

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu indikator pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Menurut Surbakti (1992: 181), pemilu adalah mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai. Demokrasi dan pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one cannot exist without the others*, dalam arti bahwa pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik (Junaidi, 2009: 106).

Menurut Budiardjo (2018: 461-462), dalam Ilmu Politik dikenal bermacam-macam sistem pemilu dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu: (1) *Single-member Constituency*, satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik, dan (2) *Multi-member Constituency*, satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional.¹

¹ Di samping itu, ada beberapa varian seperti *Block Vote* (BV), *Alternative Vote* (AV) sistem dua putaran atau *Two-Round System* (TRS), Sistem Paralel, *Limited Vote* (LV), *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), *Mixed Member Proportional* (MMP), dan *Single Transferable Vote* (STV). Tiga yang pertama lebih dekat ke sistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat ke sistem proporsional atau semi proporsional.

Silahkan rujuk Miriam Budiardjo (2018: 462). Bandingkan juga dengan Reynold, et.al (2005) untuk penjelasan lebih lanjut.

Pada Pemilu Tahun 1999, Indonesia menggunakan sistem proporsional tertutup. Dalam sistem proporsional tertutup tersebut, pemilih hanya memilih partai politik, sementara calon legislatif terpilih ditentukan oleh partai politik. Pada Pemilu Tahun 2004 diubah dengan menggunakan sistem proporsional semi terbuka. Sedangkan pada Pemilu Tahun 2009, calon dipilih sesuai dengan suara terbanyak sehingga proporsional daftar terbuka benar-benar diterapkan.²

Pada kebanyakan negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, pemilu merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik (Bisariyadi, 2012: 536). Dalam kerangka pentingnya pemilu tersebut, terselip problem mendasar tentang isu partisipasi politik. Hal ini mengingat partisipasi politik rakyat pada Pemilu merupakan bagian integral dari penyelenggaraan pemilu sesuai asasnya yang bersifat langsung, sehingga sangat substansial terkait pentingnya partisipasi politik rakyat dalam proses penyelenggaraan pemilu (Rahmawati, 2018: 4).

Perlindungan terhadap penggunaan hak politik warga Negara Indonesia diatur dalam UUD Tahun 1945. Setidaknya terdapat beberapa ketentuan dalam

²Dinamakan dengan semi terbuka karena penentuan siapa yang akan mewakili partai dalam perolehan kursi di parlemen tidak didasarkan pada perolehan suara terbanyak melainkan tetap berdasarkan nomor urut. Tahun 2009 menjadi proporsional daftar terbuka setelah MK mengabulkan *judicial review* dengan menghapuskan Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang mengatur penetapan calon anggota legislatif berdasarkan nomor urut jika tidak memenuhi ketentuan 30% dari BPP. Sistem proporsional daftar terbuka dapat juga dikatakan sebagai sistem semi distrik, sebab sistem ini mengkombinasikan ciri-ciri atau lebih tepatnya kelebihan-kelebihan yang terdapat dalam sistem distrik dan proporsional, sekaligus menimalisir kekurangan yang ada pada keduanya (Yuda, 2010: 107).

UUD 1945 yang dapat dijadikan landasan konstitusional guna menjamin hak politik, khususnya hak warga negara untuk memilih (*right to vote*). Sejumlah ketentuan dimaksud di antaranya, Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya. Kemudian terdapat pula Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Simamora, 2013: 124).³

Untuk dapat ikut serta berpartisipasi politik dalam pemilu, setiap warga negara yang memenuhi syarat harus terdaftar sebagai pemilih. Menurut Asy'ari, (2012: 6), secara teknis, bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan kata lain, bila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya, bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka potensial kehilangan hak pilihnya.

³Hak memilih juga tercantum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12/2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 25 ICCPR menyatakan bahwa “Setiap warga negara juga harus mempunyai hak dan kebebasan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: (a) ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih; (c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan” (Surbakti, Supriyanto, Asy'ari, 2011: 3).

Di Indonesia, daftar pemilih senantiasa menjadi permasalahan dalam setiap pelaksanaan pemilu. Permasalahan yang kerap muncul di antaranya pemilih yang tidak terdaftar, pemilih ganda, pemilih tidak memenuhi syarat, serta data anomali. Hasil audit daftar pemilih Pemilu 2009 yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap Daftar Pemilih Sementara (DPS) pada Bulan Juli-Agustus 2008 menunjukkan sekitar 20,8% masyarakat belum terdaftar. Laporan tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk daftar pemilih (Asy'ari, 2012: 4-5).

Pemilu Tahun 2014, data pemilih juga mengalami beberapa perbaikan karena masih adanya permasalahan. Hal ini tercermin dari beberapa kali penundaan penetapan DPT oleh KPU. KPU urung menetapkan DPT pada Tanggal 23 Oktober 2013. Penundaan penetapan kembali DPT sudah yang kedua kalinya terjadi. Penetapan DPT pertama sesuai tahapan pemilu dilakukan tanggal 13 September 2013, juga dimundurkan satu bulan. Hal tersebut tidak terlepas dari desakan berbagai pihak, terutama Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan partai politik (Parpol) peserta pemilu agar KPU bisa menyelesaikan pelbagai persoalan menyangkut DPT (Umasangadji, 2015: 1).

Pemilu Tahun 2019 kembali terjadi hal yang sama. Daftar pemilih yang telah ditetapkan kembali mengalami 5 (lima) kali perbaikan dan penyempurnaan. Bahkan, proses perbaikan dan penyempurnaan tersebut dilaksanakan sampai dengan Bulan April 2019. Perbaikan tersebut juga akibat desakan dari berbagai

pihak, terutama Bawaslu, Parpol, serta Tim Kampanye Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Saat pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009, terdapat upaya mengatasi permasalahan daftar pemilih dan jaminan hak pilih. Upaya tersebut dengan adanya pengujian (*judicial review*) atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian diputuskan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 menentukan bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih dapat menggunakan hak pilih dengan menggunakan identitas kependudukan (Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Paspor). Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi indikator bahwa masih banyak terdapat warga negara yang potensial tidak dapat memilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga diperlukan perlakuan khusus agar warga negara masih dapat menggunakan hak pilihnya (Faridhi, 2018: 88).

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan point penting dan menjadi aturan baku dalam Undang-Undang Pemilu maupun Pilkada. Selanjutnya, aturan tentang teknis pemilih penggunaan KTP-el dalam pemungutan suara Pemilu diatur dalam Peraturan KPU mengenai penyusunan daftar pemilih pemilu maupun pilkada hingga Pemilu Tahun 2019. Dalam Pasal 1 angka 38 Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa Daftar Pemilih Khusus yang

selanjutnya disingkat DPK adalah daftar pemilih yang memiliki identitas kependudukan tetapi belum terdaftar dalam DPT dan DPTb.

Meskipun pemilih dalam DPK bisa menggunakan hak pilihnya, namun aturan pelaksanaannya jauh berbeda dengan aturan untuk pemilih yang terdaftar di DPT. Dalam Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum, dijelaskan bahwa pemilih DPK dapat menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara dengan menunjukkan KTP-el atau Suket kepada KPPS. Pemberian suara hanya dapat dilakukan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau sebutan lain sesuai dengan alamat yang tertera dalam KTP-el atau Suket, atau TPS terdekat jika di RT/RW yang sesuai KTP-el atau Suket tidak terdapat TPS. Penggunaan hak pilih dilakukan 1 (satu) jam sebelum pemungutan suara di TPS selesai, apabila masih tersedia surat suara.

Berdasarkan aturan di atas, dapat dilihat bahwa ada 3 (tiga) pembatasan untuk pemilih DPK dapat menggunakan hak pilihnya, yaitu pembatasan waktu, pembatasan lokasi TPS, bahkan yang paling krusial adalah pembatasan surat suara, karena hanya mengharapkan surat suara cadangan dan surat suara sisa. Jika dalam setiap pelaksanaan pemilu maupun pilkada pemilih DPK tetap ada dengan jumlah yang besar, maka tidak tertutup kemungkinan pemilih DPK tersebut tidak bisa menggunakan hak pilihnya.

Tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pemilu Tahun 2019 merupakan tahapan terpanjang dibandingkan dengan tahapan yang sama di pemilu

sebelumnya. Tahapan yang dilaksanakan dimulai dari sinkronisasi DP4 dengan DPT pemilu terakhir, dan dilanjutkan dengan tahapan pemutakhiran dan penyusunan dari bulan Maret 2018 hingga penetapan DPT pada bulan Agustus 2018. Meskipun telah ditetapkan, DPT masih mengalami beberapa kali perbaikan dan penyempurnaan sampai bulan April 2019. Tentunya proses tahapan yang telah dilaksanakan tersebut bertujuan agar daftar pemilih yang dihasilkan semakin mutakhir, dan seluruh pemilih yang telah memenuhi syarat terdaftar di DPT. Namun pada kenyataannya, pada hari pemungutan suara masih banyak pemilih yang masuk dalam kategori DPK. Berdasarkan hal tersebut, peneliti menilai penelitian terhadap besarnya jumlah pemilih DPK pada Pemilu Tahun 2019 menjadi penting untuk dilakukan.

Dari beberapa penelitian tentang pemutakhiran daftar pemilih yang telah dilakukan, para peneliti mengatakan bahwa SDM dan anggaran menjadi faktor terpenting dalam menciptakan daftar pemilih yang berkualitas (Mahendra: 2018; Faruk Umasangadji, P. Rumapea, dan Sonny P. I. Rompas: 2015; Zulkifli Golonggom, Daud M. Liando, dan Michael Mamentu: 2016). Berdasarkan penelitian tersebut, peneliti menilai bahwa faktor penyebab belum terciptanya daftar pemilih yang berkualitas, terutama pemilih yang memenuhi syarat tidak terdaftar di DPT, tidak hanya sebatas faktor SDM dan anggaran saja. Faktor lain tentunya juga sangat mempengaruhi, bahkan bisa menjadi faktor utama. Faktor yang dapat mempengaruhi, tidak hanya muncul dari rentang waktu tahapan penyusunan daftar pemilih, tetapi dari seluruh proses yang berkaitan dengan itu, seperti pembuatan aturan, pelaksanaan tahapan, serta permasalahan dan

perselisihan yang muncul dalam proses penyusunan daftar pemilih sampai pada hari pemungutan suara. Untuk itu, perlu dilakukan penelitian terhadap penyebab besarnya jumlah pemilih DPK, sebagai tolok ukur terhadap pemilih yang tidak terdaftarnya di DPT.

Penelitian mengenai pemilih DPK juga pernah dilakukan. Dari beberapa penelitian tersebut, para peneliti mengatakan bahwa penggunaan identitas kependudukan (KTP dan surat keterangan) bagi pemilih yang tidak terdaftar di DPT untuk memilih di TPS, dapat mengakibatkan terjadinya kecurangan seperti mobilisasi pemilih (Adrian Faridhi: 2018; Tota Pasaribu, R. Widya Setiabudi Sumadinata, dan Muradi: 2018). Menurut peneliti, untuk mencegah terjadinya kecurangan seperti temuan hasil penelitian tersebut, perlu dilakukan penelitian terhadap penyebab pemilih tersebut tidak terdaftar di DPT, sehingga memilih menggunakan identitas kependudukan sebagai pemilih khusus. Hal tersebut belum dilakukan oleh para peneliti terdahulu di atas.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian mengenai faktor penyebab besarnya jumlah pemilih DPK penting dilakukan. Selain untuk meminimalisir permasalahan penyusunan daftar pemilih pada pemilu yang akan datang, penelitian ini juga penting untuk mengisi kekosongan kajian mengenai daftar pemilih khusus yang belum banyak dilakukan. Penelitian dilakukan dengan menggali dan fokus menganalisis penyebab munculnya pemilih DPK dengan jumlah yang besar pada Pemilu Tahun 2019, dengan lokasi penelitian di Kabupaten Indragiri Hulu Provinsi Riau.

1.2 Rumusan Masalah

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan salah satu lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia. Salah satu tugas dan kewajiban KPU dalam pelaksanaan pemilu adalah melaksanakan pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih. Tahapan yang dilaksanakan dimulai dari kegiatan sinkronisasi Daftar Penduduk Pemilih Potensial Pemilu (DP4) dengan DPT Pemilu/Pilkada terakhir. Setelah itu, dilanjutkan dengan pendataan pemilih *door to door*, pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, sampai dengan penetapan DPT.

Selain pemilih DPT, pada Pemilu Tahun 2019 juga terdapat dua jenis daftar pemilih yang dipergunakan dalam pemungutan dan penghitungan suara, yaitu: (1) Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) berupa daftar pemilih yang telah terdaftar dalam DPT di suatu TPS yang karena keadaan tertentu pemilih tersebut tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar dan memberikan suara di TPS lain; dan (2) Daftar Pemilih Khusus (DPK) berupa daftar pemilih yang memiliki identitas kependudukan tetapi belum terdaftar dalam DPT dan DPTb.

Dalam pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih yang dilaksanakan oleh KPU, pemilih DPK dari penyelenggaraan pemilu maupun pilkada yang baru dilaksanakan, dimasukkan ke dalam bahan penyusunan data pemilih untuk pemilu/pilkada berikutnya. Data pemilih tersebut selanjutnya dimutakhirkan hingga ditetapkan menjadi DPT. Namun, seiring pelaksanaan pemilu maupun pilkada sampai dengan Pemilu Tahun 2019, pemilih DPK tetap saja ada dengan jumlah

yang besar. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan bagaimana kinerja KPU dalam memutakhirkan dan menyusun daftar pemilih? Dengan masih adanya DPK juga dapat memberikan stigma negatif terhadap KPU, dengan asumsi semakin tinggi angka pemilih DPK maka dianggap semakin tinggi pula kegagalan KPU dalam memutakhirkan dan menyusun daftar pemilih. Tentunya kualitas DPT yang telah ditetapkan KPU menjadi pertanyaan.

Tabel. 1.1 Rekapitulasi Pemilih Pengguna Identitas Kependudukan dari Pemilu 2014 s/d Pemilu 2019 di Kabupaten Indragiri Hulu

No.	Pemilu/Pilkada	Jumlah Pemilih DPK (Pengguna KTP)		
		Lk	Pr	jumlah
1	Pemilu Legislatif Tahun 2014	6.141	5.795	11.936
2	Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014	3.686	3.268	6.954
3	Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Indragiri Hulu Tahun 2015	2.171	2.076	4.247
4	Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Riau Tahun 2018	918	810	1.728
5	Pemilihan Umum Tahun 2019	5.794	6.005	11.799

Sumber data: KPU Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2019

Pada Tabel 1.1 di atas, dapat dilihat bahwa setiap pelaksanaan pemilu maupun pilkada di Kabupaten Indragiri Hulu, pemilih DPK tetap ada. Bahkan, pada Pemilu Tahun 2019 mengalami peningkatan yang cukup besar dari pemilu/pilkada tahun sebelumnya. Jika hal ini terus berlanjut, selain memberikan stigma negatif terhadap KPU, pada pemilu ke depan pemilih DPK terancam tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Sebab, pemilih DPK hanya bisa menggunakan hak pilihnya satu jam sebelum pemungutan suara di TPS selesai (pukul 12.00 s/d 13.00 waktu setempat), apabila masih tersedia surat suara.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 serta Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019, dijelaskan bahwa jumlah surat suara yang dicetak dan didistribusikan ke setiap TPS hanya sejumlah DPT ditambah dengan 2% (dua persen) dari jumlah DPT sebagai cadangan. Jika di suatu TPS terdapat jumlah pemilih DPK lebih dari 2% dari jumlah DPT, dan seluruh pemilih DPT di TPS tersebut menggunakan hak pilihnya, maka surat suara yang tersedia di TPS tersebut tidak akan mencukupi untuk pemilih DPK.

Di Kabupaten Indragiri Hulu, pada Pemilu Tahun 2019 terdapat TPS yang jumlah pemilih DPK nya melebihi jumlah surat suara cadangan (2% dari jumlah DPT). Data sebaran pemilih DPK tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2 Peta Sebaran Pemilih DPK Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Indragiri Hulu

No.	Kecamatan	Jumlah Desa/Kel.	Jumlah TPS	Sebaran DPK		Jumlah TPS yang Memiliki Pemilih DPK Lebih Dari 2% DPT
				Jumlah Desa/Kel.	Jumlah TPS	
1	Rengat	16	144	16	124	73
2	Rengat Barat	18	127	16	112	69
3	Seberida	11	134	11	131	71
4	Batrang Gansal	10	85	10	74	62
5	Batang Cenaku	20	111	19	78	24
6	Peranap	12	91	12	82	60
7	Keleyang	17	78	16	68	19
8	Lirik	17	70	17	58	33
9	Pasir Penyau	13	99	11	82	54
10	Kuala Cenaku	10	42	10	30	13
11	Batang Peranap	10	38	7	19	5
12	Rakit Kulim	19	74	19	63	22
13	Sungai Lala	12	45	12	41	16
14	Lubuk Batu Jaya	9	67	9	49	41
Jumlah Total		194	1205	185	1011	562

Sumber data: KPU Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2019

Dari Tabel 1.2 di atas, dapat dilihat peta sebaran pemilih DPK di Kabupaten Indragiri Hulu pada Pemilu Tahun 2019 berdasarkan kecamatan, desa/kelurahan dan TPS. Dari 14 kecamatan, 194 desa/kelurahan, dan 1.205 TPS yang ada di Kabupaten Indragiri Hulu, pemilih DPK tersebar di seluruh kecamatan, 185

desa/kelurahan, dan 1.011 TPS. Bahkan, dari 1.011 TPS yang terdapat pemilih DPK, 562 TPS di antaranya terdapat pemilih DPK yang jumlahnya melebihi 2% dari jumlah DPT.

Dalam pelaksanaan tahapan demi tahapan kegiatan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih oleh PPS, PPK, dan KPU kabupaten/kota, pelaksanaan kegiatan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih juga melibatkan masyarakat dan *stakeholder*. Dalam Peraturan KPU tentang pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, setiap penetapan daftar pemilih mulai dari penetapan DPS, DPS Hasil Perbaikan serta DPT, KPU Kabupaten wajib mencetak data *by name* salinan daftar pemilih yang telah ditetapkan sebanyak tiga rangkap. Dari tiga rangkap tersebut, satu rangkap diumumkan di kantor desa/kelurahan setempat, satu rangkap diumumkan di wilayah RT/RW atau tempat strategis di wilayah TPS nya, dan satu rangkap untuk bahan kerja PPS menyusun perbaikan. Selain itu, KPU juga wajib menyerahkan *softfile byname* salinan daftar pemilih yang telah ditetapkan kepada *stakeholder*, yaitu Bawaslu dan peserta Pemilu untuk mendapatkan tanggapan.

Dalam aturan penyusunan daftar pemilih, KPU kabupaten/kota juga harus berkoordinasi dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) selaku instansi yang bertugas dan berwenang dalam hal data kependudukan. Koordinasi yang dilakukan guna meminta keterangan terhadap penerbitan dokumen kependudukan berupa KTP-el yang dilakukan oleh dinas tersebut. KTP-el tersebut digunakan sebagai syarat pendaftaran pemilih Pemilu Tahun 2019.

Sesuai Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017 dan Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018, bagi KPU kabupaten/kota yang melaksanakan Pilkada Tahun 2018,

tidak melaksanakan proses cokolit data pemilih dari rumah ke rumah oleh Pantarlih. KPU kabupaten/kota langsung menetapkan DPT Pilkada 2018 menjadi DPS Pemilu 2019. Sehubungan dengan Kabupaten Indragiri Hulu melaksanakan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Riau Tahun 2018, maka tahapan penetapan DPS, pemutakhiran, penyusunan, sampai dengan penetapan DPT dilaksanakan pada bulan Juni sampai dengan Agustus 2018. Artinya, tahapan penyusunan dan penetapan DPT dalam peraturan tersebut hanya dalam waktu tiga bulan, dan mempunyai rentang waktu tujuh bulan menjelang pemungutan suara.

Saat pelaksanaan tahapan penyusunan daftar pemilih oleh KPU Kabupaten Indragiri Hulu beserta jajarannya, dari tahapan penetapan DPS sampai penyusunan Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP), ditemukan data pemilih yang tidak memenuhi syarat (TMS) sebanyak 4.048 pemilih, sedangkan pemilih baru yang belum terdaftar sebanyak 2.138 pemilih. Selanjutnya saat tahapan perbaikan DPSHP sampai dengan penetapan DPT, hanya ditemukan 609 pemilih TMS, dan 1.906 pemilih baru.

Pada saat pelaksanaan tahapan tersebut di atas, tentunya daftar pemilih yang telah ditetapkan menjadi DPT harus sudah akurat dan mutakhir. Namun kenyataannya, DPT yang telah ditetapkan pada tanggal 20 Agustus 2018 tersebut masih terjadi lima kali perbaikan dan penyempurnaan akibat ditemukannya permasalahan terhadap data pemilih yang telah ditetapkan, terutama laporan pemilih yang memenuhi syarat namun belum terdaftar, dan pemilih yang TMS tetapi masih terdaftar.

Perbaikan DPT yang pertama (DPTHP-1) dilaksanakan berdasarkan Surat KPU RI Nomor 1033/PL.01.2-SD/01/KPU/IX/2018 tanggal 7 September 2018 perihal Penyempurnaan DPT atas Rekomendasi Bawaslu dan Masukan Partai Politik. Hasil perbaikan dan penetapan DPTHP-1 pada tanggal 13 September 2018, masih ditemukan 1.239 pemilih yang TMS, serta 112 pemilih baru.

Perbaikan DPT yang kedua (DPTHP-2) dilaksanakan berdasarkan Surat KPU RI Nomor: 1099/PL.02.1-SD/01/KPU/IX/2018 tanggal 20 September 2018 tentang penyempurnaan DPTHP-1, dan Surat KPU RI Nomor: 1169/PL.02.1-SD/01/KPU/X/2018 tanggal 2 Oktober 2018 tentang tatacara penyempurnaan DPTHP-1. Perbaikan ini dilakukan atas pencermatan bersama KPU RI, Bawaslu, Kemendagri, serta peserta Pemilu Tahun 2019 terhadap DPTHP-1 yang telah ditetapkan untuk dilakukan perbaikan. Saat perbaikan ini, KPU Indragiri Hulu menerima 49.734 data pemilih DP4 potensi DPT, serta 1.886 potensi data ganda. Dari hasil pencermatan dan perbaikan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Indragiri Hulu dan jajarannya, saat penetapan DPTHP-2 tanggal 12 November 2018, ditemukan 1.230 pemilih TMS dan 15.027 pemilih baru.

Perbaikan DPT yang ketiga (penyempurnaan DPTHP-2) dilaksanakan berdasarkan Surat Edaran Ketua KPU RI Nomor: 1429/PL.02.1-SD/01/KPU/XI/2018 Tanggal 21 November 2018 perihal perpanjangan masa kerja penyempurnaan DPTHP selama 30 hari atas rekomendasi Bawaslu dan masukan partai politik peserta Pemilu pada saat rapat pleno terbuka DPTHP-2. Dalam tahapan ini, kembali dilakukan pencermatan terhadap data DPTHP-2 Kabupaten Indragiri Hulu, dan ditemukan 754 pemilih TMS serta 468 pemilih baru.

Setelah pelaksanaan penyempurnaan DPTHP-2, dilaksanakan tahapan pendaftaran pemilih DPK berdasarkan Keputusan KPU RI Nomor: 227/PL.02.1-Kpt/01/KPU/I/2019 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan DPK, DPTb, dan Perbaikan DPT dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Dalam keputusan tersebut, pendaftaran pemilih DPK dilaksanakan dari tanggal 16 Desember 2018 sampai dengan 17 April 2019. Selain menunggu laporan dari pemilih yang belum terdaftar di DPT, KPU Kabupaten Indragiri Hulu berkoordinasi dengan Disdukcapil Kabupaten Indragiri Hulu terkait perekaman KTP-el bagi penduduk yang belum melakukan perekaman, serta penerbitan KTP-el sebelum hari pemungutan suara.

Perbaikan keempat DPT (DPTHP-3) dilaksanakan berdasarkan Surat KPU RI Nomor: 577/PL.02.1-SD/01/KPU/III/2019 tanggal 29 Maret 2019 perihal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 20/PUU-XVII/2019, dan Surat Rekomendasi Bawaslu Kabupaten Indragiri Hulu Nomor: 078/RI-02/PM.00.02/03/2019 tanggal 19 Maret 2019 perihal Rekomendasi. Kegiatan perbaikan dilaksanakan untuk mendata seluruh pemilih DPK yang telah terdaftar, untuk dimasukkan ke dalam DPT sesuai arahan KPU RI dan Rekomendasi Bawaslu Kabupaten Indragiri Hulu. Hasil dari kegiatan ini, pada tanggal 2 April 2019, sebanyak 1.253 pemilih DPK yang telah terdaftar di KPU Kabupaten Indragiri Hulu dimasukkan ke dalam DPT sebagai pemilih baru.

Perbaikan kelima DPT (perbaikan rekapitulasi dan penetapan kembali DPTHP-3) dilaksanakan berdasarkan Surat KPU RI nomor: 651/PL.02.1-SD/01/KPU/IV/2019 tanggal 9 April 2019 perihal Pelaksanaan Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor: 20/PUU-XVII/2019 dan Tindak Lanjut Rapat Pleno Rekapitulasi DPTHP-3. Salah satu arahan dari surat tersebut, pemilih DPK yang telah dimasukkan dan ditetapkan menjadi DPT, untuk dilakukan perubahan penetapannya, dan tetap menjadi pemilih DPK. Hal itu disebabkan karena keterbatasan kemampuan KPU menyediakan kebutuhan logistik. Hasil dari perbaikan DPTHP-3 yang ditetapkan tanggal 11 April 2019, sebanyak 1.253 pemilih DPK yang sebelumnya telah dimasukkan ke dalam DPT, diubah kembali statusnya menjadi pemilih DPK, karena tidak tersedianya logistik, terutama surat suara.

Tabel 1.3 Pelaksanaan Tahapan Penetapan Daftar Pemilih Pemilu 2019 di Kabupaten Indragiri Hulu

No.	Tahapan Kegiatan	Tanggal Penetapan	Pemilih Dihapus	Penambahan Pemilih Baru	Keterangan
1	Penetapan DPS	17-06-2018	-	-	
2	Penetapan DPS Hasil Perbaikan	22-07-2018	4.048	2.138	
3	Penetapan DPT	20-08-2018	609	1.906	
4	Perbaikan DPT (DPTHP-1)	13-09-2018	1.239	112	
5	Perbaikan Kedua DPT (DPTHP-2)	12-11-2018	1.230	15.027	
6	Penyempurnaan DPTHP-2	10-12-2018	754	468	
7	Perbaikan Ketiga DPT (DPTHP-3)	02-04-2019	-	1.253	Memasukkan pemilih DPK ke DPT
8	Perbaikan dan Penetapan Kembali DPTHP-3	11-04-2019	1.253	-	Mengembalikan status 1.253 pemilih DPT sebelumnya ke DPK

Sumber data: KPU Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 2020

Dari uraian serta Tabel 1.3 di atas, dapat dilihat banyaknya temuan daftar pemilih baru belum terdaftar di DPT yang telah ditetapkan pada tanggal 20 Agustus 2018. Seharusnya, pemilih baru tersebut telah terdata dan ditemukan saat pelaksanaan tahapan penyusunan DPS sampai dengan penetapan DPT dari bulan Juni sampai Agustus 2018. Namun kenyataannya, pemilih yang belum terdaftar

tersebut justru banyak ditemukan saat kegiatan perbaikan dan penyempurnaan DPT, yang mana kegiatan tersebut merupakan kegiatan tambahan dan tidak ada dalam Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017, maupun Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018. Bahkan, saat perbaikan terakhir, 1.253 pemilih baru yang dimasukkan ke DPT harus dikembalikan lagi statusnya sebagai pemilih DPK, karena tidak tersedianya logistik.

Akibat dari proses perbaikan tersebut, Peraturan KPU yang mengatur penyusunan daftar pemilih dan jadwal tahapannya harus dilakukan beberapa kali perubahan. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 dilakukan dua kali perubahan, yaitu dengan Peraturan KPU Nomor 37 Tahun 2018 dan Nomor 11 Tahun 2019. Sedangkan Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2017, dari lima kali perubahan, terdapat satu perubahan yang diakibatkan oleh perubahan tahapan, program, dan jadwal penyusunan daftar pemilih, yaitu pada Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2019.

Melalui rangkaian tahapan kegiatan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih yang telah dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Indragiri Hulu, diperoleh rekapitulasi DPT hasil perbaikan terakhir yang ditetapkan pada tanggal 11 April 2019 sebanyak 287.003 pemilih. Sedangkan jumlah pemilih DPK saat itu diketahui hanya 1.253 pemilih. Namun pada hari pemungutan suara tanggal 17 April 2019, ternyata jumlah pemilih DPK meningkat menjadi 11.799 pemilih.

Asumsi peneliti, seluruh pemilih DPK tersebut akibat dari: (1) tidak adanya kegiatan cokolit pemilih dari rumah ke rumah; (2) pelaksanaan tahapan penyusunan daftar pemilih DPT dan DPK yang kurang baik; serta (3) pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu, data temuan peserta pemilu dan Kemendagri yang kurang

baik. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan: mengapa masih terdapat pemilih DPK di Kabupaten Indragiri Hulu pada Pemilu Tahun 2019 dengan jumlah yang besar?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan proses pelaksanaan tahapan kegiatan pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih Pemilu Tahun 2019 oleh KPU Kabupaten Indragiri Hulu dan jajarannya.
2. Menganalisis faktor penyebab munculnya pemilih DPK Pemilu Tahun 2019 di Kabupaten Indragiri Hulu.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap bidang penelitian berikutnya. Secara rinci, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan beberapa manfaat, antara lain:

1.4.1 Manfaat Praktis

1. Memberikan sumbang pikiran kepada KPU mengenai permasalahan dalam menciptakan daftar pemilih yang akurat, komperhensif dan mutakhir.
2. Memberikan solusi untuk meminimalisir pemilih DPK pada pemilu maupun pilkada kedepan.

1.4.2 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pengembangan ilmu yang baru dalam hal pemutakhiran daftar pemilih pemilu yang baik, khususnya ditinjau dari aspek daftar pemilih khusus.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian lanjutan yang membahas mengenai daftar pemilih Pemilu.

