

4

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1. Pendahuluan**

Pembahasan tentang KPU sebagai EMB di Indonesia selama ini cenderung memperlihatkan kisah sukses penyelenggaraan pemilu. Namun terdapat paradoks kebijakan dalam penyusunan atau pembentukan KPU sebagai EMB, khususnya wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dikaitkan dengan rezim pemilihan yang bersangkutan.

Ditilik dari kelembagaan EMB-nya, KPU berdasar UU Pemilu No. 7 Tahun 2017 yang berlaku sekarang ini (juga undang-undang pemilu sebelumnya) terbukti menyimpan ketimpangan yang merupakan ketidaksesuaian antara implementasi kebijakan dengan “positivisme teoritis”. Ketidaksesuaian itu terjadi karena implementasi kebijakan menyelisihi rumusan obyektif tentang kegiatan penyelenggara pemilihan umum yang mestinya dibedakan dari pemilihan kepala daerah. Dalam bahasa lain, rezim pemilihan umum diketahui berbeda dari rezim pemilihan kepala daerah; namun dalam praktik pelembagaan EMB di Indonesia terjadi kerancuan yang tidak sepenuhnya disadari. KPU provinsi yang melaksanakan ketugasan sebagai EMB penyelenggara pemilu (presiden) sesuai UU No. 7/2017 Pasal 8 dan seterusnya telah disederhanakan strukturnya sebagaimana EMB yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah (pilkada).

**Tabel 4.1. Matriks Rezim Pemilu**

	<b>REZIM PEMILU</b>	<b>REZIM PEMDA</b>
<b>RANAHAH</b>	Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	Pemilihan Kepala Daerah (gubernur/wakil gubernur atau bupati/wakil bupati)
<b>BASIS</b>	Warga Negara Indonesia (termasuk yang berada di luar negeri)	Penduduk dengan KTP provinsi atau kabupaten/kota yang bersangkutan

*\*) Substansi yang dirumuskan dan termaktub dalam UU 1/2015, UU 10/2016, UU 7/2017.*

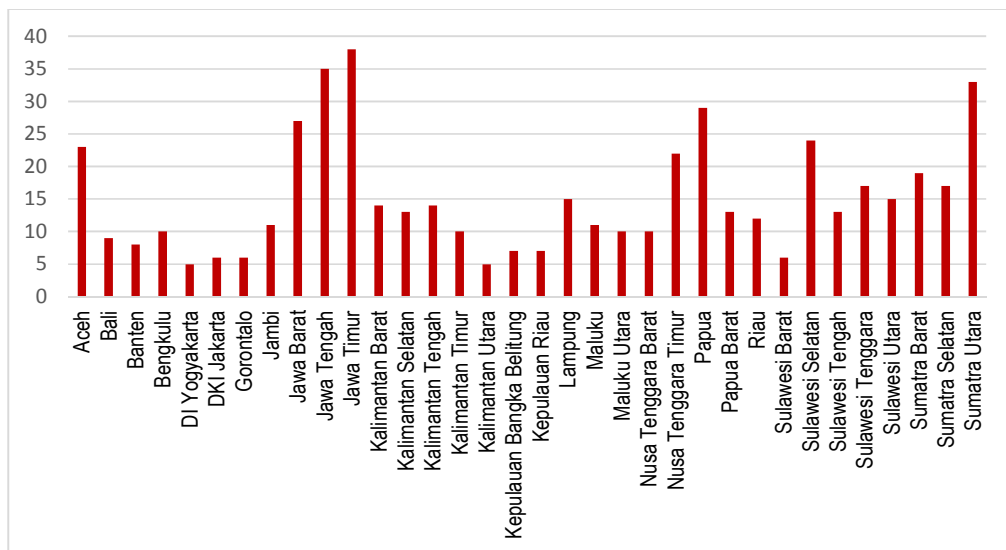
EMB dalam rangka pemilihan kepala daerah secara teoretik memang berbasis wilayah kepala daerah yang bersangkutan. Sebagaimana yang sudah diimplementasikan hingga kini, maka misalnya KPU Provinsi Bangbang-Wetan menyelenggarakan pemilihan Gubernur Bangbang-Wetan; untuk KPU Kabupaten Wukir-Retawu menyelenggarakan pilkada untuk memilih Bupati Wukir-Retawu — begitu seterusnya selaras dengan levelnya. Namun, untuk pemilihan presiden yang basisnya adalah warga negara, maka KPU sub-nasional dan sub-sub-nasional tidak harus sama-sebangun dengan wilayah provinsi atau kabupaten/kota. Demikianlah jalan pikiran utama tesis ini. Di bagian lain tesis hal ini dibahas sebagai hal yang inheren dengan paradigma berpikir yang tengah berlangsung saat ini, yakni yang memberlakukan paradigma *representation of space*.

#### **4.2. Ketimpangan Antar-KPU Provinsi**

Terdapat ketimpangan antar KPU-provinsi di Indonesia sekarang ini

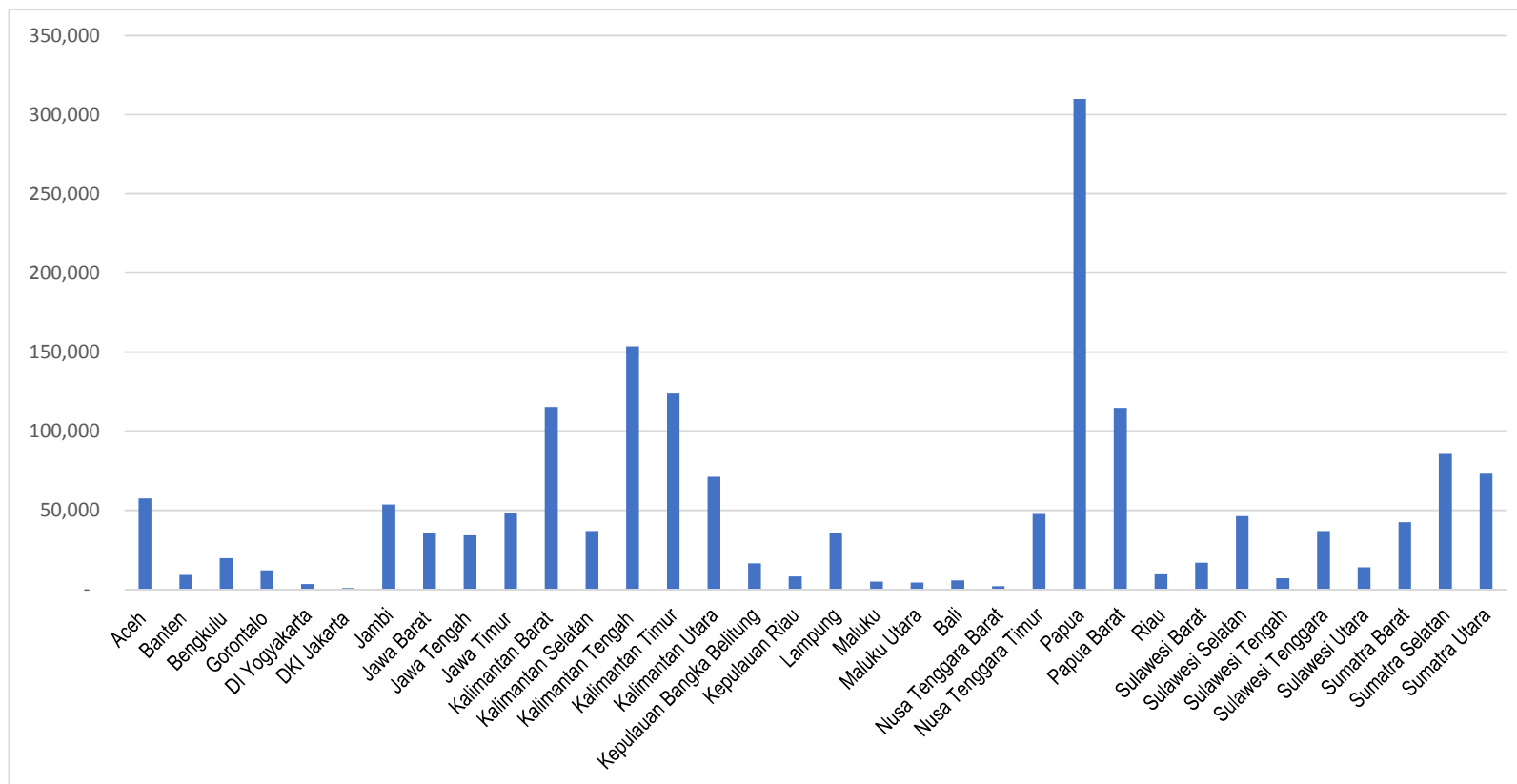
lantaran EMB sub-nasional itu ditumpangkan begitu saja pada wilayah administratif provinsi. Sehingga ada KPU provinsi yang mengampu hanya 5-6 kabupaten/kota seperti DIY, Kalimantan Utara, Gorontalo dan Sulawesi Barat, namun ada yang lebih dari 35 kabupaten/kota seperti Jawa Tengah dan Jawa Timur. Dengan perlakuan yang relatif sama antara KPU provinsi yang satu dengan yang lain, dalam kondisi cakupan wilayah yang berbeda-beda, jelas memperlihatkan betapa penataan wilayah EMB sub-nasional berbasis wilayah administrasi provinsi itu tidak setara.

**Grafik 4.1. Perbandingan Jumlah Kabupaten/Kota Tiap Provinsi**



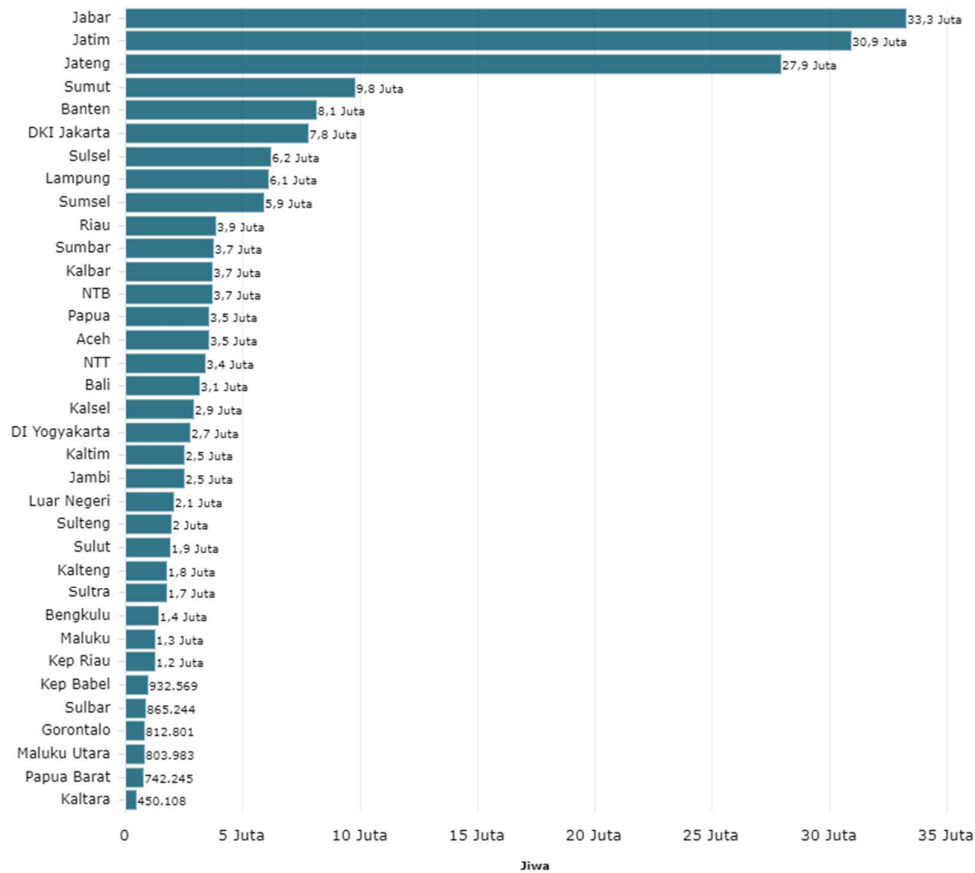
Sumber: Kemendagri 2018 (diolah)

**Grafik 4.2. Perbandingan Luas Wilayah Provinsi (Km<sup>2</sup>)**



Sumber: BPS 2018 (pelbagai data, diolah)

**Grafik 4.3. Perbandingan Jumlah Pemilih Tiap Provinsi**



Sumber: KPU 2018 (diolah)

Beberapa grafik secara berurutan memperlihatkan masing-masing jenis masalah; tersurat terlihat bahwa kesemua masalah itu secara faktual jatuh bersamaan di hadapan KPU sub-nasional saat ini. Grafik 4.1. memperlihatkan secara lengkap, ditilik hanya dari jumlah kabupaten/kota untuk setiap provinsi yang bersangkutan. Dilanjutkan pada Grafik 4.2. memperlihatkan luas wilayah provinsi yang bersangkutan dalam kilometer persegi; dan Grafik 4.3. memperlihatkan daftar pemilih pemilu/pileg 2019.

Kondisi yang timpang antar-KPU Provinsi yang berbasiskan administrasi wilayah provinsi seperti tergambar dalam beberapa grafik di atas, yang memuat variabel jumlah kabupaten/kota dan luas wilayah, itu sifatnya relatif *freeze*, untuk tidak menyebutnya permanen. Di belakang hari ada kemungkinan terjadi “pemekaran wilayah” —istilah yang tidak sepenuhnya tepat— sehingga jumlah kabupaten/kota akan bertambah pula. Kondisi ketimpangan tersebut sesungguhnya masih bisa dibentangkan lagi secara lebih detil, sehingga kita akan menemukan ketimpangan yang terjadi itu bersifat *multi-layer*. Yakni, jika ditilik juga dari pertimbangan faktor dinamis dari jumlah penduduk, daerah pemilihan, atau aksesabilitas untuk menjangkau daerah terjauh di satu provinsi. Hal-hal yang disebut terakhir ini memang bersifat dinamis, yakni berubah-ubah sesuai dengan situasi dan kondisi aktual.

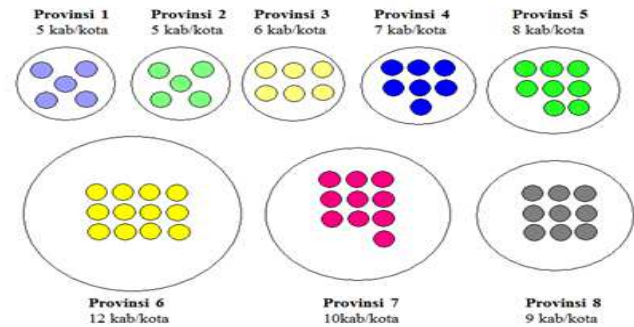
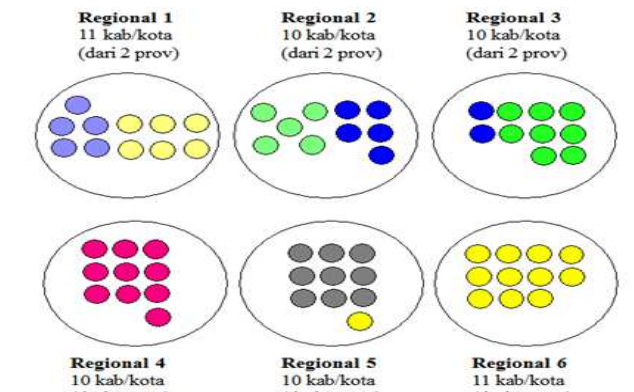
#### **4.3. Model Restrukturisasi KPU Provinsi**

Problematika besar yang ditemukan dalam kajian pewilayahan KPU, dalam hal ini khususnya KPU provinsi, diperoleh jawaban penyelesaiannya dengan melakukan perubahan struktur atau melakukan restrukturisasi secara gradual. Yakni tidak mendasarkan pembagian EMB (KPU) sub-nasional pada provinsi yang ada, melainkan dengan membuat struktur sub-nasional yang berbasiskan kriteria baku yang sifatnya lebih tetap, misalnya jumlah kabupaten/kota, luas wilayah atau kriteria lainnya yang berlaku dalam periode tertentu. Jika melulu didasarkan atas cakupan jumlah kabupaten/kota saja, secara skematis jawaban terhadap

problematika ini dapat digambarkan sebagaimana Bagan 2.1 — di akhir Bab 2 di atas. Di sini, bagan itu ditulis ulang dengan diberi catatan skematik-evaluatif.



**Gambar 4.1. Skematik Kondisi KPU Sub-Nasional**

<p>1</p>	 <p>Provinsi 1 5 kab/kota</p> <p>Provinsi 2 5 kab/kota</p> <p>Provinsi 3 6 kab/kota</p> <p>Provinsi 4 7 kab/kota</p> <p>Provinsi 5 8 kab/kota</p> <p>Provinsi 6 12 kab/kota</p> <p>Provinsi 7 10 kab/kota</p> <p>Provinsi 8 9 kab/kota</p>	<p><b>SKEMA 1 (kondisi pra-rekonstruksi)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU Provinsi berbasiskan wilayah provinsi yang ada;</li> <li>• Jumlah kabupaten /kota dimisalkan 61;</li> <li>• Terdapat 8 KPU sub-nasional yang disebut KPU Provinsi, dengan cakupan jumlah kabupaten/kota amat bervariasi mulai dari 4 sampai 12;</li> <li>• Ketimpangan terlihat sangat jelas.</li> </ul>
<p>2</p>	 <p>Regional 1 11 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 2 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 3 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 4 10 kab/kota (dari 1 prov)</p> <p>Regional 5 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 6 11 kab/kota (dari 1 prov)</p>	<p><b>SKEMA 2 (kondisi pasca restrukturisasi)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU sub-nasional tidak lagi berbasiskan wilayah provinsi;</li> <li>• Jumlah KPU sub-nasional menjadi 6; total jumlah kabupaten/kota tetap 61; namun cakupan jumlah kabupaten/kota antar-KPU sub-nasional seimbang, yakni sebanyak 10 dan 11;</li> <li>• Tidak tampak adanya ketimpangan.</li> </ul>

Sebagaimana diuraikan di atas dalam Skema 1 digambarkan keadaan pra-rekonstruksi di mana KPU Sub-Nasional cakupannya menindih langsung wilayah administrasi provinsi begitu rupa, sehingga ditemukan KPU Provinsi dengan jumlah kabupaten/kota yang diampunya mulai dari sebanyak 5 (lima) hingga 12. Di situ ada 62 kabupaten/kota yang berada di 8 (delapan) KPU Provinsi, dengan perbandingan jumlah kabupaten/kota antar-provinsi yang begitu timpang. Kondisi riil Indonesia juga bisa begitu tidak seimbang, dengan KPU Provinsi DIY dan Kalimantan Utara yang membawahi hanya 5 (lima) kabupaten/kota dibandingkan dengan Jawa Timur (38), Jawa Tengah (35) atau Sumatera Utara (33).

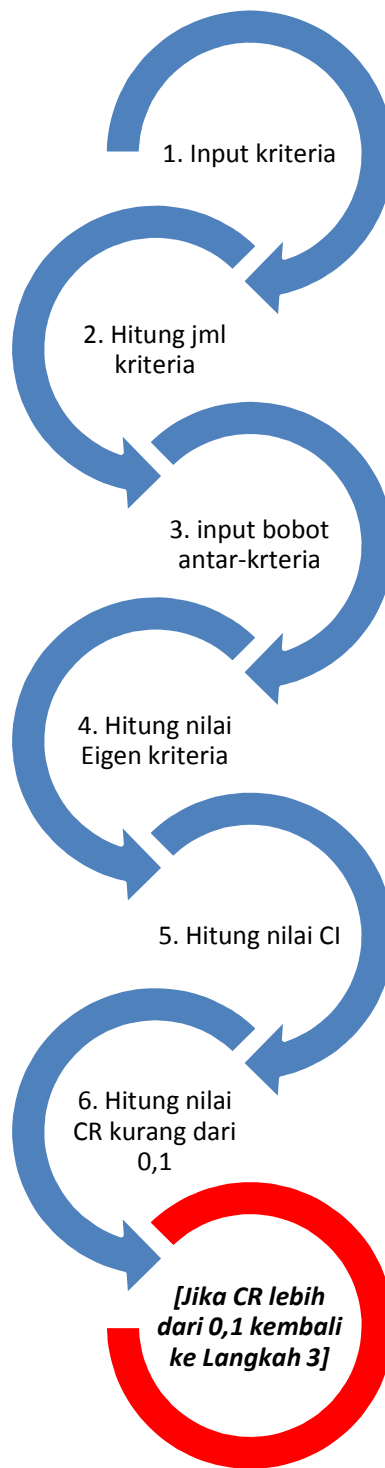
Pada Skema 2 dilakukan *regrouping* atau klastering (*clustering*) terhadap semesta wilayah dengan 62 kabupaten/kota itu. Dengan hanya mendasarkan *regrouping* atas jumlah kabupaten/kota diperoleh konstelasi baru dengan KPU sub-nasional yang seimbang, yakni hanya ada 10 dan 11 saja untuk tiap KPU sub-nasional. Dari sisi besaran jumlah KPU kabupaten/kota kondisi pasca restrukturisasi, di sini terlihat keseimbangan yang baik, di mana masing-masing terdiri dari 10 kabupaten/kota dan hanya dua KPU sub-nasional yang mengampu 11 kabupaten/kota.

Skema itu hanya bersifat penyederhanaan terhadap kondisi dan desain solusinya; sehingga dimungkinkan terjadinya reduksi terhadap kondisi riil yang dihadapi senyatanya. Untuk mendekatkannya pada kenyataan, maka harus dilakukan penghitungan secara lebih konkret sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.

## **4.4. Implementasi Rekonstruksi**

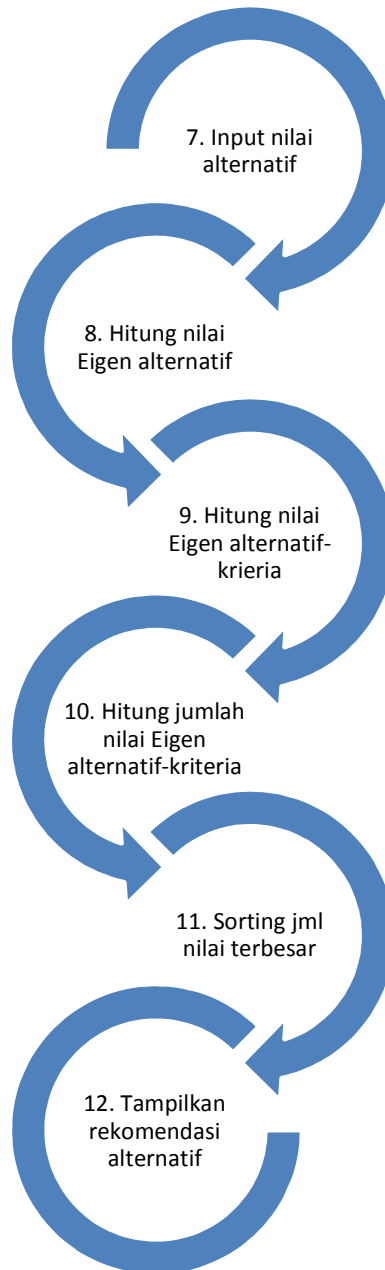
### **4.4.1. Langkah Metodis AHP**

Restrukturisasi KPU provinsi itu dilakukan dengan mengikuti proses dekonstruksi dan kemudian diikuti dengan langkah-langkah penentuan pewilayahan baru mengikuti proses yang secara teoretis disebut metode *analytical hierarchy process* (AHP) sebagaimana dikembangkan oleh Saaty dalam bukunya (Saaty and Vargas 2012). AHP ini sekadar instrumen alat bantu yang efektif dan memiliki akurasi yang memadai untuk penentuan wilayah KPU KPU sub-nasional. Penerapan langkah-langkah metodis AHP digambarkan tahap demi tahap di bawah ini.



**Gambar 4.2.. Langkah Metodis AHP I**

Langkah ke-6 baru dilanjutkan ke langkah ke-7 hanya jika nilai CR lebih kecil dari 0,1. Selanjutnya, ikuti langkah berikut:

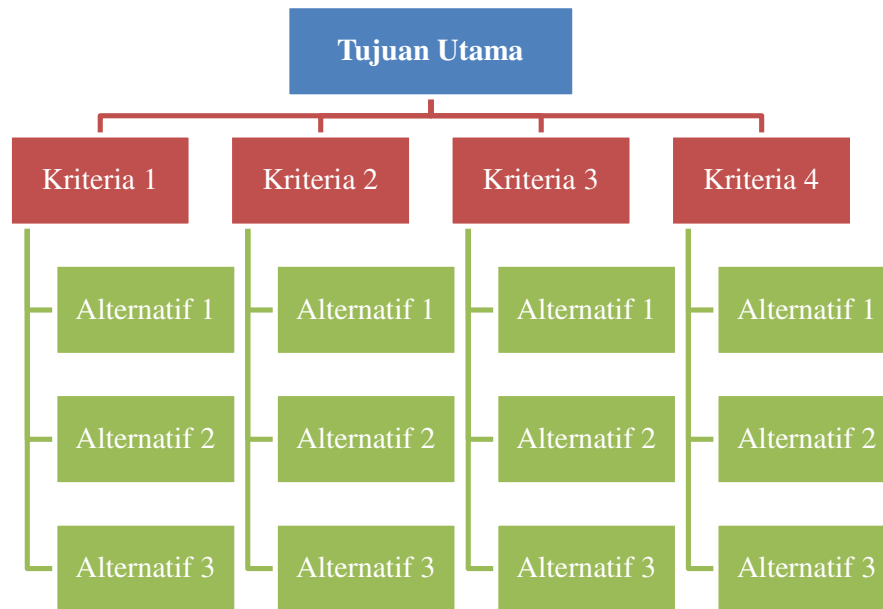


**Gambar 4.3. Langkah Metodelis AHP II**

Dalam implementasinya Metode AHP dari Saaty tersebut ditempuh dengan dirumuskan menjadi langkah-langkah pokok sebagai berikut:

### TAHAP I — OLAHAN TERHADAP KRITERIA

1. Mendefinisikan masalah dan menentukan solusi yang diinginkan;
2. Membuat struktur hierarki yang diawali dengan tujuan utama. Secara umum, struktur hierarki dapat dilihat pada Gambar 4.6.



**Gambar 4.4. Struktur Hirarki AHP**

3. Memasukkan unsur kriteria yang diperhitungkan sekaligus bobotnya masing-masing;

Kemudian, di sini yang dilakukan membuat matriks perbandingan berpasangan yang menggambarkan kontribusi relatif atau pengaruh setiap elemen terhadap tujuan atau kriteria yang setingkat di atasnya. Perbandingan perpasangan itu dibuat dengan mengikuti pola dalam Tabel 4.1.

**Tabel 4.2. Matriks Perbandingan Berpasangan**

	Kriteria 1	Kriteria 2	Kriteria 3	Kriteria n
Kriteria 1	Kriteria 11	Kriteria 12	Kriteria 13	Kriteria 1n
Kriteria 2	Kriteria 21	Kriteria 22	Kriteria 23	Kriteria 2n
Kriteria 3	Kriteria 31	Kriteria 32	Kriteria 33	Kriteria 3n
Kriteria m	Kriteria m1	Kriteria m2	Kriteria m3	Kriteria mn

Dalam langkah aplikasinya hal itu ditempuh dengan:

1. Mendefinisikan perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*) sehingga diperoleh jumlah penilai seluruhnya sebanyak perolehan dari rumus  $n \times [(n-1)/2]$ , dengan catatan yang dimaksud dengan  $n$  adalah banyaknya elemen yang dibandingkan. Jika  $n$  adalah 3, maka inputkan 3 ke dalam rumus tadi sehingga menjadi:  $3 \times [(3-1)/2]$ , diperoleh jumlah 3.
2. Menghitung apa yang disebut Nilai Eigen Kriteria dengan langkah perhitungan yang tertib;
3. Menemukan nilai konsistensi dengan cara menemukan rasio konsistensi, yang dihitung dengan memanfaatkan konstanta indeks konsistensi yang sudah disediakan secara logaritmik. Langkah ini

dilakukan sampai terbukti apa yang disebut “hirarki konsistensi” memenuhi standar sama dengan 0 atau kurang dari 0. Jika ditemukan angkanya lebih dari 0, maka penghitungan salah dan harus dihitung ulang;

## **TAHAP II — TENTUKAN DATA ALTERNATIF**

1. Siapkan data alternatif. Harus dicari, bisa jadi melalui survei atau memanfaatkan data sekunder yang ada. Terkait dengan rekonstruksi terhadap KPU tingkat sub-nasional ini, data yang harus ada dan dicari adalah data-data tentang kabupaten/kota di Indonesia, data provinsi, data daerah pemilihan (dapil), jumlah TPS, jumlah pemilih tetap (DPT), luas wilayah kabupaten/kota, atau jumlah penduduk kabupaten/kota dan data-data lain yang diperlukan. Semua data dapat diperoleh dengan memanfaatkan data dari KPU RI, Kementerian Dalam Negeri ataupun BPS (Badan Pusat Statistik) dengan pelbagai ragamnya;
2. Tentukan desain sementara hasil rekonstruksi terhadap semua wilayah yang hendak direkonstruksi, dalam hal ini adalah dengan regrouping atau clustering wilayah. Untuk kebutuhan kajian tesis ini yang diolah adalah wilayah dalam lingkup Jawa, Madura dan Bali;
3. Data alternatif itu dikelompokkan berdasar kategori kabupaten/kota, daerah pemilihan dan jumlah TPS — semuanya sudah dalam cakupan KPU sub-nasional yang bukan lagi berbasis provinsi, melainkan



sebagian lintas provinsi.

### **TAHAP III — OLAHAN TERHADAP ALTERNATIF DAN KRITERIA**

1. Menghitung Nilai Eigen Alternatif untuk melengkapi Nilai Eigen Kriteria yang sudah dilakukan pada Tahap I di atas. Langkah-langkahnya serupa dengan penghitungan Nilai Eigen Kriteria;
2. Hitung faktor atau kalikan Nilai Eigen Alternatif dengan Nilai Eigen Kriteria;
3. Tampilkan hasilnya secara infografis menjadi tampilan perbandingan beban antar EMB tingkat sub-nasional.
4. Kesimpulan. Selesai.

#### **4.4.2. Prinsip-Prinsip Rekonstruksi**

Dalam rekonstruksi kabupaten/kota menjadi satu unit di bawah KPU sub-nasional itu ada sejumlah prinsip yang harus dipedomani tepat sebelum kriteria tentang rekonstruksi dilakukan. Undang-undang Pemilu No. 7/2017 memuat prinsip-prinsip yang merupakan norma hukum ini bukan di batang tubuhnya, melainkan dalam Penjelasan. Dalam UU 7/2017, yakni pada Lampiran III dan IV, jumlah kursi dan daerah pemilihan sudah ditetapkan untuk tingkat provinsi. Untuk kabupaten/kota diserahkan mekanisme penyusunannya kepada KPU kabupaten/kota dan stakeholdernya masing-masing, dan kemudian ditetapkan di

KPU provinsi.

Bertolak dari ketentuan undang-undang tersebut KPU RI kemudian menindak-lanjuti ke dalam Peraturan KPU (PKPU) No. 16/2017 tentang petunjuk teknis tentang penataan dapil dan alokasi kursi yang diberlakukan untuk seluruh kabupaten/kota di Indonesia. PKPU inilah yang menjelaskan implementasi prinsip-prinsip tersebut. Pada gilirannya prinsip-prinsip ini diturunkan untuk dijadikan patokan normatif dalam penyusunan draft dapil *kabupaten/kota*, yang inisiasinya dilakukan oleh KPU kabupaten/kota dan yang selanjutnya diambil kesepakatan bersama dengan peserta pemilu dan masyarakat di lingkup wilayah KPU yang bersangkutan. Pada gilirannya, hasil itu kemudian ditetapkan sebagai dapil kabupaten/kota secara resmi dalam forum resmi berjenjang sampai di forum yang sama di KPU provinsi.

Prinsip-prinsip penataan dapil inilah yang digunakan dalam regrouping atau rekonstruksi kabupaten/kota ke dalam wilayah EMB atau KPU sub-nasional. Namun demikian, manakala dikaji ternyata tidak semua prinsip itu relevan dipergunakan, mengingat kedalamannya. Dengan demikian tidak semua prinsip penataan dapil dalam UU No. 7/2017 dapat dirujuk dan dipergunakan sebagaimana terlihat dalam Tabel.

**Tabel 4.3. Prinsip Rekonstruksi**

<i>No.</i>	<i>Prinsip Penataan Dapil dalam Undang-undang No. 7/2017</i>	<i>Relevansinya dengan Rekonstruksi KPU</i>
1	Yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip kesetaraan nilai suara" adalah upaya untuk meningkatkan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satu daerah pemilihan dan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu-nilai.	Tidak relevan dalam rekonstruksi KPU sub-nasional.
2	Yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional" adalah ketaatan dalam pembentukan daerah pemilihan dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperoleh.	Ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional
3	Yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip proporsionalitas" adalah kesetaraan alokasi dengan memperhatikan kursi antardaerah pemilihan agar tetap terjaga keseimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.	Memperhatikan prinsip proporsionalitas antara jumlah kabupaten/kota dan daerah pemilihan pada pemilu sebelumnya.
4	Yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip integritas wilayah" adalah memperhatikan beberapa provinsi, beberapa kabupaten/ kota, atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan untuk daerah perbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, serta mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan, dan aspek kemudahan transportasi.	Memperhatikan prinsip integritas wilayah, khususnya dengan memperhatikan keutuhan dapil.
5	Yang dimaksud dengan "penyusunan berada dalam cakupan wilayah yang sama" adalah penyusunan daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi, yang terbentuk dari satu, beberapa., dan/atau bagian kabupaten/kota yang seluruhnya harus tercakup dalam suatu daerah pemilihan anggota DPR.	<i>Coterminous</i> , penyusunan mencakup seluruh wilayah kabupaten/kota dan tidak memecah dapil.
6	Yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kohesivitas" adalah penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat dan kelompok minoritas.	Penyusunan dengan prinsip kohesivitas, dengan memperhitungkan pengalaman penyusunan kebijakan sebelumnya.
7	Yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kesinambungan" adalah penyusunan daerah pemilihan	Penyusunan dengan prinsip kesinambungan dan keutuhan

---

dengan memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada pada Pemilu tahun sebelumnya, kecuali apabila alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut melebihi batasan maksimal alokasi kursi setiap daerah pemilihan atau apabila bertentangan dengan keenam prinsip di atas.	dapil — menguatkan prinsip sebelumnya.
--	--

---

*Catatan: Rumusan ini disusun Penulis dengan memetik prinsip-prinsip penataan dapil; di sini dipedomani dalam rekonstruksi ini. Tampak bahwa dari keenam prinsip (semula tujuh, dengan menyisihkan prinsip ke-1) itu terdapat kesamaan penekanan pada isu keutuhan (dapil).*

---

#### **4.4.3. Penentuan dan Pembobotan Kriteria**

Prinsip-prinsip rekonstruksi itu diperlakukan begitu rupa sehingga sejak semula sudah diterapkan dalam menentukan kriteria rekonstruksi. Kriteria yang selanjutnya dipergunakan untuk rekonstruksi KPU provinsi ini adalah jumlah kabupaten/kota, kesatuan dapil dan jumlah TPS. Kriteria luas wilayah dapat juga diambil sebagai kriteria; namun itu sesungguhnya hanya menunjukkan gambaran angkawi saja, yang belum tentu inheren dengan kemudahan/kesulitan akses transportasi. Padahal selain tidak sama antara wilayah mana pun di Indonesia, hal itu juga tidak mencerminkan kondisi yang lebih riil. Sayangnya data akses seperti itu tidak mudah diperoleh.<sup>1</sup>

Untuk masing-masing unsur kriteria tadi, yakni jumlah kabupaten/kota, dapil dan TPS, itu memiliki bobot tertentu yang berbeda-beda dengan mengingat

---

<sup>1</sup> Kementerian PPN/Bappenas melalui Bappeda suatu provinsi memiliki program pembuatan Prada atau *Profil dan Analisis Daerah*. Produk publikasinya adalah Buku Prada, yang tampaknya baru terlaksana untuk 2017, itupun belum dilaksanakan di semua provinsi. Penulis baru menemukan Prada dari 6 (enam) provinsi saja, yakni Jawa Timur, NTT, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Maluku, Sulawesi Tenggara. Jika ditilik lebih lanjut Prada membahas aspek akses transportasi khususnya darat dalam bentuk hasil olahan kualitatif-makro dalam provinsi yang bersangkutan. Jika data Prada mengungkap akses transportasi dengan data yang sesuai dengan kebutuhan rekonstruksi EMB ini tentu layak dijadikan kriteria selanjutnya di sini.

pada tujuan rekonstruksi ini untuk mewujudkan keseimbangan yang lebih adil antar KPU sub-nasional. Pada titik inilah diperlukan semacam *expert judgement* untuk menentukan bobot pada masing-masing kriteria. Di sini Penulis memilih 3 (tiga) kriteria saja dan kemudian memberi bobot pada masing-masing kriteria sebagai berikut:

1. Jumlah kabupaten/kota yang dicakup di dalam satu KPU sub-nasional berbobot 50%;
2. Jumlah dapil yang dicakup di dalam satu KPU sub-nasional diberi bobot 30%;
3. Jumlah TPS yang dicakup di dalam satu KPU sub-nasional diberi bobot 20%.

Mengingat bobot itu berbeda, pada saatnya nanti setelah diperoleh desain KPU sub-nasional maka dimungkinkan untuk menilai KPU sub-nasional mana yang memuat beban terberat secara relatif di antara EMB yang selevel. Langkah-langkahnya diproses menjadi sebagai berikut:

**Tabel 4.4. Rasio Bobot Penilaian terhadap Ketiga Kriteria**

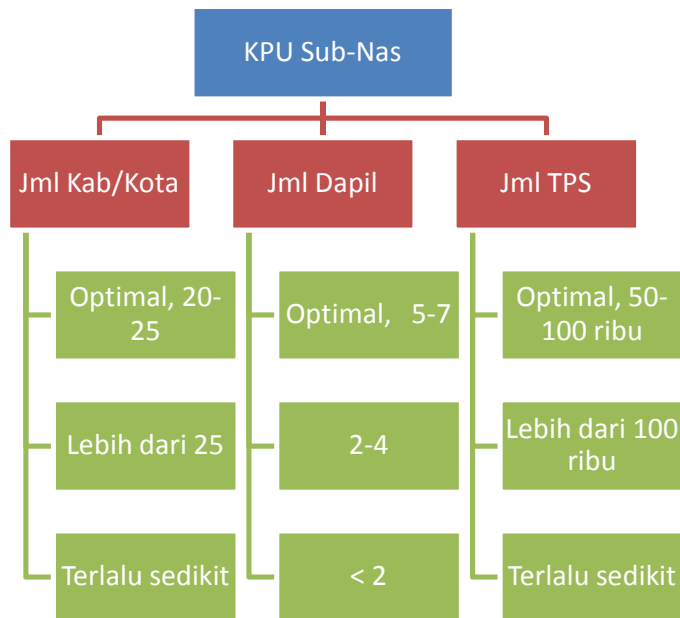
<b>Aspek</b>	<b>Komponen yang Dinilai</b>
1 Jumlah kabupaten/kota	$(\text{Jumlah kabupaten/kota di EMB X}) / (\text{Jumlah kabupaten/kota terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 50\%$
2 Jumlah dapil	$(\text{Jumlah dapil di EMB X}) / (\text{Jumlah dapil terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 30\%$
3 Jumlah TPS	$(\text{Jumlah TPS di EMB X}) / (\text{Jumlah TPS terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 20\%$

Instrumen AHP sebagai formula matematika memungkinkan kriteria majemuk itu diterapkan secara terukur untuk setiap situasi melalui cara perbandingan berpasangan. Dalam kajian ini ketiga kriteria (jumlah kabupaten/kota, dapil, TPS) saling disandingkan dalam skala perbandingan dasar kuantitatif dan kualitatif sebagaimana Tabel 4.5 (yang sesungguhnya sama seperti Tabel 3.1. yang sudah dimuat di atas) berikut ini:

**Tabel 4.5. Skala Dasar Perbandingan Kriteria**

<b>Angka Skala Intensitas Nilai Pentingnya (<i>Intensity of Importance</i>)</b>	<b>Definisi /Keterangan</b>
1	Kedua elemen <i>sama</i> pentingnya
3	Elemen yang satu <i>sedikit lebih penting</i> dibanding lainnya
5	Elemen yang satu <i>lebih penting dibanding</i> lainnya
7	Elemen yang satu <i>sangat penting</i> dibanding lainnya
9	Elemen yang satu <i>mutlak sangat penting</i> dari elemen lainnya
2, 4, 6, 8	“Nilai antara” yang berada di antara dua nilai yang berdekatan.

Adapun idealisasi terhadap hasil rekonstruksi dapat digambarkan sebagai berikut:



*Catatan:* KPU sub-nasional yang dinilai ideal memuat 20-25 kabupaten/kota dengan jumlah dapil 5-7 dapil dan dengan jumlah TPS berada pada rentang 50-100 ribu TPS. Angka-angka tersebut diturunkan Penulis dari pengamatan terhadap penyelenggaraan pemilu selama ini, dengan memperhitungkan efisiensi pembiayaan pemilu. Karena itu jumlah yang terlalu sedikit atau terlalu banyak pada ketiga kriteria itu sama-sama tidak disarankan.

**Bagan 4.1. Angka Optimal Tiap Kriteria**

Ketiga kriteria yang dipergunakan di sini diberi bobot seperti termaktud dalam Tabel berikut:

**Tabel 4.6. Bobot-Proporsi dari Ketiga Kriteria**

No.	Kriteria	Bobot	
		Prosentase	Proporsional
1	Jumlah kabupaten/kota	0.50	5
2	Jumlah daerah pemilihan	0.30	3
3	Jumlah TPS	0.10	1

Sejalan dengan pembobotan yang sudah diberikan di atas itu, kriteria-kriteria itu saling dibandingkan berpasangan; yakni yang pertama dengan yang kedua, lalu yang ketiga — begitu diterapkan secara berurutan. Untuk memudahkan, di sini bobot masing-masing kriteria diolah setelah disetarakan dalam bilangan persekutuan yang sama, sehingga bobot dari “jumlah kabupaten/kota”, “jumlah dapil” dan “jumlah TPS” masing-masing secara berurutan adalah 5, 3 dan 1.

**Tabel 4.7. Rumus Bobot Antar-Kriteria**

RUMUS BOBOT ANTAR-KRITERIA (1)		Jumlah kabupaten /kota	Jumlah dapil	Jumlah TPS
Jumlah kabupaten /kota	(5)	1	$1/(2+1)$	$1/(3+1)$
Jumlah dapil	(3)	$(2+1)/1$	1	$1/(2+1)$
Jumlah TPS	(1)	$(4+1)/1$	$(2+1)/1$	1

BOBOT ANTAR-KRITERIA (2)		Jumlah kabupaten /kota	Jumlah dapil	Jumlah TPS
Jumlah kabupaten /kota	(5)	1	1/3	1/4
Jumlah dapil	(3)	3	1	1/3
Jumlah TPS	(1)	5	3	1

**Tabel 4.8. Normalisasi Bobot Antar-Kriteria**

NORMALISASI BOBOT ANTAR-KRITERIA		Jumlah Kabupaten	Jumlah Dapil	Jumlah TPS
Jumlah Kabupaten	5	1	0.333	0.2
Jumlah Dapil	3	3	1	0.333
Jumlah TPS	1	5	3	1
		9	4.333	1.533

Tabel di atas diolah untuk mencari reratanya menjadi sebagai berikut:



**Tabel 4.9. Rerata Normalisasi Bobot Antar-Kriteria**

NORMALISASI KRITERIA [MENCARI RERATA]		Jumlah Kabupaten	Jumlah Dapil	Jumlah Tps	Rerata
Jumlah Kabupaten	5	0.111	0.077	0.130	0.106
Jumlah Dapil	3	0.333	0.231	0.217	0.261
Jumlah TPS	1	0.556	0.692	0.652	0.633
		1	1	1	1

Dengan istilah normalisasi matriks adalah kesemua kriteria dalam Tabel Perbandingan Kriteria itu diperlakukan sebagai satu keutuhan nilai (yakni 1), dengan cara mengolahnya menjadi seperti di atas, yakni persilangan lintas kriteria itu dibuat bernilai 1 (satu). Setelah mendapatkan nilai rata-rata, matriks perbandingan semula akan dikalikan dengan matriks rata-rata pada Eigen Kriteria. Sehingga menghasilkan matriks berikut:

$$\begin{pmatrix} 1 & 0.333 & 0.2 \\ 3 & 1 & 0.333 \\ 5 & 3 & 1 \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} 0.106 \\ 0.261 \\ 0.633 \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0.320 \\ 0.790 \\ 1.946 \end{pmatrix}$$

#### 4.4.4. Menghitung Konsistensi Hirarki

Konstanta RI sudah ditentukan melalui penghitungan logaritma, yang menjadi baku dengan isian sebagai berikut (Saaty and Vargas 2012) di bawah ini. Konstanta kemudian dimanfaatkan untuk menguji konsistensi kajian ini dengan membandingkan hasil CR dengan CI:

**Tabel 4.10. Nilai Random Consistency (RC)**

n	1	2	3	4	5	6	7	8	...
Random Consistency Index (RI <sub>n</sub> )	0.00	0.00	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	

(a) Hitung: (A) ( $W^T$ ) dengan  $n = 3$ ;  $RI_n = 0.58$

$$t = \frac{1}{3} \left( \frac{0.320}{0.106} + \frac{0.790}{0.260} + \frac{1.946}{0.633} \right) = 3.038$$

(b) Hitung Indeks Konsistensi:

$$CI = \frac{t - n}{(n - 1)} = \frac{3.038 - 3}{2} = 0.019$$

(c) Hitung Rasio Konsistensi

$$CR = \frac{0.019}{0.58} = 0.024$$

Berdasar kaidah AHP, rasio konsistensi itu dinilai sebagai berikut:

- ◆ Jika  $CI = 0$ , maka hierarki konsisten
- ◆ Jika  $CR < 0,1$ , maka hierarki cukup konsisten
- ◆ Jika  $CR > 0,1$ , maka hierarki sangat tidak konsisten

Dengan demikian penghitungan rasio konsistensi (CR) yang menemukan angka 0.024 itu dapat dinilai *cukup konsisten*, bahkan nyaris sepenuhnya konsisten karena semakin mendekati zero (0). Penghitungan dapat dilanjutkan karena hirarki sudah terbukti cukup konsisten. Artinya pembobotan dan langkah-langkah penghitungan itu sudah tepat.

#### **4.5. Simulasi dan Penghitungan Beban Tiap EMB**

KPU RI pada lamannya mengunggah data yang termasuk informasi yang tersedia setiap saat. Dengan data yang dikelola oleh Biro Logistik KPU RI itu kita memperoleh data, antara lain: (1) cakupan kabupaten/kota dari semua KPU provinsi dari ke-35 provinsi di Indonesia itu; (2) jumlah dan kombinasi kabupaten/kota untuk menjadi dapil provinsi, bahkan gabungan dari kecamatan untuk menjadi dapil kabupaten/kota dari tiap-tiap provinsi; (3) jumlah TPS di tiap-tiap kabupaten/kota dengan variasinya (diolah) untuk tiap-tiap dapil; (4) jumlah daftar pemilih di tiap-tiap kabupaten/kota, dengan demikian juga dapat diperoleh turunan dari data itu; (5) sebaran dan lokasi TPS, yang dapat diperoleh dari situs KPU kabupaten/kota.

Dari jenis-jenis data tersebut Penulis menyusun simulasi rekonstruksi begitu rupa dengan memperhatikan syarat-syarat sebagaimana ditetapkan sebagai norma dalam Sub-Bab 4.3.1 di atas dan memberi perhatian pada wilayah yang paling padat penduduknya sebagai contoh kasus untuk simulasi, yakni Jawa, Madura dan Bali. Terhadap gugus wilayah ini akan dilakukan rekonstruksi yang lebih efektif

menjawab prinsip-prinsip yang diterapkan dengan paradigma spasial terlepas dari wilayah administrasi provinsi.



**Gambar 4.5. Peta Dapil DPR untuk Jawa-Madura-Bali**

**Tabel 4.11. Implementasi Rekonstruksi**

<b>Aspek</b>	<b>Dari</b>	<b>Menuju</b>
EMB	KPU provinsi	KPU sub-nasional
Jumlah EMB	7 (tujuh), yakni <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Provinsi DKI</li> <li>▪ Provinsi Banten</li> <li>▪ Provinsi Jabar</li> <li>▪ Provinsi Jateng</li> <li>▪ DIY</li> <li>▪ Provinsi Jatim</li> <li>▪ Provinsi Bali</li> </ul>	7 (tujuh) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regional I</li> <li>▪ Regional II</li> <li>▪ Regional III</li> <li>▪ Regional IV</li> <li>▪ Regional V</li> <li>▪ Regional VI</li> <li>▪ Regional VII</li> </ul>
Jumlah & ketentuan dapil	42 unit (merupakan cakupan beberapa kabupaten/kota namun tidak merata karena mengikuti wilayah administrasi provinsi)	42 unit (tetap merupakan cakupan beberapa kabupaten/kota namun tidak mengikuti kaidah administrasi wilayah provinsi)
Jumlah kabupaten /kota	132 (termasuk LN) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terbagi secara timpang sesuai dengan provinsi masing-masing</li> </ul>	132 (termasuk LN) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengurangi ketimpangan, dengan pengecuaian perlakuan untuk DKI</li> </ul>
Jumah TPS	469.153	469.153

Dari kondisi eksisting, bahan-bahan yang ada diolah sedemikian rupa sehingga memperoleh “Skenario A” hasil rekonstruksi KPU sub-nasional sebagai berikut.

**Tabel 4.12. Skenario KPU Sub-Nasional Jawa-Bali-Madura**

KPU Sub-Nasional (Regional)	Daerah Pemilihan yang Dicakup		Jumlah Kab/ Kota	Jumlah TPS
	Nama-Nama Dapil	Jumlah		
I - Jakarta	Jakarta I, II, III & Luar Negeri	4	7	32,563
II – Banten-Jabar	Banten I, II, III dan Jabar III, IV, V, VII	7	18	79,862
III - Jabar	Jabar I, II, VI, VIII, IX, X, XI	7	19	87,161
IV - Jateng	Jateng I, VI, VII, VIII, IX, X	6	21	69,265
V – DIY-Jateng-Jatim	DIY, Jateng II, III, IV, V dan Jatim IX	6	21	66,394
VI - Jatim	Jatim I, V, VI, VII, VIII, X	6	23	75,987
VII – Bali-Jatim	Bali, Jatim II, III, IV, XI	6	23	57,921
Jumlah Total untuk Jawa, Madura dan Bali		42	131*	469.153

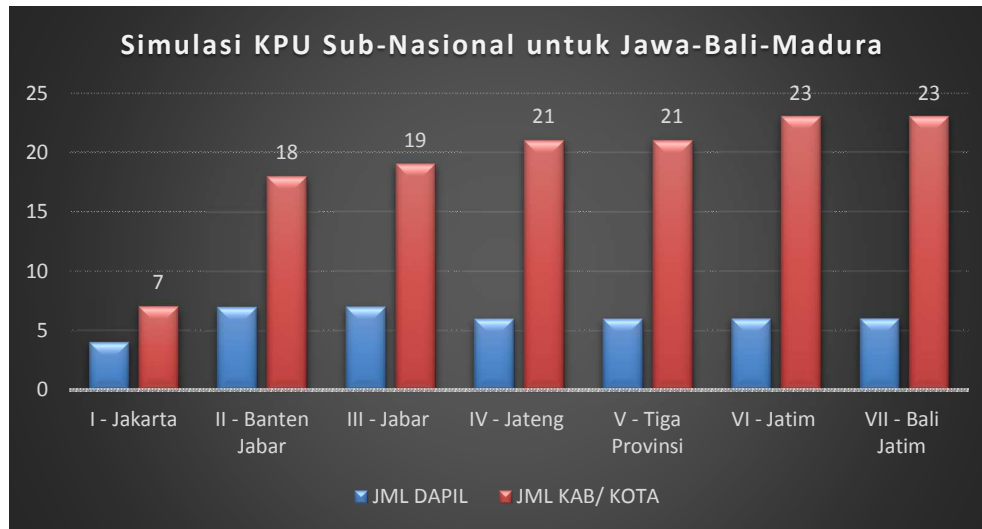
**Catatan:**

- Nama-nama dan wilayah dapil di sini merujuk kepada Keputusan KPU No. 263/2018 tertanggal 4 April 2018.
- Jumlah kabupaten/kota Jawa, Bali, Madura yang tepat adalah 131, termasuk kelima kotanya, yakni Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Barat, Jakarta Utara dan satu kabupaten administrasi Kabupaten Kepulauan Seribu.
- Untuk Regional I Jakarta disebut 7 (tujuh) kabupaten/kota itu sesungguhnya dengan memasukkan wilayah luar negeri sebagai satu satuan kabupaten/kota.

**PERTANGGUNGJAWABAN SIMULASI.** Untuk sampai kepada “Skenario A” atau “Skenario Pertama” sebagai hasil rekonstruksi ini telah diperiksa data sekunder yang tersedia, meliputi data KPU provinsi seluruh Indonesia beserta wilayah dan dapilnya — lebih khusus Keputusan KPU No. 263/PL.01.3/Kpt/06/KPU/IV/2018 tentang Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk Pemilu 2019. Sengaja dipilih wilayah Pulau Jawa, Madura dan Bali sebagai pembatasan kajian, yang

meliputi 131 kabupaten/kota, 42 dapil dan 469.153 TPS yang tersebar di seluruh telatah.

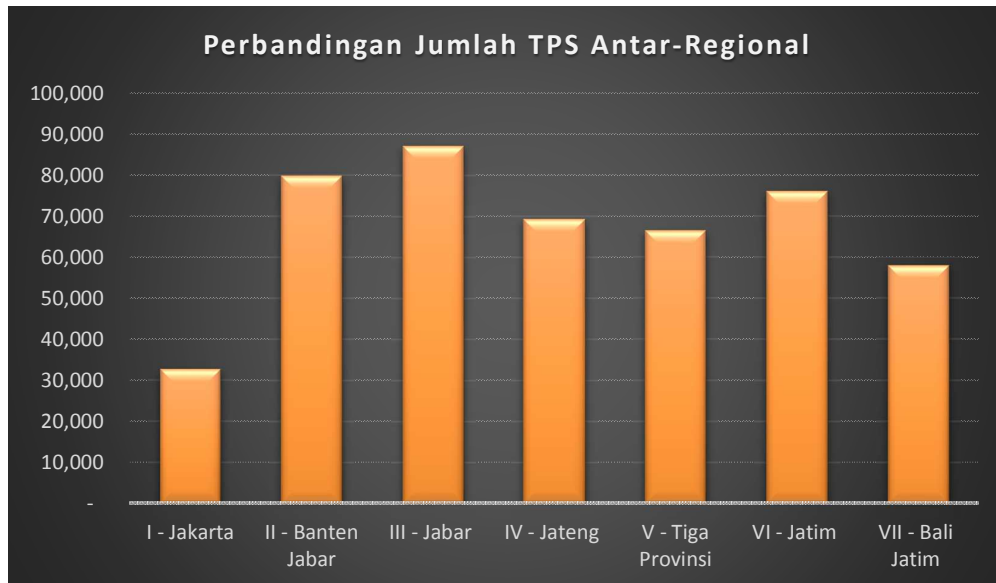
Pada kondisi Pemilu 2019 dan sebelumnya Pulau Jawa, Madura dan Bali itu terbagi menjadi 7 (tujuh) wilayah provinsi, dengan dua di antaranya merupakan wilayah otonomi khusus, yakni Daerah Khusus Ibukota dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kecuali DIY semuanya menyelenggarakan pemilihan gubernur secara rutin. Kedua daerah yang istimewa itu menyebabkan rekonstruksi EMB harus memperhitungkan dan mengapresiasinya begitu rupa, sehingga menjadi faktor tambahan dalam proses rekonstruksi yang juga harus dipertimbangkan. Itulah sebabnya opsi EMB Regional V yang melintasi 3 (tiga) provinsi diambil, lantaran untuk DIY tidak menyelenggarakan pemilihan gubernur/wakil gubernur. Dengan demikian muatan KPU Regional V akan meliputi dua pemilihan gubernur/wakil gubernur saja, yakni untuk Jawa Tengah dan Jawa Timur. Untuk KPU Regional I dipertimbangkan muatan yang tampaknya saja relatif kecil, yakni hanya dengan 4 (empat) dapil saja, namun cakupannya di DKI Jakarta dan Luar Negeri itu sudah dengan sendirinya menempatkannya begitu istimewa.



**Grafik 4.4. Hasil Rekonstruksi untuk Jawa, Bali, Madura**

Hasil simulasi ini secara sekilas saja sudah tampak menjawab pertanyaan penelitian mengenai pencarian komposisi yang lebih seimbang antara KPU sub-nasional satu sama lain. Grafik 4.4. dan Grafik 4.5. memperlihatkan sudah berkurangnya ketimpangan antar EMB sub-nasional. Ketimpangan yang tampak jelas pada kondisi awal kini sudah nyaris hilang dalam Skenario A itu, dengan catatan khusus pada Regional I sebagaimana sudah diuraikan; demikian juga tentang Regional V Tiga Provinsi (DIY, Jateng & Jatim). Pada Regional VI (Jatim) dan VII (Bali-Jatim) terlihat mencakup jumlah kabupaten/kota yang sama, yakni 23. Regional VII meliputi juga wilayah yang relatif *remote* ditilik dari Bali, yakni Madura. Namun jumlah TPS yang dikelola tercatat lebih sedikit yang secara tersirat juga memperlihatkan kuantitas logistik yang lebih rendah dibanding wilayah-wilayah lain.





**Grafik 4.5. Perbandingan Cakupan Jumlah TPS**

Simulasi serupa itu harus dilakukan untuk wilayah-wilayah lain di Indonesia dengan amat perlu mempertimbangkan aspek kekhasan dan lokalitas, misalnya: kesatuan wilayah lokal; aksesabilitas; serta pengalaman sejarah dan kebiasaan setempat yang sudah berlangsung lama terkait dengan hal-ihwal hajat kehidupan. Dengan demikian setiap aspek perlu diperiksa kualifikasinya begitu rupa — sebagaimana yang dicontohkan dalam Skenario A— seraya menghindari proses yang sekadar *regrouping* atau *clustering* lokasi.

Setiap simulasi seyogyanya sampai pula ke tahap penghitungan beban pada satuan EMB atau KPU sub-nasional. “Pemeriksaan beban” itu dilakukan untuk mencermati hal-hal yang kemungkinan tersembunyi di balik infografis yang merupakan visualisasi permukaan —yakni yang punya kemungkinan tidak terlalu mendalam— terhadap data dan angka yang berkaitan. Sesungguhnya secara

demikian Penulis hendak menekankan bahwa penyusunan kebijakan publik mau tidak mau harus senantiasa awas terhadap kemungkinan terjadinya kelemahan, kekeliruan, ketidak-adilan dan bias yang niscaya terjadi dengan sangat halus, samar-samar atau tidak lekas tampak.

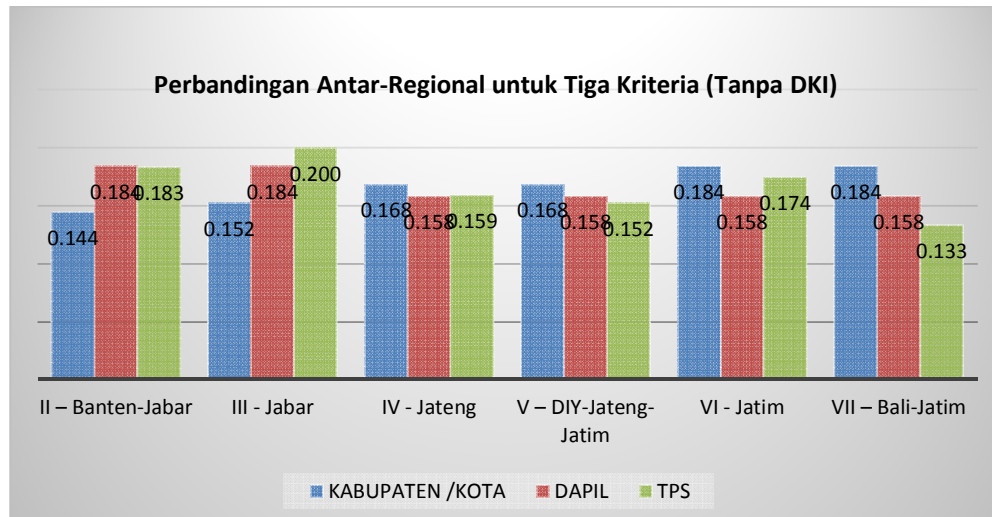
**PEMERIKSAAN BEBAN.** Langkah lanjutan dari kajian rekonstruksi EMB di Indonesia ini adalah dengan menguji beban yang disandang oleh setiap KPU sub-nasional dengan memanfaatkan penghitungan sederhana seperti yang sudah dilakukan di depan. Cara yang diambil yakni dengan mengujinya secara relatif satu sama lain, dengan cara menerapkan matriks berikut ini untuk diterapkan ke dalam hasil Skenario A:

**Tabel 4.13. Rasio Kriteria**

	<b>Aspek</b>	<b>Komponen yang Dinilai</b>
1	Jumlah kabupaten /kota	$(\text{Jumlah kabupaten\&kota di EMB X}) / (\text{Jumlah kabupaten\&kota terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 50\%$
2	Jumlah dapil	$(\text{Jumlah dapil di EMB X}) / (\text{Jumlah dapil terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 30\%$
3	Jumlah TPS	$(\text{Jumlah TPS di EMB X}) / (\text{Jumlah TPS terbanyak di antara semua EMB}) \times 100 \times 20\%$

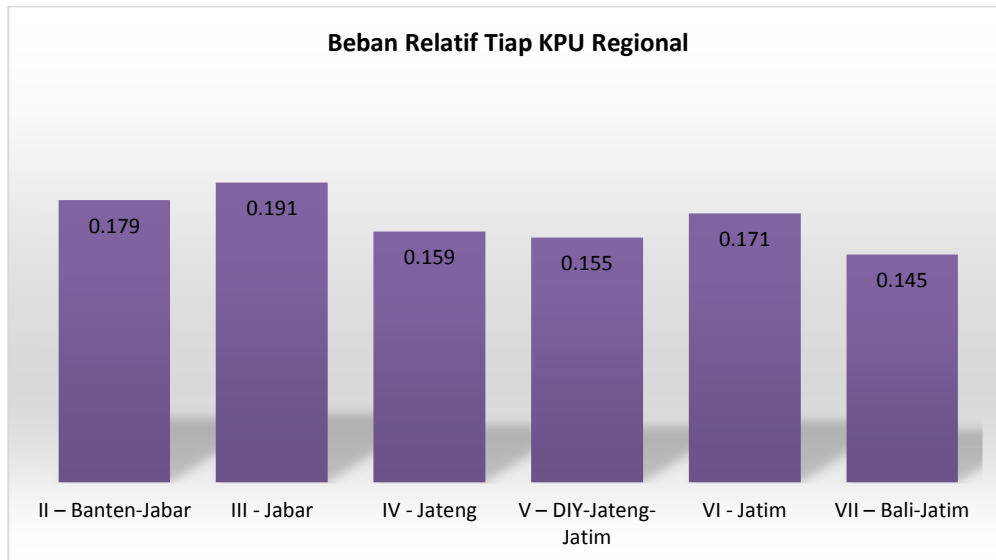
Simulasi rekonstruksi yang menghasilkan Skenario A di atas dapat dicermati untuk didalami lebih lanjut. Sejalan dengan visi penulisan ini, yakni menggali untuk menemukan formasi yang lebih imbang ketimbang yang sekarang ada, yang ketidak-imbangannya terjadi karena mendasarkan diri pada paradigma wilayah tertentu. Hasil pendalaman itu menghasilkan gambaran perbandingan

antar-KPU sub-nasional sebagai berikut:



**Grafik 4.6. Perbandingan Antar-Regional untuk Tiga Kriteria**

Membaca hasil penghitungan beban EBM antar-regional terlihat bahwa dalam satu hal, misalnya jumlah kabupaten/kota, maka Regional VI dan Regional VII lebih berat ketimbang Regional II atau Regional III. Namun dilihat dari kriteria lain, hasil pembacaan tentu berbeda. Pertanyaannya kemudian: mungkinkah untuk mengukur dalam satu kriteria saja yang menyatukan ketiga kriteria? Jawabnya: sangat mungkin. Yakni dengan menggunakan analisis normalisasi data sebagaimana olah-rumus yang sudah dilakukan di atas. Sampai di sini kita akan memanfaatkan apa yang sudah diperoleh hingga kini, dengan memanfaatkan Nilai Eigen untuk membaca Skenario A, sebagai berikut:



**Grafik 4.7. Perbandingan Beban Relatif Tiap KPU Regional**

Pada Grafik 4.7. terlihat secara utuh beban yang ditanggung oleh setiap KPU Regional, dengan melepaskan Regional I DKI Jakarta yang memang khusus. Seperti sudah ditunjukkan sebelumnya bahwa keadaan dalam Skenario A ini lebih baik dan tidak timpang lagi dibanding kondisi sebelum rekonstruksi, meskipun belum mungkin menyama-ratakannya. Membuat sama rata kiranya memang tidak perlu. Sebab Skenario A yang menghasilkan tujuh KPU sub-nasional untuk Jawa-Madura-Bali ini sudah ideal atau setidaknya mendekati ideal. Secara cepat harus ditambahkan bahwa dalam Skenario A terdapat nilai-nilai positif yang perlu diingat atau dipertimbangkan di dalam pikiran, yakni:

1. KPU sub-nasional di Jawa-Madura-Bali yang memiliki beban tinggi (yakni Regional II, Regional III, Regional VI) itu wilayahnya semua daratan. Dengan demikian beratnya beban diikuti dengan lebih

sederhananya moda transportasi;

2. KPU sub-nasional yang memiliki beban paling ringan, yakni Regional VII meliputi wilayah daratan dan lautan, yakni Pulau Bali dan Pulau Madura. Dengan demikian keringanan itu diikuti dengan kerumitan tertentu karena medan yang beragam;
3. KPU sub-nasional yang meliputi 3 (tiga) provinsi, yakni Regional V, itu tidak berarti melaksanakan pemilihan gubernur juga di ketiganya, sebab untuk DIY pemilihan gubernur dilakukan dengan penetapan;
4. Rekonstruksi ini memungkinkan pengisian jabatan komisioner dan personal lainnya untuk KPU sub-nasional menyesuaikan dengan cakupan wilayahnya. Dengan demikian terjadi pemerataan kesempatan yang lebih seimbang dibanding kondisi sebelum rekonstruksi.