

1

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

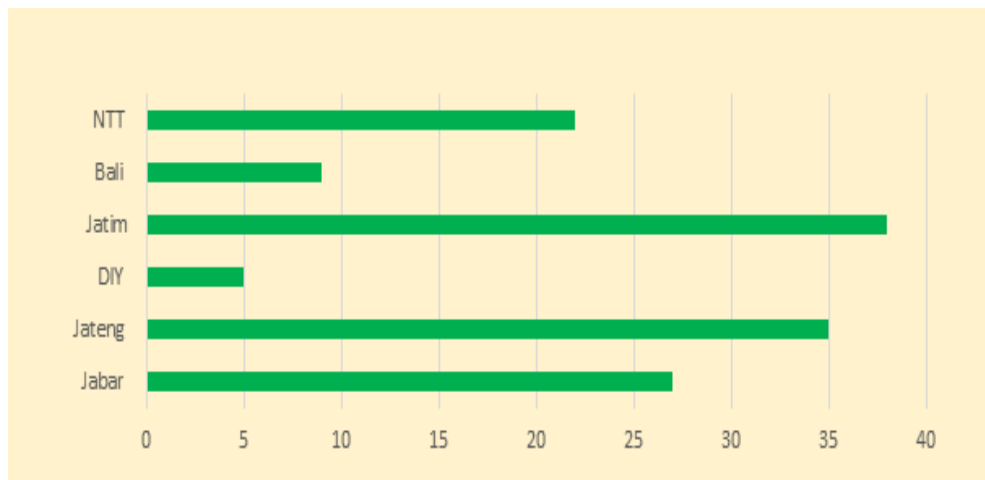
Basis penyelenggaraan pemilu pada tingkat sub-nasional di Indonesia adalah provinsi. Mengingat penyelenggara utama pemilu adalah KPU dan Bawaslu, maka ada 34 KPU/Bawaslu tingkat provinsi di Indonesia, yang masing-masing mencakup juga tingkat kabupaten/kota yang ada di provinsi tersebut. Harus segera ditambahkan, bahwa ada penyelenggara lain pelaksanaan pemilu, yakni DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu). Namun DKPP dibedakan dari KPU dan Bawaslu karena selain tempat kedudukannya di Ibukota, juga struktur hirarkisnya yang ada di provinsi/kabupaten/kota itu sifatnya *adhoc*, yang bekerja sejauh ditemukan adanya kasus untuk ditangani.

Manakala membandingkan penyelenggara pemilu tingkat provinsi satu sama lainnya, akan kelihatan adanya kesenjangan; yakni jumlah kabupaten/kota dari masing-masing provinsi itu yang jumlahnya berbeda-beda — dan ternyata demikian pula jika yang disandingkan adalah dapil (daerah pemilihan). Di seluruh Indonesia terdapat terdapat 598 kabupaten/kota di bawah ke-34 provinsi yang ada. Sampai tahun 2019 setiap lima tahun sekali semua provinsi, kabupaten dan kota mengadakan pemilihan kepala daerah (pilkada), tergantung dengan waktu berakhirnya masa jabatan kepala daerah yang bersangkutan. Namun, mulai 2024 pemilihan kepala daerah akan berlangsung serempak untuk seluruh Indonesia, bahkan dibarengkan dengan pemilu presiden/wakil presiden dan DPD/DPR/DPRD

Provinsi/DPRD kabupaten/kota.

Fakta empiris di seluruh Indonesia, KPU tingkat provinsi mengampu jumlah KPU tingkat kabupaten/kota yang berbeda-beda. Pada Tabel 1.1. diperlihatkan contoh KPU DIY mengampu hanya 5 (lima) KPU kabupaten/kota sesuai dengan kabupaten/kota yang ada di wilayahnya. KPU Provinsi Jawa Tengah mengampu 35; KPU Provinsi Jawa Timur yang mengampu 38; KPU Bali mengampu delapan; KPU Nusa Tenggara Timur (NTT) mengampu 22; KPU Jawa Barat mengampu 27 kabupaten/kota.

**Tabel 1.1. Jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi Terpilih**



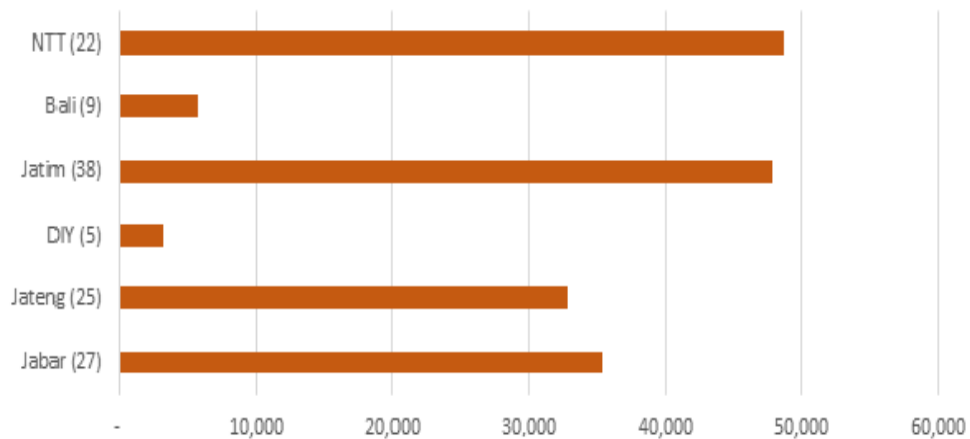
*Sumber: Kemendagri 2018 (diolah)*

Kesenjangan faktor pembeda demikian itu berlaku bagi ke-34 KPU tingkat provinsi yang mengampu jumlah kabupaten/kota yang berbeda-beda sesuai dengan wilayahnya. Pada saat pelaksanaan pilkada serentak, seperti yang dilaksanakan pada 2015, 2017, 2020 dan pemilu-pilkada serentak 2024 kondisi seluruh KPU akan

berkonstraksi begitu rupa sehingga tingkat komplikasi juga akan meningkat.

Semua kabupaten/kota itu pada saatnya masing-masing menyelenggarakan pemilihan bupati/walikota, dengan mengikuti suatu pola relasi dengan KPU provinsi yang terkendali longgar — maksudnya KPU provinsi hanya ikut membantu fasilitasi penyelenggaraannya. Sebaliknya, jika berlangsung pemilihan selain pemilihan bupati/walikota, maka relasi antara KPU kabupaten/kota dengan KPU provinsi itu menjadi ketat secara hirarkis. Relasi hirarki-vertikal dalam kelembagaan KPU juga akan semakin nyata di masa depan, sesuai dengan Perencanaan Strategis KPU (KPU, 2014).

**Tabel 1.2. Perbandingan Luas Wilayah .**



*Sumber: Kemendagri 2018 (diolah)*

Jika ditilik dari luas wilayahnya, keenam provinsi tersebut juga menunjukkan kesenjangan yang nyata. Provinsi Bali dan DIY dengan keempat

provinsi lainnya memiliki perbedaan luas wilayah yang tinggi, dengan jumlah TPS yang empat provinsi lainnya ini demikian besarnya. Tiga provinsi besar di Jawa itu jumlah TPS, jumlah penduduk dan luas wilayahnya jatuhnya tidak terlalu jauh satu sama lain (Tabel 1.1. dan Tabel 1.2). Sejalan dengan kesenjangan itu beban yang harus ditanggung oleh masing-masing lembaga penyelenggara pemilu, yakni KPU tingkat provinsi, tidak setara pula. Belum lagi jika dilihat pada topografi wilayah masing-masing: Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) itu luasnya hampir sama dengan Jawa Timur (Jatim) dan 15 kali lipat dari DIY, dan memiliki ratusan sungai dan jembatan yang mengandung konsekuensi menuntut kerja yang lebih keras sekadar, misalnya, untuk pendistribusian logistik dari kantong-kantong logistik sampai ke TPS. Pada saat pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara —yang merupakan momentum krusial— kompleksitas ikut bergerak meninggi berbanding lurus dengan problem kesenjangan yang ada, dengan kemungkinan semua aspek jumlah kabupaten/kota, jumlah penduduk, jumlah DPT, jumlah TPS dan akses wilayah jatuh berbareng (Tabel 1.3.).

**Tabel 1.3. Perbandingan Tiga Kategori Provinsi**

Kategori Provinsi	Prov	Jml Kab/ Kota	Jml Penduduk (Jiwa)	Jml DPT (Jiwa)	Jml TPS (Pemilu 2019)	Luas Wilayah (Km2)
<b>Kecil</b>	Daerah Istimewa Yogyakarta	5	3.133.150	2.731.874	11.780	3.133
	Bali	9	4.227.705	2.982.201	12.384	5.780
<b>Sedang</b>	Nusa Tenggara Timur	22	5.343.902	3.391.616	14.978	48.718
	Jawa Barat	27	39.910.274	33.270.845	138.050	35.377
<b>Besar</b>	Jawa Tengah	35	32.578.357	27.896.902	115.391	32.800
	Jawa Timur	38	37.269.885	30.912.994	130.012	47.799

*Sumber: Kemendagri 2018, KPU 2018 (diolah)*

Sebagai lembaga negara tambahan atau state auxiliary institution (disingkat SAI), yang terkadang disebut juga state auxiliary agency (SAA), KPU dibentuk sebagai pelaksanaan perintah UUD 1945 Pasal 22E. Penyebutan KPU dalam UUD 1945 membedakan KPU dari lembaga negara tambahan lain, yakni sifatnya sebagai lembaga konstitusional, meskipun untuk pembentukannya ditetapkan di dalam undang-undang. Sebagaimana kelembagaan hirarkis, KPU provinsi dibentuk sebagai bagian dari KPU Pusat memiliki tatakelola yang mengikuti administrasi wilayah provinsi (Ashshiddiqie, 2018). Ini berlaku tidak hanya untuk KPU, melainkan untuk hampir semua lembaga negara tambahan lainnya, misalnya Komisi Informasi Publik (KIP), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Ombudsman (ORI). Keberadaan lembaga negara mandiri seperti itu dalam struktur

ketatanegaraan di Indonesia memang diakui bertolak dari kondisi belum adanya desain secara konstitusional yang mengatur kesemuanya (Sukmariningsih, 2014). Kondisi ini memiliki konsekuensi lanjutan yang bersifat sekuel. Belum lagi adanya overlapping di antara lembaga-lembaga negara, misalnya seperti overlapping kewenangan yang terjadi antara KPK dan Kepolisian RI. Khusus untuk KPU bahwa perbedaan jumlah kabupaten/kota yang diampu KPU provinsi ini menimbulkan kesenjangan satu sama lain, baik bersifat struktural, fungsional maupun anggaran.

Pada akhirnya jumlah kabupaten/kota tiap provinsi yang berbeda-beda itu, langsung atau tidak langsung, mendorong terjadinya ketimpangan antar-KPU dan semua lembaga state auxiliary institutions tadi, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Ketimpangan dalam konteks antar-KPU tingkat provinsi kian berkelindan dengan ketentuan-ketentuan yang sifatnya teknis berokratis, khususnya yang memberi perlakuan sama kepada semua provinsi dengan tidak melihat tajamnya perbedaan di antaranya.

Contoh aturan teknis ini di KPU adalah surat edaran Sekjen KPU RI Nomor 5/2016 tentang Pemetaan Pegawai pada Sekretarian KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Surat yang terbit tanggal 9 Juni 2016, dengan ditandatangani Sekjen KPU RI Arif Rahman Hakim itu menegaskan ketentuan jumlah pegawai dengan tanpa memperhitungkan sejumlah kondisi dan aspek-aspek lain yang tidak setara antar-KPU di daerah, misalnya tentang luas wilayah, cakupan demografis dan aspek-aspek pembeda lainnya. Surat tersebut menyamaratakan secara pukul-

rata semua KPU di daerah. Pokok isi surat edaran Sekjen KPU No. 5/2016 menyebutkan sebagai berikut:

- (1). Jumlah pegawai pada Sekretariat KPU Provinsi, termasuk pejabat struktural dan fungsional ditetapkan maksimal sebanyak 35 (tigapuluh lima) orang;
- (2). Jumlah pegawai pada Sekretariat KPU Kabupaten/Kota, termasuk pejabat struktural dan fungsional, ditetapkan maksimal sebanyak 17 orang.

Pada praktiknya, ketentuan “maksimal sebanyak 35 atau 17 orang pegawai” itu akan cenderung dipenuhi secara batas-atas, bukannya dibaca dalam pengertian “sebisa mungkin menghindari batas 35 atau 17 orang” itu. Satu dan lain hal, itu terjadi lantaran ketersediaan sumberdaya manusia yang menyebabkan di setiap satker KPU di Indonesia hampir selalu kelebihan pegawai ketimbang kekurangan pegawai; sehingga jumlahnya hampir selalu yang maksimal. Sementara di masa depan, KPU memiliki cita-cita menjadi lembaga pemerintahan vertikal, yang mengelola sendiri pegawainya dengan tidak mengandalkan asupan pegawai pemda yang bersangkutan. Dalam konteks itulah Surat Edaran Sekjen KPU RI No. 5/2016 itu diterbitkan, dan segera diketahui betapa ia memiliki dampak yang tidak sederhana dalam implementasinya. Karena pada umumnya di seluruh Indonesia — dengan sangat sedikit perkecualian— jumlah pegawai tiap satker KPU melebihi angka 35 di provinsi dan 17 di kabupaten/kota (KPU, 2014). Konsekuensi dari situ adalah perlunya kocok-ulang jumlah pegawai antar kabupaten/kota di satu provinsi. Maksudnya, kabupaten/kota yang kekurangan pegawai akan diambilkan pegawai dari kabupaten/kota yang lain, asal masih di satu provinsi, yang memiliki kelebihan pegawai. Selisih dari ketentuan itu, baik kelebihan atau kekurangan pegawai, diatasi dengan mengembalikan atau meminta pegawai DPK ke kabupaten/kota.



Ketentuan yang disebut terakhir di atas dikecualikan bagi pegawai organik KPU, yang dimungkinkan secara lebih luwes untuk pindah ke kabupaten/kota lain dari provinsi berbeda, ini biasanya atas permintaan sendiri untuk alasan-alasan tertentu, misalnya pulang ke kampung halaman, dalam rangka merawat orangtua yang beranjak uzur, alasan berobat, atau lainnya. Di masa depan, pemindahan antar-satker KPU lintas provinsi ini niscaya akan menjadi lebih baik pengelolaannya manakala rekomendasi yang diajukan tulisan ini bisa efektif diterapkan. Kesenjangan atau ketimpangan itu inheren meliputi semua hal-ihwal yang membedakan provinsi yang satu dengan yang lain, yang secara umum disebabkan oleh kondisi geografis dan demografis wilayah kabupaten/kota yang berada dalam cakupannya. Hal itu berdampak luas karena di satu sisi diterapkan apa yang disebut “keadilan komutatif”, yakni mengedepankan pertukaran kemanfaatan di antara para pihak; sedangkan di sisi lain diapresiasi diterapkannya “keadilan distributif”, yang mengedepankan kemanfaatan yang sama besarnya (Titahelu, 2016).

Tesis ini memperlihatkan bahwa terdapat tatakelola alternatif yang layak dipertimbangkan, yakni yang dibangun dengan pertimbangan optimalisasi fungsi di tengah-tengah tarik ulur kebutuhan dan ketersediaan sumberdaya dan fasilitas yang ada, seraya tetap mempertimbangkan nilai-nilai luhur, misalnya tentang keadilan. Sebagai suatu model, tesis ini berangkat untuk memberi jawaban terhadap problematika yang disimpulkan dari pembacaan terhadap kondisi lapangan — dengan melihat situasi menggunakan pendekatan *bird-view*, yakni melihat secara mengambil jarak.

Dalam pendekatan ini bukan efek dramatisnya yang dicari, melainkan kelebihan relatifnya yang memungkinkan menatap sesuatu secara lebih menyeluruh. Tesis ini juga memperhitungkan apa yang disebut Purwo Santoso sebagai “konsekuensi dan ancaman penggunaan model” (Santoso 2010, 67–68). Yakni bahwa di dalam pembuatan model tersembunyi ancaman kesesatan berpikir, yang diringkas menjadi empat: (1) sesat pikir pada pemilihan asumsi; (2) pemerkosaan terhadap realitas agar sekadar memenuhi desain yang diajukan; (3) terlalu optimistis, karena model yang diajukan dianggap sudah final dalam memahami kompleksitas; (4) kesalahan yang disebut “kesalahan tipe ketiga”, yakni kesalahan yang dimulai dari penentuan sebab-akibat yang sudah keliru sejak semula.

Dengan memahami hal itu, penelitian ini akan sampai kepada pembahasan tentang prinsip-prinsip dan filosofi di balik tatakelola organisasi, dalam hal ini menyangkut cakupan kewilayahannya yang sesungguhnya lekas terlihat sebagai timpang atau tidak adil. Hal itu menunjukkan betapa selama ini kita —sadar atau tidak— telah menafikan kedua jenis keadilan yang disebut di atas, dengan melakukan semacam pembiaran terhadap adanya kondisi kesenjangan itu terus-menerus hingga tiba saatnya nanti dilakukan upaya untuk memperbaikinya. Tantangan yang penting dan menarik itulah yang akan dibahas secara ilmiah di sini. Pada gilirannya, akan diperlihatkan juga betapa pendekatan tatakelola yang mempergunakan perspektif yang berbeda itu menjanjikan sejumlah keuntungan sosial-ekonomi dan moral yang bisa diambil dari optimalisasi fungsi yang dilakukan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas maka Peneliti membuat rumusan masalah sebagai berikut:

- (1) Bagaimana model yang secara indikatif menjawab permasalahan ketimpangan antar-KPU sub-nasional, ditilik dari beban yang ditangani masing-masing KPU;
- (2) Bagaimana model itu diterapkan secara sederhana dalam praktik dengan menerapkan beberapa kriteria paling penting, yakni jumlah kabupaten/kota, jumlah dapil dan jumlah TPS.

## **1.3. Tujuan dan Manfaat**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Dalam rumusan ringkas, penelitian ini memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

- (1) Untuk mendeskripsikan tatakelola wilayah KPU tingkat provinsi, dan memperlihatkan kekurangan atau kelemahan tatakelola wilayah tersebut;
- (2) Untuk merumuskan faktor-faktor yang mempengaruhi sehingga membuka kemungkinan terjadinya kelemahan penyelenggaraan pemilu, yang terjadi khususnya akibat dari kesenjangan antar-KPU provinsi dimaksud;

(3) Untuk menunjukkan model rekonstruksi tatakelola wilayah KPU tingkat sub-nasional yang selain efektif, juga sensitif terhadap keragaman yang ada;

(4) Menyajikan implementasi hasil rekonstruksi, yang diterapkan pada wilayah yang tertentu dan terbatas.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian adalah perkiraan dampak positif apabila tujuan penelitian terlaksana/tercapai. Adapun manfaat penelitian ini dapat dirumuskan secara ringkas meliputi hal-hal berikut:

#### **1.3.2.1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian memiliki nilai guna dan kemanfaatan bagi masyarakat ilmu, menyangkut dua hal:

(1) IMPLEMENTASI KEILMUAN. Secara teoretik berupa perluasan atau pergeseran paradigmatik terhadap perspektif tatakelola kewilayahan KPU di Indonesia. Pergeseran paradigmatik ini justru lebih penting mengingat masyarakat ilmu dimungkinkan untuk melakukan upaya eksploratif secara lebih luas, kreatif dan tidak terpenjara oleh satu paradigma tertentu;

(2) MENJAWAB KELANGKAAN LITERATUR. Dengan langkanya literatur dan kajian ilmiah untuk tema ini, tesis ini memberi jawaban langsung

terhadapnya dengan menjadi kajian mengenai cakupan wilayah badan penyelenggara pemilihan umum, khususnya di Indonesia. Secara demikian di masa mendatang terbuka kemungkinan bagi peneliti lain untuk mengembangkan dan/atau memperbaiki yang sudah dimulai ini.

#### **1.3.2.2. Manfaat Praktis**

Dari segi lain, hasil penelitian ini diharapkan memiliki nilai guna dan kemanfaatan bagi pengambilan kebijakan publik, menyangkut diperolehnya pola pengaturan kewilayahan KPU sub-nasional baru yang memenuhi kebutuhan fungsional dan mampu mengeliminasi persoalan-persoalan yang dihadapi, dengan kemungkinan terbebas dari kendala kesenjangan atau ketimpangan yang sebelumnya terjadi.

#### **1.3.2.3. Manfaat Paradigmatik**

Tanpa bermaksud berlebihan, hasil penelitian ini diharapkan memiliki nilai guna terkait kebijakan publik yang lebih luas dengan dilakukannya upaya pergeseran paradigmatik dari cara pandang dunia (*world view*) dalam mendekati persoalan kewilayahan. Seperti diketahui selama ini terdapat cara pandang yang seolah mengharuskan semua pendekatan kebijakan kewilayahan hanya berdasar wilayah administrasi pemerintahan yang ada, bahkan untuk yang seharusnya melepaskan diri dari cara pandang demikian. Jika pun ada yang menyelisihinya cara

pandang tersebut itu terjadinya lebih disebabkan dalam pengertian kesementaraan. Sehingga manakala kondisi “tidak sementara lagi” maka akan diperlakukan perubahan pendekatan yang sepenuhnya berdasar wilayah administrasi pemerintah tadi, misalnya provinsi atau kabupaten/kota, yang semula dianggap sebagai “satu-satunya kebenaran” yang harus diikuti. Tesis ini menunjukkan operasionalisasinya dalam praktik sub-nasional, yang dipahami sebagai level di bawah KPU RI yang melingkupi seluruh *nation* Indonesia.

### **1.3. Capaian dan Tinjauan Tesis**

Sebagai model, tesis ini terbukti operasional. Simulasi yang dibuat diterapkan dengan proyeksi efisiensi dan efektivitas, meskipun hal itu kelak harus dilakukan bukan sekadar demi rekonstruksi *an sich*, melainkan dengan motif capaian tertentu, dalam hal ini adalah mewujudkan nilai-nilai keadilan atau kesetaraan antar-wilayah. Diperoleh desain baru produk berupa KPU sub-nasional, yang dipraktikkan untuk wilayah Jawa, Madura dan Bali; mencakup besaran 128 kabupaten/kota, dengan jumlah penduduk 156.830.700 jiwa atau 57,8% dari total penduduk Indonesia.<sup>1</sup> Secara demikian tesis ini, setidaknya di atas kertas, telah menjawab kebutuhan operasional untuk kepentingan bagi separuh lebih jumlah penduduk Indonesia.

---

<sup>1</sup> Dihitung dari data BPS (2019) untuk wilayah tersebut; Tabel “Proyeksi Penduduk menurut Provinsi, 2010-2035”, <https://www.bps.go.id/statictable/2014/02/18/1274/proyeksi-penduduk-menurut-provinsi-2010---2035.html> diunduh 25 Desember 2019.