjutan, dan tidak dilaksanakan berkedekatan dengan pemilu saja. Mesti ada pembaharuan data yang terus menerus dan terkonsolidasi antara data pemerintah dengan data yang dimiliki dan diolah oleh KPU.

Selain pembaharuan itu, penting pula diberikan jaminan kepastian terhadap kelompok masyarakat adat, penyandang disabilitas yang terkendala dokumen kependudukan untuk diberi perlakuan yang adil. Ini penting, agar persinggungan antara nilai adat, serta kondisi khusus yang disandang oleh penyandang disabilitas tidak mengabaikan hak pilih bagi warga negara. Salah satu contoh, jika memang terdapat masyarakat adat yang tidak bisa difoto karena ada nilai adat yang ia yakini. Di sini mestinya pemerintah bisa menyediakan identitas kependudukan yang khusus, tanpa

foto agar yang bersangkutan tidak menimbulkan kendala terkait dengan dokumen kependudukan yang harusnya ia miliki.

Konteks pembaharuan ini mesti dilakukan segera setelah presiden dan wakil presiden serta anggota DPR hasil Pemilu 2019 dilantik. Pembahasan ini penting dilakukan sejak awal, agar tidak bersamaan dengan tahapan pelaksanaan pemilu, yang berakibat pembahasan menjadi tidak komprehensif karena terburu-buru. Selain itu, pembaharuan itu bisa digunakan untuk memperbaiki pendaftaran pemilih untuk Pilkada 2020.

BAB II

PEREMPUAN DI LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

A. PENDAHULUAN

Partisipasi politik perempuan dalam negara demokrasi merupakan keniscayaan. Di tengah mekanisme pengisian jabatan publik yang menitikberatkan pada partisipasi dan transparansi, perbedaan gender antara laki-laki dengan perempuan tidak dapat dijadikan alasan untuk membedakan kedudukan atau pun hak yang sama bagi keduanya untuk ikut berpartisipasi aktif dalam tata kelola pemerintahan. Lebih jauh, suatu negara tidak dapat dipertimbangkan sebagai negara dengan sistem politik demokrasi sepenuhnya jika tidak melibatkan perempuan dalam proses pengambilan keputusan (*women marginalized*).

Ketentuan tersebut senada dengan prinsip keempat dari Universal Declaration on Democracy, Inter Parliamentary Union states, yang menyebutkan: *The achievement of democracy presupposes a genuine partnership between men and women in the conduct of affairs of society in which they work in equality and complementarity, drawing mutual enrichment from their differences.*” (Bibler, Mohan, & Ryan 2014: 6).

Lembaga penyelenggara pemilu adalah salah satu lembaga negara di mana keterlibatan perempuan penting hadir di dalamnya. Lembaga penyelenggara pemilu memiliki tanggung jawab untuk memastikan mereka mampu merefleksikan komposisi gender dari masyarakat baik dalam aktivitas internal atau pun eksternal

kelambagaanya.¹ Tersedianya hak dan kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki dalam rangka mencapai prinsip keadilan pemilu (*fairness*), menjadi alasan utama mengapa peran perempuan penting di lembaga penyelenggara pemilu.

Pada sisi lain, kehadiran perempuan di lembaga penyelenggara pemilu diharapkan mampu mendorong peningkatan dan perluasan partisipasi politik perempuan. Dengan menjamin keseimbangan gender di dalam komposisi keanggotaan dan staf pendukungnya misalnya, lembaga penyelenggara pemilu mampu mendorong partai politik untuk mencalonkan perempuan sesuai dengan ketentuan kebijakan kuota yang sudah diatur dalam undang-undang. Selain itu, lembaga penyelenggara pemilu bisa juga melakukan kampanye sosial mengenai keseimbangan gender atau lebih jauh dapat melakukan advokasi kebijakan untuk memasukan penerapan kuota gender ke dalam undang-undang pemilu, khususnya bagi mereka yang belum memiliki ketentuan kebijakan afirmasi.

The political of presence dan *the political of ideas* perempuan di lembaga penyelenggara pemilu inilah yang kemudian mampu mendorong atau bahkan menghadirkan keseimbangan gender dalam tata kelola penyelenggaraan pemilu. Tanpa kehadiran perempuan bisa saja kebijakan kuota perempuan yang sebetulnya sudah diatur dalam undang-undang pemilu tidak terimplementasi secara maksimal.

Pertanyaanya sejauh mana upaya untuk memastikan perempuan ikut duduk sebagai anggota lembaga penyelenggara pemilu? Dalam konteks Indonesia, kebijakan kuota untuk perempuan di lembaga penyelenggara pemilu memang sudah diperkenalkan sejak Pemilu 2004. Namun, ketentuan ini tidak bersifat memaksa melainkan hanya sebatas memperhatikan keterwakilan perempuan dalam proses seleksi anggota lembaga penyelenggara pemilu. Pada sisi lain, faktor sosial dan budaya masih menjadi penghalang bagi partisipasi politik perempuan. Untuk itu, tulisan ini akan

1 Dilihat dari <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02w/emc02l>

mengelaborasi lebih mendalam bagaimana peluang dan tantangan menjaga hak konstitusional perempuan untuk berperan aktif sebagai lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia.

Terdapat tiga tujuan utama yang hendak dicapai dari tulisan ini. Pertama, tulisan ini bermaksud mengelaborasi lebih mendalam sejauh mana kerangka aturan perundang-undangan mampu merumuskan desain penyelenggara pemilu yang mampu mendorong keterlibatan perempuan. Kedua, faktor-faktor apa saja yang menghambat keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Ketiga, sejauh mana angka keterwakilan perempuan di penyelenggara pemilu. Keempat, merumuskan rekomendasi dalam rangka menghadirkan lembaga penyelenggara pemilu yang ramah gender.

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini ialah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Terdapat dua teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam tulisan ini. Pertama, pengumpulan data-data sekunder yang berasal dari penelitian yang sudah pernah dilakukan sebelumnya ataupun referensi-referensi lainnya yang relevan dengan fokus tulisan ini. Kedua, pengumpulan data-data primer melalui diskusi terfokus yang melibatkan penyelenggara pemilu, akademisi, masyarakat sipil, dan individu yang pernah menjadi tim seleksi atau penyelenggara pemilu.

Terakhir, penelitian ini hanya akan membahas dinamika keterwakilan perempuan di dua penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang dibatasi pasca pemberlakuan UU No 7/2017. Sehingga, tulisan ini hanya akan melihat dinamika seleksi penyelenggara pemilu dalam rentang waktu 2017 - 2019.

B. DESAIN LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

Terdapat tiga jenis model penyelenggara pemilu: independen, pemerintahan, dan campuran/kombinasi. Model independen menempatkan lembaga penyelenggara pemilu berdiri sendiri

dan terpisah dari cabang lembaga pemerintahan lainnya. Ia bertanggung jawab secara langsung kepada lembaga legislatif, atau yudikatif, atau kepada kepala pemerintahan. Individu-individu yang berada dalam lembaga model independen ini pun bukan berasal lembaga eksekutif dan legislatif (Wall dkk 2016: 3).

Model lembaga penyelenggara pemilu pemerintahan sebaliknya dengan model independen, ia berada di bawah kementerian atau departemen tertentu. Negara yang menggunakan model pemerintahan untuk pemilu tingkat nasional biasanya dipimpin langsung oleh seorang menteri atau pejabat di pemerintah pusat. Adapun untuk penyelenggaraan pemilu di tingkat daerah dipimpin oleh pejabat pemerintah daerah.

Model campuran merupakan lembaga penyelenggara pemilu gabungan dari model independen dengan model pemerintahan. Pada model ini terdapat dua struktur yang berbeda dalam mengelola penyelenggaraan pemilu: lembaga penyelenggara pemilu independen memiliki tugas dan fungsi untuk menghasilkan kebijakan dan pengawasan, sedangkan lembaga penyelenggara pemilu dengan model pemerintahan bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut termasuk menyelenggarakan pemilu. Namun demikian, model campuran ini biasanya memiliki porsi otoritas yang berbeda-beda antara lembaga penyelenggara pemilu yang berasal dari independen ataupun yang berasal dari pemerintahan.

Dari 215 negara yang ditelaah oleh International Democracy for Electoral Assistant (IDEA) sebanyak 64% atau 134 negara menerapkan model lembaga penyelenggara pemilu independen. Model ini paling banyak diterapkan karena mampu mengelola penyelenggaraan pemilu yang adil dalam rangka menyediakan ruang persaingan yang setara antara kandidat dan partai politik. Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan model independen sejak Pemilu 2004 setelah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Pasal 22 E Ayat (5) secara gamblang menegaskan penerepan model lembaga penyelenggara pemilu independen yang menyebutkan: *Pemilihan*

umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Kemandirian lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia lebih lanjut diatur ke dalam UU No 7/2017 tentang pemilu yang di dalamnya mengatur tiga lembaga penyelenggara pemilu yakni: Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ada tiga pondasi dasar yang mengatur kemandirian tiga lembaga penyelenggara pemilu di dalam UU No 7/2017 yakni: tugas dan fungsi penyelenggara pemilu, mekanisme seleksi penyelenggara pemilu, dan afirmasi lembaga penyelenggara pemilu.

Tugas dan Fungsi Penyelenggara Pemilu. Ketiga lembaga penyelenggara pemilu KPU, Bawaslu, dan DKPP memiliki tugas dan fungsi yang berbeda satu sama lain yang di atur dalam UU No 7/2017. Meski demikian, Pasal 3 mengatur 11 prinsip dasar penyelenggara pemilu yang harus dipenuhi dalam menyelenggarakan pemilu: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proposional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien. Mandiri menjadi prinsip ditempatkan pada urutan pertama yang perlu dipenuhi oleh setiap penyelenggara pemilu. Sebagai lembaga yang bertugas mengelola dan menyelenggarakan keseluruhan tahapan pemilu, KPU perlu mengendepankan aspek kemandirian ini. Terlebih lagi Pasal 7 Ayat (3), UU No 7/2017 menjelaskan dalam menyelenggarakan pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.

Begitu pula dengan Bawaslu yang memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap keseluruhan tahapan pemilu. Lebih lanjut, kemandirian tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu diperkuat dengan kehadiran DKPP yang sengaja dibentuk untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas KPU dan Bawaslu.

Mekanisme Seleksi Penyelenggara Pemilu. Model lembaga penyelenggara pemilu independen juga tercermin dalam mekanisme seleksi yang melibatkan panitia seleksi dalam rangka menjaga dan menghasilkan anggota penyelenggara pemilu yang

independen. Untuk penyelenggara pemilu di tingkat pusat, presiden diberikan kewenangan untuk membentuk panitia seleksi yang bertugas untuk membantu presiden mencari calon anggota KPU dan Bawaslu untuk diajukan ke DPR. Dalam rangka menjaga netralitas tim seleksi UU No 7/2017 mengatur tiga unsur yang berhak menjadi anggota tim seleksi: (1) tiga orang berasal dari unsur pemerintah; (2) empat orang berasal dari unsur akademisi; (3) empat orang berasal dari unsur masyarakat. Selain itu terdapat lima syarat utama yang perlu dipenuhi untuk menjadi tim seleksi yang tertuang dalam Pasal 22 Ayat (4): (1) memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik; (2) memiliki kredibilitas dan integritas; (3) memahi permasalahan pemilu; (4) memiliki kemampuan dalam melakukan rekrutmen dan seleksi; dan (5) tidak sedang menjabat sebagai penyelenggara pemilu.

Mekanisme seleksi ini berlaku juga dalam rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Perbedaannya, pembentukan tim seleksi dilakukan oleh penyelenggara pemilu di tingkat pusat. KPU dan Bawaslu diberikan kewenangan untuk membentuk tim seleksi sebanyak lima orang yang berasal dari unsur akademisi profesional, dan tokoh masyarakat yang memiliki integritas. Setelah terdapat nama-nama calon penyelenggara pemilu yang jumlahnya dua kali dari jumlah anggota KPU/Bawaslu Provinsi dan KPU/Bawaslu Kabupaten/Kota, hasil tim seleksi tersebut, KPU dan Bawaslu memiliki tugas untuk melakukan uji publik sekaligus menentukan siapa yang terpilih menjadi penyelenggara pemilu.

Khusus untuk pengisian DKPP tidak dilakukan dengan cara pembentukan tim seleksi, melainkan penunjukan langsung oleh tiga unsur lembaga negara diantaranya: (1) dua orang berasal dari *ex officio* KPU dan Bawaslu; (2) dua orang yang diusulkan oleh presiden; (3) tiga orang yang diusulkan oleh DPR.

Afirmasi di Lembaga Penyelenggara Pemilu. Istilah *affirmative action* lebih banyak dikenal pada pemilu legislatif dalam rangka meningkatkan angka representasi kelompok masyarakat tertentu. Kuota 30% perempuan di pencalonan misalnya, sebagai salah satu

syarat yang wajib dipenuhi oleh partai politik dalam mendaftarkan calon perempuan minimal 30% dari total calon yang diajukan. Selain itu ada juga mekanisme *reserved seat* di mana terdapat alokasi kursi legislatif 30% untuk perempuan.

Kuota perempuan tidak hanya berlaku pada pencalonan partai politik semata, namun dapat diimplementasikan juga di penyelenggara pemilu. Praktek ini sudah banyak dilakukan oleh di banyak negara dalam rangka meningkatkan angka representasi perempuan di lembaga penyelenggara. Di Armania misalnya, dua dari tujuh anggota penyelenggara pemilu diharuskan perempuan. Begitu pula dengan di Albania dengan kuota 30% perempuan, pada 2014 terdapat 29% perempuan di level pusat administrasi lembaga penyelenggara pemilu (IFES 2014).

Indonesia pun memberlakukan kuota minimal 30% perempuan di lembaga penyelenggara pemilu namun sifatnya tidak memaksa. UU No 7/2017 menyebutkan komposisi keanggotaan penyelenggara pemilu (KPU & Bawaslu di setiap level) “memperhatikan” keterwakilan perempuan paling sedikit 30%. Yang artinya dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu tidak ada kewajiban minimal jumlah perempuan yang harus terpilih, namun perlu mengedepankan, mempertimbangkan, dan mendorong perempuan di lembaga penyelenggara pemilu.

Secara umum terdapat dua tipe ketentuan yang diatur dalam undang-undang untuk menempatkan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu dengan mekanisme kuota yang bersifat *voluntary* atau *compulsory*. Berikut beberapa contoh negara yang menempatkan kebijakan afirmasi berupa kuota perempuan di lembaga penyelenggara pemilu: (1) Albania. Undang-undang mengenai kesetaraan gender di masyarakat (2008) dan undang-undang pemilu (2008 dan yang terbaru) memandatkan di keseluruhan institusi di sektor publik, termasuk lembaga penyelenggara pemilu untuk memiliki paling sedikit 30% perempuan sebagai anggotanya maupun staff di level nasional dan daerah. (2) Bolivia. Undang-undang menjelaskan komposisi pengandil tinggi khusus pemilu dari tujuh anggota harus terdiri dari dua orang yang

berasal dari masyarakat adat asli. Dari total jumlah anggota paling tidak akan terdapat tiga perempuan. (3) Bosnia dan Herzegovina. Undang-undang pemilu mensyaratkan komposisi keanggotaan dari komisi pemilu secara umum merefleksikan kesetaraan perwakilan gender. (4) Iraq. Undang-undang pemilu mengharuskan pimpinan lembaga penyelenggara pemilu yang terdiri dari lima komisioner termasuk paling sedikit dua perempuan. (5) Kyrgyzstan. Undang-undang pemilu mengungkapkan bahwa keanggota dari komisi pemilihan umum di pusat tidak boleh lebih dari 70% berasal dari jenis kelamin yang sama (misalnya 70% terdiri laki-laki semua tidak diperkenankan). (6) Timor-Leste. Pada 2007, kebijakan kuota diatur dan memandatkan jumlah minimal perempuan sebanyak empat dari 15 komisioner (Ballington, dkk 2015: 30)

Pada sisi lain, terdapat juga beberapa negara yang sama sekali tidak memberlakukan kuota minimal perempuan akan tetapi mampu mendorong keterlibatan perempuan sebagai penyelenggara pemilu di antaranya: (1) Malawi pada 2011, terdapat kesetaraan jumlah laki-laki dan perempuan sebagai komisioner; (2) Ghana pada 2007 tiga dari tujuh anggota penyelenggara pemilu merupakan perempuan yang ditunjuk langsung oleh presiden di tengah ketiadaan peraturan yang mewajibkan kesetaraan gender; (3) Sierra Leone pada 2008, tiga dari lima komisioner merupakan perempuan termasuk pimpinannya merupakan perempuan.

Bagi Indonesia yang memberlakukan ketentuan memperhatikan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan di penyelenggara pemilu, dan menempatkan otoritas panitia seleksi untuk menjaring kandidat penyelenggara pemilu, memerlukan ketentuan teknis yang spesifik dan tegas mengenai kesetaraan kesempatan bagi perempuan. Dari survei yang diselenggarakan oleh UNDP, 17 dari 35 negara atau 48% mengatakan “mereka memilih statement non diskriminasi dalam rekrutmen proses” yaitu: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Canada, Costa Rica, Egypt, Ethiopia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Madagascar, Malawi, Moldova, Mozambique, the State of Palestine, Romania, South Africa, Tanzania and Uganda. Di lain pihak, memastikan panitia seleksi dibekali pemahaman yang cukup

mengenai *gender mainstreaming* sangatlah krusial dan penting untuk dilakukan. Jika tidak, besar kemungkinan perempuan tidak akan terpilih dalam seleksi penyelenggara pemilu.

Sejak Pemilu 1999 sampai dengan Pemilu 2019, pengaturan mengenai kebijakan afirmasi dalam seleksi anggota penyelenggara pemilu baru muncul di Pemilu 2004. UU No 3/1999 yang menjadi payung hukum pemilu pertama pascareformasi, belum mengatur mengenai ketentuan afirmasi bagi seleksi penyelenggara pemilu perempuan. Hal ini tidak terlepas dari desain lembaga KPU yang diisi oleh satu orang perwakilan dari setiap partai politik dan perwakilan pemerintah sebanyak lima orang. Sehingga mekanisme pemilih anggota KPU baik laki-laki atau perempuan sangat tergantung pada partai politik maupun pemerintah yang akan mengirimkan representasinya di KPU.

Pasca-amandemen UUD NRI 1945, Pasal 22 E Ayat (5) mengubah pola pengaturan penyelenggara pemilu yang semula diisi oleh perwakilan partai menjadi perwakilan independen dari kalangan masyarakat. Dari sinilah kemudian undang-undang pemilu yang ada mulai mengatur mekanisme seleksi terbuka yang dilakukan oleh presiden melalui panitia seleksi dan diusulkan kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Namun demikian, UU No 12/2003 sebagai undang-undang pemilu pertama pascaamandemen UUD 1945 belum memasukkan kebijakan afirmasi dalam proses seleksi calon anggota penyelenggara pemilu baik di KPU maupun Pengawas Pemilu.

Pada Pemilu 2004, khusus tata kelola penyelenggara pemilu diatur ke dalam undang-undang tersendiri mengenai penyelenggara pemilu. UU No 22/2007 menjadi payung hukum penyelenggara pemilu pertama yang sekaligus mengatur kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan pertama di penyelenggara pemilu. Pasal 6 UU 22/2007 ayat (5) menegaskan: *Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%*. Begitu pula dengan seleksi anggota Bawaslu memuat ketentuan serupa yang diatur dalam Pasal 73 Ayat (8): *Komposisi keanggotaan Bawaslu,*

Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”. Yang menarik kemudian adalah adanya dua pendekatan yang berbeda antara Bawaslu dan KPU, jika dilihat dari UU No 22/2007 ketentuan afirmasi memperhatikan keterwakilan perempuan berlaku sampai dengan level Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), sedangkan untuk Pengawas Pemilu Kecamatan sama sekali tidak diatur.

Menjelang Pemilu 2014 terdapat revisi UU No 22/2007 menjadi UU No 15/2011 tentang penyelenggaraan pemilihan umum. Secara umum tidak ada yang berubah mengenai ketentuan afirmasi yang diatur dalam seleksi calon penyelenggara pemilu di UU No 15/2011 dengan UU No 22/2007. Ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% untuk KPU masih berlaku di level KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPK. Sedangkan untuk Bawaslu hanya berlaku sampai dengan Panwaslu Kabupaten/Kota saja, sedangkan Pengawas Kecamatan tidak menerapkan ketentuan afirmasi.

Perbedaan mendasar dari UU 15/2011 dengan undang-undang penyelenggara pemilu sebelum-sebelumnya ialah, mulai diberlakukannya kebijakan afirmasi memperhatikan keterwakilan perempuan dalam membentuk panitia seleksi penyelenggara pemilu di level nasional. Pasal 12 Ayat (1) menyebutkan: *Presiden membentuk keanggotaan tim seleksi yang berjumlah paling banyak 11 (sebelas) orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan”. Dengan kehadiran perempuan di dalam tim seleksi penyelenggara pemilu tentunya diharapkan mampu mendorong kehadiran perempuan lebih banyak dalam proses seleksi penyelenggara pemilu.*

Menjelang Pemilu Serentak 2019, terjadi pengkodifikasian tiga undang-undang yang menyangkut pemilu yakni: UU No 8/2012 tentang pemilu legislatif, UU No 42/2008 tentang pemilu presiden, termasuk UU No 15/2011 tentang penyelenggara pemilu. Pengaturan mengenai ketentuan afirmasi keterwakilan perempuan di penyelenggara pemilu lebih mendetail dibandingkan dengan UU No 15/2011 terutama di KPU. Keanggotaan yang memperhatikan

keterwakilan 30% perempuan diatur di keseluruhan penyelenggara pemilu *ad-hoc* mulai dari PPK, PPS, sampai dengan KPPS di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Sedangkan untuk Bawaslu dan jajarannya di level *ad-hoc* sama sekali tidak mengatur ketentuan afirmasi keanggotaan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan.

Tabel 2 PERBADINGAN PENGATURAN AFIRMASI DI PENYELENGGRA PEMILU

UNDANG-UNDANG	KETENTUAN AFIRMASI DI TIM SELEKSI PENYELENGGARA PEMILU	KETENTUAN AFIRMASI DI KOMPOSISI ANGGOTA PENYELENGGARA PEMILU
UU 3/1999	Tidak diatur	Tidak diatur
UU 3/2003	Tidak diatur	Tidak diatur
UU 22/2007	Tidak diatur	<ul style="list-style-type: none"> - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK; - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu.
UU 15/2011	Keanggotaan tim seleksi memperhatikan 30% keterwakilan perempuan	<ul style="list-style-type: none"> - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK; - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu.
UU 7/2017	Keanggotaan tim seleksi memperhatikan 30% keterwakilan perempuan.	<ul style="list-style-type: none"> - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS - Memperhatikan 30% Keterwakilan Perempuan di Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu.

C. FAKTOR PENENTU REKRUTMEN PEREMPUAN

Sedikit-banyaknya jumlah perempuan di lembaga penyelenggara pemilu dipengaruhi oleh beberapa faktor utama. Pertama, sejauh

mana ketentuan perundang-undangan termasuk peraturan KPU dan Bawaslu mampu membuka ruang partisipasi perempuan, termasuk mekanisme rekrutmen yang diterapkan ramah terhadap perempuan. Kedua, dinamika di tim seleksi yang dibentuk oleh KPU atau Bawaslu dalam mendorong keterwakilan perempuan, termasuk pemahaman akan *gender mainstreaming* yang dimiliki oleh tim seleksi. Ketiga, partisipasi aktif perempuan untuk mendaftarkan dirinya sebagai penyelenggara pemilu.

Ketiga faktor ini tidak dapat dipisahkan dan saling berkait satu sama lain. Untuk itu pada bagian ini akan membahas secara spesifik ketiga faktor tersebut sekaligus melihat angka keterpilihan perempuan di KPU dan Bawaslu pada level provinsi.

Mekanisme Seleksi Penyelenggara Pemilu. Jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, UU No 7/2017 memang mengatur secara lebih spesifik mengenai pemberlakuan kebijakan afirmasi memperhatikan keterwakilan perempuan 30% di penyelenggara pemilu. Hal ini karena tata cara seleksi penyelenggara pemilu dari level nasional sampai dengan level *ad-hoc* di tempat pemungutan suara khusus untuk KPU dilekatkan dengan ketentuan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan.

Model rekrutmennya pun berbeda-beda namun tetap mencirikan karakter model lembaga penyelenggara pemilu independen yang dapat dilihat dari dua tipe. Pertama, adanya tim seleksi independen yang bertugas menjangkau calon KPU dan Bawaslu Provinsi. Kedua, adanya syarat bukan anggota partai politik atau sekalipun pernah menjadi anggota partai politik ada waktu jeda selama lima tahun dari waktu berhenti ke waktu pendaftaran calon penyelenggara pemilu, termasuk tidak pernah mencalonkan diri di jabatan politik tertentu yang dipilih melalui pemilu. Khusus KPU dan Bawaslu, tim seleksi dibentuk oleh presiden yang terdiri dari sebelas orang dan berasal dari unsur pemerintah (3 orang), akademisi (4 orang), dan masyarakat (4 orang). Sedangkan untuk tim seleksi penyelenggara pemilu di daerah dibentuk oleh KPU dan Bawaslu pada level nasional.

UU No 7/2017 juga mengatur ketentuan memperhatikan

keterwakilan perempuan paling sedikit 30% di tim seleksi dan syarat minimal berpendidikan paling rendah strata 1. Jika diinterpretasikan lebih jauh ketentuan ini berusaha untuk mendorong adanya perempuan yang terpilih dalam proses seleksi, sekaligus menjaga kualitas pemahaman dari calon anggota penyelenggara pemilu terhadap isu kepemiluan.

Tim seleksi KPU dan Bawaslu nasional bertugas untuk memperoleh 14 besar calon anggota KPU dan 10 besar calon anggota Bawaslu, yang selanjutnya akan diajukan oleh presiden kepada DPR dan dilakukan uji kelayakan untuk selanjutnya dipilih oleh DPR sebanyak 7 orang untuk KPU dan 5 orang untuk Bawaslu. Secara spesifik Pasal 23 ayat (3) UU No 7/2017 mengatur lima tahapan seleksi penyelenggara pemilu di tingkat nasional sebagaimana tampak pada Tabel 2 (4).

Tabel 3 TAHAPAN SELEKSI KPU DAN BAWASLU

Tahap 1 Pendaftaran	Mengumumkan pendaftaran bakal calon melalui media massa nasional; Menerima pendaftaran bakal calon; Melakukan penelitian dan mengumumkan hasil penelitian administrasi bakal calon KPU dan Bawaslu.
Tahap 2 Seleksi	Seleksi tertulis dengan materi utama tentang pengetahuan dan kesetiaan terhadap Pancasila UUD NRI 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan pengetahuan mengenai pemilu, ketatanegaraan, dan kepartaian; Tes Psikologi; Mengumumkan melalui media massa nasional daftar nama bakal calon anggota KPU dan Bawaslu yang lulus seleksi tertulis dan tes psikologi; Tes kesehatan dan wawancara dengan materi penyelenggaraan pemilu dan melakukan klarifikasi atas tanggapan dan masukan masyarakat;
Tahap 3 Penetapan	Menetapkan 14 besar calon anggota KPU dan 10 besar calon anggota Bawaslu dalam rapat pleno; Menyampaikan 14 nama calon anggota KPU dan Bawaslu kepada presiden; Tim seleksi melaporkan pelaksanaan setiap tahapan seleksi kepada DPR

Tahap 4 Uji Kelayakan	Presiden mengajukan 14 nama calon anggota KPU dan 10 nama calon anggota Bawaslu ke DPR; DPR memilih calon anggota KPU dan Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan sebanyak 7 orang untuk KPU dan 5 orang untuk Bawaslu; Presiden mengesahkan calon anggota KPU terpilih yang disampaikan oleh DPR.
-----------------------	--

Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 117 ayat (1) UU No 7/2017 mengatur syarat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota sebagaimana berikut ini:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia paling rendah 40 tahun untuk calon anggota KPU RI dan Bawaslu RI, 35 tahun calon anggota KPU provinsi dan Bawaslu Provinsi, dan 30 tahun untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- c. Setia kepada Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika, dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945;
- d. Mempunyai integritas, berkepribadian yang kuat, jujur, dan adil;
- e. Memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemilu, ketatanegaraan, kepartaian, dan pengawasan pemilu (khusus Bawaslu);
- f. Berpendidikan paling rendah strata 1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan paling rendah sekolah menengah atas atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- g. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia bagi anggota KPU dan Bawaslu, di wilayah provinsi yang bersangkutan bagi anggota KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi, atau di wilayah kabupaten/kota bagi anggota KPU kabupaten/kota dan Bawaslu kabupaten/kota yang dibuktikan dengan

kartu tanda penduduk;

- h. Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- i. Mengundurkan diri dari jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah pada saat mendaftar sebagai calon;
- j. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik sekurang-kurangnya 5 tahun pada saat mendaftar sebagai calon;
- k. Bersedia mengundurkan diri dari kepengurusan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum dan tidak berbadan hukum apabila terpilih menjadi anggota KPU/Bawaslu, KPU/Bawaslu Provinsi, dan KPU/Bawaslu Kabupaten/Kota, yang dibuktikan dengan surat pernyataan;
- l. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- m. Bersedia bekerja penuh waktu, yang dibuktikan dengan surat pernyataan;
- n. Bersedia tidak menduduki jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan/atau badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah selama masa keanggotaan apabila terpilih;
- o. Tidak berada dalam ikatan perkawinan dengan sesama penyelenggara pemilu.

Mekanisme dan tahapan seleksi penyelenggara pemilu di level provinsi dan kabupaten/kota hampir sama dengan prosedur yang diterapkan di level nasional. Jika pun terdapat perbedaan hanya menyangkut dua hal: pertama, tim seleksi dibentuk oleh KPU dan Bawaslu di level nasional bukan oleh presiden atau kepala daerah; kedua, uji kelayakan dan penentuan keterpilihan calon anggota penyelenggara pemilu di level provinsi dan kabupaten/kota dilakukan oleh KPU dan Bawaslu bukan DPRD. Secara lebih

spesifik berikut adalah persamaan dan perbedaan mekanisme seleksi penyelenggara pemilu di level nasional dan level Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Tabel 4 PERBANDINGAN MEKANISME DAN TAHAPAN SELEKSI KPU/BAWASLU NASIONAL DAN KAPU/BAWASLU PROVINSI/KABUPATEN/KOTA²

	KPU/BAWASLU NASIONAL	KPU/BAWASLU PRVINSI, KABUPATEN/KOTA
Tim seleksi	Dibentuk oleh presiden dan wakil presiden (11 orang)	Dibentuk oleh KPU/Bawaslu (5 orang)
Komposisi tim seleksi	Pemerintah, akademi, dan unsur masyarakat	Akademi, profesional, tokoh masyarakat
Tahapan seleksi	Administrasi, tes tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara	Administrasi, tes tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara
Uji kelayakan	Dilakukan oleh DPR	<ul style="list-style-type: none">· Dilakukan oleh KPU dan Bawaslu untuk calon anggota KPU dan Bawaslu Provinsi.· Dilakukan oleh KPU untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota, dapat dilakukan oleh Bawaslu Provinsi untuk Bawaslu Kabupaten/Kota.
Penetapan	Dipilih oleh DPR berdasarkan uji kelayakan.	Dipilih oleh KPU dan Bawaslu untuk calon anggota KPU dan Bawaslu Provinsi, Kabupaten/ Kota berdasarkan hasil uji kelayakan.
Pelantikan	Dilakukan oleh Presiden	Dilakukan oleh KPU dan Bawaslu

Dalam rangka memastikan ketentuan afirmasi berjalan dalam seleksi penyelenggara pemilu, Peraturan KPU (PKPU) dan Peraturan Bawaslu (Perbawaslu) mengenai seleksi KPU dan Bawaslu Provinsi, Kabupaten, Kota kembali menegaskan ketentuan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan. Hal ini terlihat, pertama, dalam pembentukan tim seleksi baik PKPU No. 7/2018 dan Perbawaslu No. 19/2017 memasukan klausul memperhatikan (untuk Perbawaslu)

² Diolah dari UU 7/2017 Pasal 22 sampai Pasal 35 dan Pasal 119 sampai Pasal 133

dan mempertimbangkan (untuk PKPU) keterwakilan perempuan paling sedikit 30%.

Kedua, dalam PKPU 2/2019 KPU mengatur nilai paling rendah 60 untuk calon anggota KPU Provinsi dalam seleksi tertulis yang menggunakan metode *computer assisted test* (CAT). Namun demikian, KPU memasukan ketentuan afirmasi jika tidak ada perempuan yang mampu memenuhi nilai minimal ambang batas: *untuk memenuhi ketentuan keterwakilan perempuan dalam keanggotaan KPU Provinsi, calon anggota KPU Provinsi perempuan yang tidak memenuhi ambang batas yang memiliki nilai tertinggi dinyatakan lulus tes tertulis* (Pasal 21 Ayat (13) PKPU 2/2019).

Selain itu, pada tahap akhir tes kesehatan dan wawancara tim seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diwajibkan untuk mempertimbangkan paling kurang 30% keterwakilan perempuan (Pasal 25 Ayat (6) PKPU 2/2019). Artinya, sebelum nama-nama calon diberikan kepada KPU untuk dilakukan uji kelayakan, tim seleksi diwajibkan untuk mempertimbangkan adanya perempuan yang lolos.

Kedua ketentuan afirmasi ini sayangnya tidak diatur di dalam Perbawaslu. Namun demikian, Perbawaslu 19/2017 Pasal 19 mengatur enam kewajiban yang perlu dilakukan oleh tim seleksi dalam menjalankan tugasnya yang salah satunya ialah: *bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya*. Ketentuan ini dapat diinterpretasikan sebagai bentuk afirmasi dan kesetaraan akses bagi perempuan dalam mengikuti tahapan seleksi Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Angka dan Dinamika Keterwakilan Perempuan. Sebagai konsekuensi dipilihnya model penyelenggara pemilu independen, keberadaan panitia atau tim seleksi yang independen adalah keniscayaan. Pada level penyelenggara pemilu nasional KPU dan Bawaslu, sekalipun tim seleksi dibentuk oleh presiden namun dalam prakteknya ruang intervensi pemerintah nyaris tidak ada karena panitia seleksi diberikan kewenangan untuk menjaring calon-calon yang ada sesuai ketentuan perundang-undangan dan tahapan seleksi yang berlaku. Presiden hanya menerima dua kali

jumlah nama dari jumlah anggota KPU dan Bawaslu dari hasil seleksi yang sudah dilakukan oleh panitia seleksi dan selebihnya diserahkan ke DPR untuk dipilih.

Pola serupa terjadi pula di level seleksi penyelenggara pemilu di provinsi dan kabupaten/kota. UU 7/2017 memberikan kewenangan seleksi di dua level tersebut kepada KPU dan Bawaslu secara terpusat. Namun, dalam mekanisme seleksinya tetap melibatkan tim seleksi untuk menjaring dua kali jumlah nama penyelenggara pemilu yang dibutuhkan di daerah yang jumlahnya sudah diatur dalam lampiran UU 7/2017, untuk dilakukan uji kelayakan oleh KPU dan Bawaslu. Dari sini nampak bahwa untuk penyelenggara pemilu nasional KPU dan Bawaslu penentuan akhir keterpilihannya berada di DPR, sedangkan untuk level provinsi dan kabupaten/kota berada ditentukan oleh KPU dan Bawaslu. Akan tetapi, pilihan penentuan seberapa banyak perempuan yang akan menjadi penyelenggara pemilu sangat tergantung dari seberapa banyak jumlah perempuan yang disediakan oleh tim seleksi berdasarkan hasil seleksi yang sudah dilakukan. Artinya, dari sini nampak bahwa tim seleksi memiliki peran strategis dalam mendorong kehadiran perempuan di penyelenggara pemilu.

Dalam seleksi KPU dan Bawaslu periode 2017 - 2022 jika merujuk pada Keputusan Presiden No. 98/P Tahun 2016, terdapat 11 nama tim seleksi yang dipilih oleh presiden dengan dua nama di antaranya adalah perempuan atau 18% komposisi anggota tim seleksi adalah perempuan. Jumlah ini memang di luar harapan, namun tidak melanggar undang-undang yang ada karena klausulnya sebatas “memperhatikan 30% keterwakilan perempuan” yang artinya tidak memaksa atau mewajibkan minimal 30% komposisi tim seleksi sejumlah 30%.

Dalam prakteknya, dari 14 nama calon anggota KPU dan 10 nama calon anggota Bawaslu yang dihasilkan oleh tim seleksi dan diserahkan kepada presiden angka keterwakilan perempuan untuk calon anggota KPU masih dibawah 30%, sedangkan untuk Bawaslu berada di angka minimal 30%. Untuk KPU, dari 14 nama yang lolos tahapan di tim seleksi sebanyak 4 orang atau setara dengan 28%.

Sedangkan untuk Bawaslu, dari 10 nama yang diserahkan oleh tim seleksi untuk dipilih hanya terdapat tiga nama perempuan yang lolos tahapan seleksi oleh tim seleksi, atau setara dengan 30%.

Jumlah ini lagi-lagi tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku karena UU No 7/2017 memandang afirmasi sebagai bersifat *conditional* yang dilekatkan dalam kata “memperhatikan” yang artinya jika dapat dipenuhi lebih baik dan jika tidak dapat dipenuhi tidak masalah. Ketentuan ini berlaku juga di tahapan pemilihan di DPR dan sangat tergantung dari preferensi serta prespektif gender dari anggota DPR yang memilih penyelenggara pemilu tersebut. Sehingga wajar saja kemudian angka keterwakilan perempuan di KPU dan Bawaslu selalu dibawah 30% sejak dua periode terakhir. Namun, jika dibandingkan pasca pemeberlakuan kuota afirmasi pertama di UU No 22/2007, jumlah perempuan yang terpilih di KPU dan Bawaslu pada periode 2007 - 2012 lebih banyak dibandingkan dengan KPU dan Bawaslu di tiga periode berikutnya. Bahkan anggota Bawaslu perempuan di periode 2007 dan 2012 lebih banyak dibandingkan dengan jumlah anggota Bawaslu laki-laki.

Tabel 5 PERBANDINGAN JUMLAH LAKI-LAKI PEREMPUAN DI KPU DAN BAWASLU³

PERIODE	KPU	
	LAKI-LAKI	PEREMPUAN
2007 - 2012	4 orang (57%)	3 orang (43%)
2012 - 2017	6 orang (86%)	1 orang (14%)
2017 - 2022	6 orang (86%)	1 orang (14%)

Dinamika komposisi tim seleksi dan proses seleksi penyelenggara pemilu di level provinsi tentunya berbeda dengan KPU dan Bawaslu nasional. Sekalipun mekanisme dan tahapan seleksi tidak jauh berbeda, namun proses pengambilan keputusan siapa saja yang terpilih berada di tangan KPU dan Bawaslu.

³ Diolah dari <https://www.tagar.id/sejarah-berdirinya-bawaslu-dan-anggotanya>

Keterwakilan Perempuan di KPU Provinsi

Dalam rangka menjalankan perintah UU No 7/2017 untuk memperhatikan angka keterwakilan perempuan di tim seleksi dan proses seleksi calon anggota KPU Provinsi, KPU melakukan beberapa pendekatan yang di antaranya:

1. KPU memastikan keanggotaan Tim Seleksi memenuhi keterwakilan perempuan;
2. KPU membekali anggota Tim Seleksi dengan materi perspektif gender dalam seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
3. Seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan secara terbuka;
4. KPU memberikan kemudahan dalam hal menyediakan contoh format surat pernyataan yang merupakan bagian dari dokumen pendaftaran;
5. Hasil tes tertulis memperhatikan keterwakilan perempuan;
6. Tim Seleksi menetapkan calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 2 kali kebutuhan memperhatikan keterwakilan perempuan;
7. KPU memprioritaskan calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang mempunyai pengalaman kepemiluan untuk ditetapkan sebagai anggota KPU⁴.

Ada yang berbeda dengan mekanisme penentuan tim seleksi sebelumnya, yaitu untuk pertama kalinya KPU membuat pengumuman pendaftaran terbuka bagi individu-individu yang berminat untuk menjadi tim seleksi KPU daerah. Melalui surat pengumuman Nomor 34/PP.06-SD/05/KPU/I/2018 mengenai pembentukan tim seleksi calon anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota periode 2018-2023, KPU memberikan delapan

4 Bahan paparan Anggota KPU Evi Novida Ginting dalam FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria.

syarat bagi calon tim seleksi yang diantaranya sebagai berikut:

1. Berpendidikan paling rendah Strata 1;
2. Berusia paling rendah 30 tahun;
3. Dilarang mencalonkan diri sebagai calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diseluruh wilayah Indonesia;
4. Memiliki reputasi, kredibilitas, integritas, dan rekam jejak yang baik;
5. Memahami materi kepemiluan, ketatanegaraan, dan kepartaian;
6. Tidak menjadi anggota partai politik dalam jangka waktu paling kurang 5 tahun terhitung pada saat terdaftar sebagai calon Tim Seleksi;
7. Tidak sedang menjabat sebagai anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota;
8. Tidak memiliki hubungan keluarga meliputi anak, istri/suami, orang tua, kaka, adik, mertua, menantu, besan dengan peserta seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, yang dibuktikan dengan surat pernyataan.

Seleksi terbuka ini memang dapat dijadikan sarana untuk mendorong partisipasi aktif perempuan yang memiliki pemahaman pemilu untuk ikut terlibat di tim seleksi. Namun demikian, di tengah mekanisme rekrutmen tim seleksi terbuka terdapat kebutuhan untuk memastikan individu yang kemudian dipilih oleh KPU tidak hanya memiliki kualitas pengetahuan semata, namun integritas dan independensi dalam rangka menjaga adanya ruang intervensi dari aktor lain yang berkepentingan. Sayangnya KPU hanya melakukan penilaian pendaftar berdasarkan berkas administrasi yang dimasukkan tanpa ada tahapan-tahapan seleksi lainnya yang perlu dilalui. Situasi ini sedikit berbeda dengan seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Periode 2012-2017. Sekalipun pada waktu itu tidak ada pendaftaran terbuka untuk menjadi tim seleksi, namun dalam

rangka memastikan kualitas, integritas, dan independensi tim seleksi, KPU membuka ruang masukan publik pasca diumumkannya nama-nama tim seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Pada seleksi KPU Provinsi di 16 Provinsi tahun 2018, dari 172 nama calon anggota KPU Provinsi yang diserahkan oleh tim seleksi ke KPU untuk mengikuti tahapan uji kelayakan, hanya terdapat 17,44 persen atau 30 nama perempuan⁵. Sedangkan sisanya didominasi oleh nama-laki-laki. Tim seleksi rata-rata hanya memilih 17.14 persen perempuan dari total 10 atau 14 orang yang dipilih.

Tabel 6 PERSENTASE PEREMPUAN CALON ANGGOTA KPU di 16 PROVINSI⁶

NO.	WILAYAH	PERSENTASE
1.	PROVINSI SULAWESI TENGGARA	20.0%
2.	PROVINSI KALIMANTAN TENGAH	10.0%
3.	PROVINSI JAMBI	20.0%
4.	PROVINSI DKI JAKARTA	21.4%
5.	PROVINSI KEPULAUAN BANGKA BELITUNG	20.0%
6.	PROVINSI KALIMANTAN BARAT	10.0%
7.	PROVINSI BENGKULU	20.0%
8.	PROVINSI SULAWESI BARAT	10.0%
9.	PROVINSI KALIMANTAN SELATAN	10.0%
10.	PROVINSI KEPULAUAN RIAU	10.0%
11.	PROVINSI SULAWESI TENGAH	10.0%
12.	PROVINSI SULAWESI UTARA	40.0%
13.	PROVINSI GORONTALO	10.0%
14.	PROVINSI SULAWESI SELATAN	28.6%

5 Dilihat dari <https://rumahpemilu.org/potret-perempuan-calon-anggota-kpu-provinsi-pilihan-timsel/>

6 Dilihat dari <https://rumahpemilu.org/potret-perempuan-calon-anggota-kpu-provinsi-pilihan-timsel/>

NO.	WILAYAH	PERSENTASE
15.	PROVINSI BANTEN	14.3%
16.	PROVINSI SUMATERA BARAT	20.0%

Jika dilihat dari segi latar belakang pekerjaan perempuan yang dipilih oleh tim seleksi, 50% di antaranya didominasi oleh anggota KPU Kabupaten/Kota, 26.69% petahana atau perempuan anggota KPU Provinsi yang kembali mencalonkan, 10% berasal dari anggota Bawaslu/Panwaslu⁷.

Berdasarkan data KPU per-8 April 2019, kurang lebih terdapat 35 perempuan atau setara dengan 20% dari total 173 anggota KPU Provinsi hasil seleksi di bawah payung hukum UU No 7/2017. Sedangkan sisanya masih didominasi oleh laki-laki sebanyak 138 orang atau 80%. Kurang lebih terdapat lima provinsi yang tidak memiliki anggota KPU Provinsi perempuan yang diantaranya: Kalimantan Tengah, Maluku, Maluku Utara, Riau, dan Nusa Tenggara Timur. Selain itu, terdapat juga anggota KPU Provinsi perempuan yang terbanyak diantaranya: DKI Jakarta sebanyak 3 orang perempuan dari 7 anggota KPU Provinsi dan Sulawesi Selatan dari 7 orang anggota KPU Provinsi 3 di antaranya adalah perempuan⁸.

Tabel 7 LATAR BELAKANG PEREMPUAN CALON ANGGOTA KPU⁹

NO.	LATAR BELAKANG	JUMLAH	PERSENTASE
1.	Anggota KPU Kabupaten/Kota	15	50%
2.	Anggota Bawaslu/Panwaslu	3	10%

⁷ Dilihat dari <https://rumahpemilu.org/potret-perempuan-calon-anggota-kpu-provinsi-pilihan-timsel/>

⁸ Diolah dari bahan paparan Anggota KPU Evi Novida Ginting dalam FGD “Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria.

⁹ *Ibid*

NO.	LATAR BELAKANG	JUMLAH	PERSENTASE
3.	Petahana	8	26.69%
4.	Anggota KI	1	3.33%
5.	Lain-lain	3	10%

Keterwakilan Perempuan di Bawaslu Provinsi

Dalam proses pembentukan tim seleksi yang akan bertugas untuk menjaring nama-nama calon anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu membentuk tim seleksi secara mandiri tanpa membuka rekrutmen terbuka seperti apa yang dilakukan oleh KPU. Syarat dan ketentuan untuk menjadi anggota tim seleksi tidak jauh berbeda seperti yang dituangkan oleh KPU dalam menjaring calon tim seleksi untuk KPU Provinsi.

Namun terdapat sedikit penambahan ketentuan yang dilakukan oleh Bawaslu dalam menjaring tim seleksi dalam rangka memastikan dimensi independensi tim seleksi dengan memasukan dua persyaratan tambahan: (1) tidak sedang atau tidak pernah menjadi anggota tim kampanye salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah, serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah paling sedikit 5 (lima) tahun yang dinyatakan dengan surat pernyataan yang sah; (2) tidak akan mencalonkan diri sebagai calon anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten /Kota, calon anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan¹⁰.

Dua ketentuan ini sangat penting guna memastikan tim seleksi tidak terlibat dalam partai politik. Sekalipun peraturan perundang-undangan yang ada secara tegas menyebutkan tidak pernah menjadi anggota partai politik selama lima tahun terakhir,

10 Perbawaslu No. 19 Tahun 2017, Pasal 15 huruf g dan h.

namun jika terdapat individu yang pernah beraktivitas sebagai tim pemenangan dalam pemilu sekalipun tanpa menjadi anggota partai politik. Tentunya dapat mengganggu netralitas anggota tim seleksi dalam proses seleksi calon anggota Bawaslu Provinsi.

Bawaslu memasukan ketentuan untuk memperhatikan keterwakilan perempuan 30% dalam tim seleksi sesuai dengan amanat UU No 7/2017. Namun demikian, ketentuan ini dalam prakteknya belum dapat terpenuhi dengan baik. Berdasarkan data yang dihimpun dari daftar nama tim seleksi Bawaslu Provinsi 2017 - 2022 di 32 Provinsi pada 2017 dan daftar nama tim seleksi penambahan anggota Bawaslu Provinsi di tahun 2018 untuk memenuhi kebutuhan tambahan jumlah anggota Bawaslu di 27 Provinsi yang disesuaikan dengan ketentuan UU No 7/2017. Menghasilkan angka keterwakilan perempuan di tim seleksi cukup berbeda-beda disetiap provinsinya.

Sebagai contoh dari total 43 nama perempuan yang menjadi anggota tim seleksi Bawaslu Provinsi tahap 1 di tahun 2017 untuk 32 Provinsi, rata-rata disetiap provinsi angka keterwakilan perempuan sebanyak 26%. Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Banten, menjadi dua provinsi dengan angka keterwakilan perempuan di tim seleksi tahap pertama lebih banyak dengan jumlah perempuan sebanyak 3 orang dari total 5 orang anggota tim seleksi. Begitu pula dengan komposisi keterwakilan perempuan tim seleksi tahap 2 pada tahun 2018. Dari total keterlibatan perempuan sebagai tim seleksi sebanyak 36 orang, rata-rata di 27 Provinsi sebanyak 21% perempuan terlibat sebagai tim seleksi. Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Kalimantan Selatan, menjadi dua provinsi dengan angka keterwakilan perempuan paling banyak yakni 3 orang dari lima orang anggota tim seleksi.

Tabel 8 JUMLAH KETERWAKILAN PEREMPUAN DARI LIMA ANGGOTA TIM SELEKSI PROVINSI¹¹

PROVINSI	TIMSEL BAWASLU 2017	%	TIMSEL BAWASLU PENAMBAHAN 2018	%
Aceh	1	20		0
Sumatera Utara		0		0
Sumatera Barat		0	1	20
Riau	1	20	1	20
Kepulauan Riau	3	60	1	20
Jambi	1	20		0
Bengkulu	1	20		0
Sumatera Selatan	1	20	3	60
Kepulauan Bangka Belitung	1	20	1	20
Lampung	1	20	1	20
Banten	3	60	2	40
Jawa Barat	1	20		0
DKI Jakarta	1	20	2	40
Jawa Tengah	1	20	1	20
DI Yogyakarta	1	20	2	40
Jawa Timur		0	1	20
Bali	1	20	1	20
Nusa Tenggara Barat	1	20	1	20
Nusa Tenggara Timur	1	20	1	20
Kalimantan Utara		0	1	20
Kalimantan Barat	2	40		0
Kalimantan Tengah	2	40	2	40
Kalimantan Selatan		2	3	60

¹¹ Diolah dari data nama-nama anggota tim seleksi Bawaslu Provinsi

PROVINSI	TIMSEL BAWASLU 2017	%	TIMSEL BAWASLU PENAMBAHAN 2018	%
Kalimantan Timur	2	40	2	40
Gorontalo	1	20	2	40
Sulawesi Utara	2	40	2	40
Sulawesi Barat	1	20		0
Sulawesi Tengah	2	40	2	40
Sulawesi Selatan	1	20		0
Sulawesi Tenggara	2	40		0
Maluku Utara	2	40	1	20
Maluku	1	20	1	20
Papua Barat	2	40	1	20
Papua	1	20		0
Jumlah Perempuan	43		36	

Pada gelombang seleksi pertama anggota Bawaslu Provinsi 2017, merujuk pada bernomor 0486/BAWASLU/SJ/HK.01.00/IX/2017, terdapat 14 perempuan terpilih menjadi anggota Bawaslu Provinsi dari total 75 orang terpilih atau setara dengan 18,65% di 25 provinsi. Pengumuman ini adalah hasil akhir rekrutmen terhadap 1955 orang pendaftar yang kemudian disaring seleksi administrasi jadi 1609 orang—1349 orang laki-laki (83.84 persen) dan 260 orang perempuan (16.15 persen), dan dalam tahapan uji kelayakan terdapat 23 orang yang menghasilkan 14 nama perempuan terpilih¹².

Jika dilihat secara keseluruhan di 34 Provinsi, angka keterwakilan perempuan di Bawaslu Provinsi sebanyak 21% sedangkan laki-laki 79%. Dari 34 Provinsi, terdapat enam provinsi yang tidak memiliki representasi perempuan sebagai anggota Bawaslu. Provinsi tersebut antara lain: Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, Gorontalo,

¹² Dilihat dari <http://rumahpemilu.org/tren-ketimpangan-perempuan-anggota-bawaslu-berlanjut/>

Sulawesi Utara, dan Papua. Provinsi Aceh dan Kalimantan Selatan, menjadi dua provinsi dengan angka keterwakilan perempuan sebagai anggota Bawaslu tertinggi dengan jumlah 60% atau sebanyak 3 orang.

Tabel 9 KETERWAKILAN PEREMPUAN BAWASLU PROVINSI 2017-2018

NO	PROVINSI	L	L (%)	P	P (%)	JUMLAH
1	Aceh	2	40%	3	60%	5
2	Sumatera Utara	6	86%	1	14%	7
3	Sumatera Barat	3	60%	2	40%	5
4	Riau	5	100%	0	0%	5
5	Kepulauan Riau	4	80%	1	20%	5
6	Jambi	4	80%	1	20%	5
7	Bengkulu	4	80%	1	20%	5
8	Sumatera Selatan	5	100%	0	0%	5
9	Kepulauan Bangka Belitung	4	80%	1	20%	5
10	Lampung	6	86%	1	14%	7
11	Banten	6	86%	1	14%	7
12	Jawa Barat	6	86%	1	14%	7
13	DKI Jakarta	5	71%	2	29%	7
14	Jawa Tengah	5	71%	2	29%	7
15	DI Yogyakarta	3	60%	2	40%	5
16	Jawa Timur	5	71%	2	29%	7
17	Bali	4	80%	1	20%	5
18	Nusa Tenggara Barat	4	80%	1	20%	5
19	Nusa Tenggara Timur	3	60%	2	40%	5
20	Kalimantan Utara	3	60%	2	40%	5
21	Kalimantan Barat	4	80%	1	20%	5
22	Kalimantan Tengah	2	40%	3	60%	5

NO	PROVINSI	L	L (%)	P	P (%)	JUMLAH
23	Kalimantan Selatan	4	80%	1	20%	5
24	Kalimantan Timur	5	100%	0	0%	5
25	Gorontalo	5	100%	0	0%	5
26	Sulawesi Utara	5	100%	0	0%	5
27	Sulawesi Barat	4	80%	1	20%	5
28	Sulawesi Tengah	3	60%	2	40%	5
29	Sulawesi Selatan	6	86%	1	14%	7
30	Sulawesi Tenggara	4	80%	1	20%	5
31	Maluku Utara	4	80%	1	20%	5
32	Maluku	4	80%	1	20%	5
33	Papua Barat	4	80%	1	20%	5
34	Papua	7	100%	0	0%	7
		148	79%	40	21%	

D. TANTANGAN MENGHADIRKAN PEREMPUAN

Angka keterwakilan perempuan di KPU Provinsi dan Bawaslu Provinsi masih jauh dari harapan. Sekalipun terdapat beberapa provinsi yang mampu memenuhi angka minimal 30% perempuan, namun faktanya masih banyak anggota KPU Provinsi atau Bawaslu Provinsi perempuan hanya satu orang bahkan terdapat juga provinsi yang tidak ada keterwakilan perempuan. Jika dipetakan paling tidak terdapat tiga aspek yang dapat memicu tinggi atau rendahnya angka keterwakilan perempuan di penyelenggara pemilu.

Pertama, dimensi regulasi afirmasi yang setengah hati. Kata “memperhatikan” tidak memiliki kekuatan yang cukup signifikan dalam mendorong kehadiran perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% ini sering kali dimaknai sebatas formalitas semata yang bersifat sukarela. Pada sisi lain, ketentuan memperhatikan

30% keterwakilan perempuan ini tidak dilakukan secara linier di setiap tahapan seleksi. Sebagai contoh, KPU dalam peraturannya hanya memberikan ketentuan afirmasi pada tahapan tertulis, namun tidak berlaku pada tahapan-tahapan seleksi berikutnya.

Selama ini kebijakan afirmasi memang lebih melekat pada institusi politik seperti lembaga legislatif. UU No 7/2017 misalnya, memberlakukan ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% dalam mencalonkan anggota legislatif bagi partai politik peserta pemilu. Lebih lanjut, sekalipun undang-undang tersebut memiliki norma yang serupa dengan apa yang diatur dalam seleksi penyelenggara pemilu. Namun KPU memberlakukan mekanisme sanksi berupa tidak diterima pendaftaran nama calon anggota legislatif bagi partai politik yang tidak memenuhi ketentuan minimal memperhatikan 30% perempuan. Sayangnya, pola pengaturan yang sama tidak dilakukan oleh penyelenggara pemilu, khususnya KPU dalam peraturan mengenai seleksi penyelenggara pemilu.

Kedua, masih minimnya partisipasi perempuan untuk ikut serta dalam pencalonan anggota penyelenggara pemilu. Persoalan masih melekatnya budaya patriarki menjadi salah satu penyebab rendahnya angka partisipasi perempuan mendaftar menjadi penyelenggara pemilu. Banyak perempuan masih terkendala dengan izin dari keluarga (suami, anak, dan orang tua) karena sebagai penyelenggara pemilu harus bekerja penuh waktu¹³. Selain itu, masih ada persepsi ruang kerja penyelenggara pemilu merupakan profesi bidang laki-laki bukan perempuan, sehingga menghambat kehadiran perempuan untuk ikut mendaftarkan diri sebagai calon anggota penyelenggara pemilu.

Pada sisi lain, rendahnya angka perempuan terlibat dalam penyelenggara pemilu karena tidak beriringannya penerapan kebijakan afirmasi di lembaga legislatif dengan lembaga

13 Diolah dari bahan paparan Anggota KPU Evi Novida Ginting dalam FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria.

penyelenggara pemilu. Kuota pencalonan perempuan untuk calon anggota legislatif mulai diterapkan sejak Pemilu 2004. Sedangkan ketentuan untuk memperhatikan keterwakilan perempuan 30% di penyelenggara pemilu baru mulai diberlakukan pada tahun 2007. Alhasil, sejak Pemilu 2004 banyak perempuan mulai terlibat dalam pencalonan anggota legislatif namun ketika akan mendaftar sebagai penyelenggara masih memiliki catatan sebagai anggota partai politik tertentu.

Paling utama adalah mencari orang atau calon yang memiliki integritas tanpa cela dan juga tidak memiliki, bahkan potensi, afiliasi politik, namun tanpa disadari, dalam rekam jejak yang dilalui, ada catatan afiliasi politik langsung ataupun tidak yang bisa ditelusuri dan hal itu menjadi catatan¹⁴. Bahkan dalam beberapa kasus terdapat pula perempuan potensial yang memiliki kemampuan untuk menjadi penyelenggara pemilu namun tanpa diketahui oleh yang pribadi yang bersangkutan didaftarkan oleh suaminya sebagai anggota partai politik¹⁵. Selain itu, terdapat pula perempuan yang mendaftarkan diri menjadi penyelenggara pemilu tetapi memiliki suami yang anggota legislatif ataupun pengurus partai politik¹⁶. Persoalan-persoalan ini yang sering kali menghambat rendahnya partisipasi perempuan potensial untuk ikut serta mendaftarkan diri sebagai anggota penyelenggara pemilu.

Ketiga, rendahnya prespektif gender anggota tim seleksi menjadi penghambat rendahnya calon penyelenggara pemilu perempuan yang lolos tahapan tim seleksi dan masuk tahapan uji kelayakan di KPU ataupun Bawaslu. Berdasarkan beberapa pengalaman dari anggota tim seleksi¹⁷, aspek representasi perempuan sering

14 Wawancara Sri Budi Eko Wardani dalam <http://rumahpemilu.org/tren-ketimpangan-perempuan-anggota-bawaslu-berlanjut/>

15 Sri Nuryanti dalam FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria.

16 Diolah dari bahan paparan Anggota KPU Evi Novida Ginting dalam FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria.

17 FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria

kali tidak jadi pertimbangan dalam tahapan seleksi di tim seleksi. Sehingga dalam proses penentuan lolos tidaknya perempuan dalam tahapan seleksi diwarnai perdebatan akibat perbedaan pandangan mengenai keterwakilan perempuan.

Lebih lanjut, adanya konflik kepentingan antara anggota tim seleksi dengan calon anggota penyelenggara pemilu sering kali menjadi faktor penghambat utama lolosnya perempuan menjadi calon penyelenggara pemilu. Kesamaan organisasi masyarakat yang dimiliki oleh tim seleksi dengan pendaftar calon penyelenggara pemilu membuka ruang penilaian yang bias dan tidak objektif. Bagi perempuan pendaftar calon penyelenggara pemilu yang memiliki latar belakang organisasi masyarakat yang sama tentunya dapat memudahkan hadirnya keterwakilan perempuan¹⁸. Namun, bagi perempuan yang tidak memiliki latar belakang organisasi masyarakat yang berbeda tentunya dapat menyulitkan kehadiran keterwakilan perempuan.

E. PENUTUP

Representasi politik perempuan di lembaga penyelenggara pemilu sebagai salah satu bentuk jaminan hak konstitusional warga negara belum mampu tercapai secara maksimal. Angka rata-rata keterlibatan perempuan sebagai penyelenggara pemilu di KPU dan KPU Provinsi, serta Bawaslu dan Bawaslu Provinsi masih berada di bawah 30%. Keterwakilan perempuan di KPU Provinsi ialah 20% sedangkan di Bawaslu Provinsi 21%. Padahal sejak UU No 22/2007 diberlakukan sampai dengan UU No 7/2017 ketentuan afirmasi memperhatikan keterwakilan perempuan 30% tidak hanya diberlakukan untuk partai politik dalam mendaftarkan calon anggota legislatif, namun diterapkan juga untuk rekrutmen penyelenggara pemilu.

Masih rendahnya angka keterwakilan perempuan di penyelenggara pemilu memang disebabkan oleh banyak faktor.

18 FGD “Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu” Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria

Ketentuan regulasi afirmasi yang setengah hati menjadi salah satu faktor penghalang hadirnya perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% tidak dilakukan secara linier dan terstandirisasi. Sebagai contoh, bagi KPU UU No 7/2017 tentang pemilu memasukan klausul memperhatikan keterwakilan perempuan 30% dalam proses rekrutmen yang berlaku sampai dengan penyelenggara pemilu *ad-hoc* di level KPPS. Sedangkan untuk Bawaslu hanya disebutkan sampai level Bawaslu Provinsi.

Di sisi lain, pada level peraturan penyelenggara pemilu sebagai terjemahan dari UU No 7/2017 pola pengaturan yang dilakukan oleh KPU dan Bawaslu memiliki pola pengaturan yang berbeda. Meskipun KPU dan Bawaslu memasukan ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% dalam menentukan tim seleksi, namun pada tahapan seleksinya tidak diberlakukan. Sebagai contoh, pada tahapan seleksi tertulis dan tes kesehatan serta wawancara, tim seleksi sebagai kepanjangan tangan KPU untuk menjaring calon KPU Provinsi diminta untuk memperhatikan keterwakilan perempuan 30%. Dalam hal ini jika tidak ada perempuan yang tidak memenuhi ambang batas minimal nilai *computers assisted test* (CAT) maka perempuan dengan nilai tertinggi dinyatakan lulus, sebagaimana diatur dalam PKPU No. 7/2018. Sedangkan Perabawalu No. 19/2017 tidak mengatur hal ini dalam setiap tahapan di tim seleksi, namun diatur dalam salah satu kewajiban yang perlu dilakukan oleh tim seleksi yakni: *bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya*. Sekalipun ketentuan ini dapat dimaknai sebagai nilai afirmasi, namun tidak secara tegas dan spesifik memperhatikan keterwakilan perempuan.

Persoalan lain yang menjadi salah satu faktor di balik rendahnya angka keterwakilan perempuan di KPU dan Bawaslu Provinsi ialah rendahnya partisipasi perempuan untuk mendaftarkan diri sebagai calon penyelenggara pemilu. Dimensi domestik sebagai tugas utama perempuan yang masih melekat dan masih kuatnya budaya patriarki dimana perempuan harus memperoleh izin dari suami atau keluarga menjadi faktor penyebab masih rendahnya

perempuan untuk ikut mendaftar sebagai dalam seleksi calon penyelenggara pemilu.

Selain itu, terdapat pula perempuan potensial yang sebetulnya memiliki kemampuan untuk mendaftarkan diri sebagai penyelenggara pemilu terhambat karena pernah terlibat atau terdaftar sebagai anggota partai politik karena yang bersangkutan pernah mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif. Sehingga harus mengikuti masa jeda selama lima tahun setelah dirinya mengundurkan diri sebagai anggota legislatif. Namun, ada juga perempuan yang tidak tahu bahwa dirinya terdaftar sebagai anggota partai politik padahal yang bersangkutan tidak pernah mendaftarkan diri.

Terakhir, dimensi pengambilan keputusan di tim seleksi dalam memberikan nama-nama calon anggota penyelenggara pemilu untuk dilakukan uji kelayakan di KPU dan Bawaslu, belum mampu mengedepankan perspektif gender untuk mendorong keterwakilan perempuan.

Berangkat dari persoalan tersebut menjadi penting untuk melakukan beberapa perubahan pada level peraturan maupun implementasi demi menjamin hak konstitusional perempuan menjadi penyelenggara pemilu.

Pertama, memformulasikan ulang pengaturan kebijakan afirmasi di lembaga penyelenggara pemilu. Ketentuan memperhatikan keterwakilan perempuan 30% di lembaga penyelenggara pemilu masih bisa diterapkan dengan catatan diatur dan berlaku di setiap tahapan seleksi. Selain itu, pilihan penggunaan *reserved seat* dalam hal ini menjamin minimal 30% perempuan di lembaga penyelenggara pemilu dapat juga diberlakukan dengan cara memisahkan mekanisme seleksi calon penyelenggara pemilu laki-laki dan penyelenggara pemilu perempuan.

Kedua, syarat calon tim seleksi yang bertugas menjaring calon penyelenggara pemilu dapat ditambahkan dengan ketentuan memiliki pengetahuan atau pemahaman mengenai gender atau keterwakilan perempuan. Sehingga harapannya dapat

mengedepankan perspektif gender dalam penentuan siapa yang lolos dan tidak lolos proses seleksi di tim seleksi.

Ketiga, KPU dan Bawaslu perlu memetakan provinsi-provinsi mana saja yang dalam setiap seleksi penyelenggara pemilu angka partisipasi perempuan untuk mendaftarkan diri menjadi penyelenggara pemilu terbilang rendah. Hal ini penting guna memperbaiki pendekatan sekaligus strategi untuk mensosialisasikan mengenai seleksi calon penyelenggara pemilu yang lebih masif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ace, Project, *Electoral Management*, dilihat dari <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/emc/emc02w/emc02l>
- Surbakti, Ramlan dan Hasyim Asy'Ari, 2012, *Seri Demokrasi Elektoral: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih*, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan,
- Asyari, Hasyim, (2013), *Apa Kabar Daftar Pemilih*, Jakarta: Perludem,
- Ginting, Evi Novida 2019, “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*” bahan paparan FGD, Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria
- Maharddhika 2018, *Potret Calon Anggota KPU Provinsi Pilihan Timsel*, dilihat dari <https://rumahpemilu.org/potret-perempuan-calon-anggota-kpu-provinsi-pilihan-timsel/>
- Maharddhika 2017, *Tren Ketimpangan Perempuan Anggota Bawaslu Berlanjut*, dilihat dari <http://rumahpemilu.org/tren-ketimpangan-perempuan-anggota-bawaslu-berlanjut/>
- Utomo, Budi 2019, *Sejarah Berdirinya Bawaslu dan Anggotanya*, dilihat dari <https://www.tagar.id/sejarah-berdirinya-bawaslu-dan-anggotanya>
- Wall, Alan dkk 2016, *Desain Penyelenggara Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*, IDEA, Stokholm.
- FGD “*Peluang dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Seleksi Penyelenggara Pemilu*”
Rabu, 10 April 2019, Hotel Oria
- Bawaslu, Daftar Nama Tim Seleksi Calon Anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota
- Bawaslu, Daftar Nama Anggota Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota Terpilih
- KPU, Daftar Nama Tim Seleksi Calon Anggota KPU Provinsi dan

KPU Kabupaten/Kota

KPU, Daftar Nama Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/
Kota

Peraturan Bawaslu No. 19 Tahun 2017 tentang

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 33 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara
Pemilu

Undang-Undang No. 15 Tahun 2013 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

PROFIL PENULIS

Fadli Ramadhanil menyelesaikan studi Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, pada Mei tahun 2013, dan studi Magister Hukum di Fakultas

Hukum Universitas Indonesia Januari 2018. Sejak masih mahasiswa tahun 2011 bergabung dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Unand sebagai asisten peneliti. Selesai menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas Mei 2013, Fadli bergabung dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak Juni 2013 sampai sekarang.

Di Perludem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. Fadli aktif menulis di beberapa media seperti Kompas, Republika, rumah pemilu.org, dan The Geotimes, Jurnal Pemilu&Demokrasi, dan Jurnal Analisis CSIS. Tulisannya banyak menilik persoalan pemilu, demokrasi, penegakan hukum, dan dinamika ketatanegaraan. Beberapa buku juga sudah ditulis oleh Fadli bersama dengan para koleganya yang berkaitan dengan isu penegakan hukum, dan partisipasi masyarakat dalam pemantauan pemilu. Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014 dan Desain Partisipasi Masyarakat Dalam Pemantauan Pemilu adalah dua judul buku yang telah ditulis Fadli. email: fadli@perludem.org

Khoirunnisa Agustyati lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Sosiologi FISIP UI dan Magister Ilmu Politik dari FISIP UI. 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 sebagai Deputy Direktur. Tulisannya yang pernah dipublikasikan antara lain 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). ninis@perludem.org

Heroik Mutaqin Pratama atau yang lebih dikenal dengan sapaan Heroik, merupakan peneliti di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pria lulusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM ini, memiliki fokus kajian pemilu pada isu-isu seperti: sistem pemilu, partai politik, dan sistem pemerintahan yang dibuktikan dalam beberapa tulisanya dalam bentuk buku, jurnal, ataupun opini di media massa cetak/online. Sebagai contoh, ia pernah menulis jurnal di Analisis CSIS dengan judul “Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia”. Adapun karya tulisnya yang terbaru mengenai “Politik Anggaran di Pilkada” yang diterbitkan oleh Badan Pengawas Pemilu dalam buku “Pembiayaan Pemilu di Indonesia”. Heroik dapat dihubungi lebih lanjut pada email heroik@perludem.org

Usep Hasan Sadikin Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Sebelum di Perludem, lelaki kelahiran Serang, 27 Oktober 1983 ini aktif di Yayasan Jurnal Perempuan (2008-2012) untuk isu feminisme dan Helen Keller International Indonesia (2012) untuk isu difabel serta pendidikan inklusif. Usep biasa berinteraksi melalui media sosial dan email di usep.99@gmail.com.