

SURAT SUARA PEMILIHAN ANGGOTA DPR/DPRD DI PEMILU 2019: PRAKTEK DAN EVALUASI

Andreas Pandiangan
UNIKA Soegijapranata
E-mail: pandiangan@unika.ac.id

Abstrak

Tulisan ini ingin melakukan evaluasi terhadap efektifitas surat suara pemilu legislatif (DPR/DPRD) 2019. Evaluasi dilakukan dengan mempertimbangkan efektifitas surat suara bagi partai politik, calon legislatif, masyarakat pemilih, penyelenggara pemilu, isu lingkungan hidup dan anggaran pemilu. Hasil evaluasi kepustakaan ini menghasilkan kebutuhan akan penyederhanaan surat suara di pemilu mendatang agar tercapai efektifitas sistem pemilu di Indonesia. Penyederhanaan lebih kepada muatan suara suara tiap dapil calon anggota DPR/DPRD. Penyederhanaan akan memudahkan partai politik dan atau calon legislatif (DPR/DPRD) dalam kampanye guna menyakinkan dan memperoleh dukungan calon pemilih. Memudahkan pemilih dalam memilih partai politik dan atau calon legislatif. Karena hanya mengingat nomor partai dan calon legislatif. Sehingga pemilih secara substansi dapat melakukan pertimbangan rasional atas pilihannya. Termasuk mempermudah pemilih disabilitas dalam menggunakan hak pilihnya. Karena KPU akan lebih mudah dan gampang menyediakan *template* bagi mereka. Diharapkan akan terjadi penghematan besar-besaran atas anggaran pengadaan surat suara caleg DPR/DPRD karena ukurannya tidak akan sebesar ukuran di Pemilu 2019. Tidak akan terjadi lagi pertukaran surat suara antar daerah pemilihan. Menghilangkan kerumitan pelaksanaan tugas KPPS dan mempermudah pengawasan badan pengawas pemilu dan masyarakat saat penghitungan suara di TPS.

Kata kunci: Sistem pemilu, surat suara, surat suara tidak sah

A. Pendahuluan

Pemilu serentak 2019 telah usai. Salah satu yang sangat pantas dievaluasi adalah perihal bentuk surat suara sebagai bagian tidak terpisahkan dari proses tahapan pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara.

Keberadaan surat suara tidak sekadar bagian jenis perlengkapan pemungutan suara, namun surat suara telah menjadi 'wadah' dan 'aktualisasi' aspirasi masyarakat pemilih. Oleh karena itu efektifitas surat suara pemilu legislatif (DPR/DPRD) di Pemilu 2019 menjadi bagian dari efektifitas sistem pemilu di Indonesia. Karena efektivitas sistem pemilu di

Indonesia akan didapatkan dari sebuah *proses electoral assessment* sampai level operasional dan teknis bahkan desain kertas suara.

Makalah secara sederhana akan membahas sistem pemilu, surat suara, surat suara Pemilu legislatif (DPR/DPRD) hingga menawarkan solusi perbaikan surat suara pemilu untuk pemilu mendatang.

B. Sistem Pemilu

Penyelenggaraan dan dinamika pemilu serta dampaknya pada ketatanegaraan dan kehidupan demokrasi di setiap negara tidak lepas dari pilihan sistem pemilihan umum (pemilu) yang dipilih. Sistem pemilu merupakan metode dimana suara yang diberikan dalam pemilihan ditransfer ke dalam kursi yang dimenangkan dalam legislatif oleh partai dan para kandidat (Rose, 2000, 58).

Sehingga pada dasarnya, sistem pemilu mengkonversi suara yang diperoleh partai politik atau calon legislatif (caleg) dalam pemilu menjadi kursi. Variabel-variabel kuncinya adalah: 1). Model pemilu yang digunakan (misalnya: apakah sistem mayoritas atau proporsional, dan rumus matematis apa yang dipakai untuk menghitung perolehan suara) dan 2). Ukuran distrik, bukan berdasarkan banyaknya pemilih yang tinggal di sebuah wilayah tertentu, tetapi berdasarkan banyaknya anggota parlemen yang dipilih untuk wilayah tersebut (IDEA, 2001, 1).

Untuk itu beberapa sistem dapat memberikan keutamaan untuk hubungan erat antara suara yang diberikan secara keseluruhan dan kursi yang dimenangkan (proporsionalitas) atau yang dapat menyalurkan suara (namun didistribusikan di antara partai-partai) ke dalam legislatif yang hanya berisi beberapa partai besar (IDEA, 2001, 58).

Di sisi lain, terdapat unsur pembentuk sistem pemilu. Ramlan Surbakti mengidentifikasi 4 (empat) unsur pembentuk sistem pemilu. *Pertama*, lingkup dan besaran daerah pemilihan. Daerah pemilihan (dapil) ialah batas wilayah administrasi dan/atau jumlah penduduk tempat peserta Pemilu dan/atau calon bersaing memperebutkan suara pemilih, dan karena itu juga menjadi dasar penentuan perolehan kursi bagi peserta dan/atau calon terpilih. Lingkup dapil dapat ditentukan berdasarkan (a) wilayah

administrasi pemerintahan (nasional, provinsi atau kabupaten/kota), (b) jumlah penduduk, atau, (c) kombinasi faktor wilayah dengan jumlah penduduk. Besaran dapil merujuk pada jumlah kursi untuk setiap dapil, yaitu apakah satu kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*) atau banyak kursi untuk setiap dapil (*multi-member constituencies*) (Surbakti, 2008, 29).

Kedua, pola pencalonan. Yaitu siapakah yang mengajukan calon, ataukah keduanya? Jawaban atas pertanyaan ini tentu tergantung pada siapa yang menjadi peserta pemilu; partai politik, perseorangan (calon independen), atau keduanya. Bila perseorangan yang menjadi peserta pemilu, maka yang mengajukan calon tentu bukan pengurus partai politik melainkan sekumpulan anggota masyarakat yang mendukung calon perseorangan tersebut. Namun bila partai politik yang menjadi peserta pemilu, maka calon dapat saja diseleksi dan diajukan oleh pengurus partai politik tetapi dapat pula diseleksi oleh pengurus partai tetapi dipilih oleh anggota partai secara terbuka dan kompetitif sebagai pemillihan pendahuluan. Aspek lain pola pencalonan adalah upaya menjadi keterwakilan kelompok masyarakat yang karena faktor kultural dan struktural atau karena jumlahnya kecil sampai kapanpun akan tetap “tak terwakili” (*unrepresented*) atau “terwakili secara rendah” (*underrepresented*) dalam lembaga perwakilan rakyat. Setidak-tidaknya tiga cara menjamin keterwakilan kelompok tertentu, seperti perempuan, kelompok pekerja di luar negeri, kelompok suku bangsa dan kelompok agama (Surbakti, 2008, 34-35).

Ketiga, model pemberian suara (*balloting*) yang menyangkut tiga hal: (a). Apakah suara diberikan kepada partai politik, atau kepada kandidat, ataukah keduanya, (b). Apakah pemberian suara dilakukan secara kategorik (ini atau itu) ataukah, secara ordinal, seperti sistem preferensi, yaitu merangking pilihan atas sejumlah calon (*alternative votes*) dan c. Apakah pemberian suara dilakukan secara tradisional (mencoblos) ataukah secara terpelajar (menuliskan nama, nomor atau tanda baca). Alternatif pilihan yang diberikan terhadap (a) dan (b) mempunyai implikasi yang luas terhadap banyak hal, seperti kepada siapa calon terpilih akan bertanggung-gugat

(akuntabel), orientasi politik peserta pemilu apakah inklusif atau eksklusif, dan pola perilaku memilih apakah berupa politik massa atau *citizen politics*. Pilihan atas (c) akan mempunyai implikasi pada kualitas pemilu, khususnya pada jumlah suara tidak sah (Surbakti, 2008, 35).

Keempat, formula pembagian kursi dan/atau penentuan calon terpilih. Merupakan rumus yang digunakan untuk membagi kursi kepada partai politik peserta pemilu di setiap daerah pemilihan, dan mekanisme yang digunakan menentukan calon terpilih. Rumus ini tentu tergantung pada jawaban terhadap isu yang ketiga, yaitu apakah suara yang diberikan kepada partai politik atau kepada kandidat. Kalau suara diberikan kepada partai politik, maka formula proporsionalitaslah yang digunakan, yaitu setiap partai politik peserta pemilu akan mendapatkan kursi proporsional dengan jumlah suara sah yang diperolehnya. Kalau suara diberikan kepada kandidat, maka formula yang digunakan dapat berupa pluralitas (suara lebih banyak) tetapi dapat pula berupa mayoritas (suara paling banyak). Apabila yang dipilih rakyat kedua-duanya (partai politik dan kandidat), maka formula yang digunakan juga keduanya, yaitu proporsionalitas dan ranking calon dalam perolehan suara (Surbakti, 2008, 36).

Sepanjang praktek kepemiluan di dunia, terdapat ratusan jenis sistem pemilu yang digunakan. Ben Reily dan Andrew Reynolds mengelompokkan ratusan jenis sistem pemilu ke dalam 3 (tiga) kelompok besar yakni (Surbakti, 2008, 36): Pluralitas-Mayoritas, Semi-Proporsional dan, Representasi Proporsional.

Pluralitas-Mayoritas merupakan sistem ini hampir selalu menerapkan distrik wakil tunggal. Pemenangnya adalah calon yang memperoleh suara terbatas, tetapi tidak harus memperoleh suara mayoritas absolut. Semi-Proporsional adalah sistem yang mengkonversi suara menjadi kursi dengan hasil berada di antara proporsionalitas sistem Perwakilan Proporsional dengan mayoritarian dari sistem Mayoritas-Pluralitas. Sementara Representasi Proporsional merupakan sistem ini dengan sengaja mengurangi kesenjangan antara perolehan suara partai secara nasional dengan perolehan kursinya di parlemen.

Dari tiga kelompok besar tersebut, ada sepuluh “anak kelompok” (IDEA, 2001, 3-4). *Pertama*, *First Past the Post* (FPTP) atau sistem distrik wakil tunggal pluralitas, pemenangnya adalah caleg yang memperoleh suara terbanyak, tetapi tidak harus memperoleh suara mayoritas absolut. Dalam sistem FPTP, caleg yang menang adalah yang mendapatkan suara terbanyak. Secara teoritis, seorang caleg dapat dipilih dengan dua suara saja, jika caleg-caleg yang lain hanya mendapatkan satu suara. Perubahan terhadap sistem ini menghasilkan sistem *Block Vote*, *Two-Round System* (TRS), atau *Single Non-Transferable Vote* (SNTV).

Kedua, *Block Vote* (BV), merupakan sistem pemilu menggunakan sistem Pluralitas Mayoritas dalam sistem distrik wakil majemuk. Para pemilih memiliki suara sebanyak kursi yang akan diisi, dan caleg yang mendapatkan suara-suara terbanyak akan mendapatkan kursi, dengan tidak mengindahkan persentase suara yang sebenarnya mereka peroleh. *Ketiga*, *Alternative Vote* (AV) (IDEA, 2001, 89-90) merupakan sistem pemilu sebaliknya dengan BV. Dimana sistem FPTP diadakan di distrik wakil tunggal. Australia sebagai contoh penggunaannya. Meskipun demikian, AV memberikan opsi yang lebih besar kepada pemilih daripada FPTP pada saat mereka menandai kartu suara.

Keempat, Sistem Dua Putaran, *Two-Round System* (TRS) (IDEA, 2001, 91). Ben Reilly dan Andrew Reynolds menyebutkan bahwa TRS atau Sistem Dua Putaran, yang juga dikenal sebagai sistem *run-off* atau *double ballot*. Inti sistem ini yakni bukan sekali pemilihan saja, tetapi harus dua putaran, jarak antar keduanya bisa seminggu atau dua minggu. Putaran pertama dilaksanakan sama seperti pemilihan model FPTP. Jika seorang caleg mendapatkan suara mayoritas absolut, maka mereka secara langsung dipilih, dan tidak diperlukan putaran kedua. Tetapi, jika tidak ada caleg yang mendapatkan mayoritas absolut, maka putaran kedua dilaksanakan, dan pemenang dari putaran ini dinyatakan terpilih. Pelaksanaan rinci bagaimana putaran kedua ini dilaksanakan berbeda dari satu negara ke negara lain.

Anak kelompok pertama hingga keempat merupakan “anak kelompok” Sistem Pluralitas Mayoritas. Sementara “anak kelompok” Sistem Semi Proporsional meliputi “anak kelompok” kelima hingga ketujuh.

Kelima, Sistem Paralel (IDEA, 2001, 95), merupakan sistem pemilu campuran dengan menggunakan baik Representasi Proporsional (RP) Daftar dan distrik “pemenang mengambil semuanya.” Meskipun demikian, berbeda dengan sistem MMP (lihat *Single Transferable Vote*), Representasi Proporsional Daftar tidak memberikan kompensasi untuk setiap disproporsionalitas dalam distrik mayoritarian. *Keenam*, *Limited Vote (LV)* (IDEA, 2001, 96). LV merupakan salah satu dari sistem yang paling jarang digunakan saat ini, tetapi masih tetap disukai karena sistem ini memberikan jalan bagi terpilihnya caleg yang kuat dari kaum minoritas dan memungkinkan pemberian suara pribadi untuk caleg secara individual. Pada dasarnya, LV adalah sistem antara SNTV dan *Block Vote*, karena adanya distrik wakil majemuk, dan caleg yang menang adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Para pemilih memiliki suara yang jumlahnya lebih sedikit daripada kursi yang harus diisi, tetapi tetap lebih dari satu suara.

Ketujuh, *Single Non-Transferable Vote (SNTV)*. Di dalam SNTV setiap pemilih mempunyai satu suara, tetapi ada lebih dari satu kursi yang harus diisi dalam setiap distrik. Para caleg yang mendapatkan jumlah suara tertinggi akan mengisi posisi ini. Dengan demikian, sebagai contoh dalam distrik yang ada empat kursi, seorang caleg hanya memerlukan sedikit diatas 20 persen agar dapat memperoleh salah satu kursi.

Sistem Proporsional memiliki “3 anak kelompok” yakni kedelapan hingga kesepuluh. *Kedelapan*, Representasi Proporsional Daftar (RP Daftar). RP Daftar meliputi kegiatan berikut: setiap partai yang menyajikan daftar nama caleg kepada pemilih, kemudian pemilih memilih suatu partai; dan partai memperoleh suara sebanding dengan perolehan suaranya secara nasional. Para caleg yang menang diambil secara berurutan dari daftar tersebut (IDEA, 2001, 100-101).

Kesembilan, *Mixed Member Proportional (MMP)*. MMP mirip dengan sistem Paralel yang sudah dijelaskan sebelumnya. Namun perbedaan utamanya adalah bahwa dalam MMP kursi yang berdasarkan RP Daftar dapat mengkompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan berdasarkan sistem mayoritas-pluralitas. *Kesepuluh*, *Single Transferable Vote (STV)* (IDEA,

2001, 107). STV menggunakan distrik wakil majemuk dimana pemilih mengurutkan caleg berdasarkan kesukaan (preferensi) mereka dalam kertas suara sama seperti yang dilakukan dalam *Alternative Vote*. Pada kebanyakan kasus, penomoran urut seperti itu tidak wajib dilakukan, dan para pemilih tidak diminta untuk mengurutkan semua caleg; kalau mau mereka dapat menandai satu caleg saja. Sesudah jumlah total suara preferensi pertama dihitung, penghitungan kemudian beralih untuk menghitung “kuota” suara yang diperlukan untuk pemilihan seorang caleg.

Dalam konteks Indonesia, pemilu legislatif pasca Orde Baru, 1999-2019, terjadi perubahan pada jumlah lembaga legislatif yang dipilih, sistem proporsional dan peserta pemilu legislatif. Perubahan dimaksud seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Regulasi, Pelaksanaan, Sistem dan Peserta Pemilihan Umum Legislatif 1999-2019

Aspek	Pemilihan Umum Legislatif				
	1999	2004	2009	2014	2019
Regulasi	UU 3-1999 (1/2/1999)	UU 12-2003 (11/3/2003)	UU 10-2008 (31/3/2008)	UU 8-2012 (11/5/2012)	UU 7-2017 (15/8/2017)
Pelaksanaan	7 Juni 1999	5 April 2004	9 April 2009	9 April 2014	17 April 2019
Memilih	DPR DPRD I DPRD II	DPR DPD DPRD Provinsi DPRD Kabupaten-Kota			
Sistem Pemilu Anggota DPR, DPRD I/Prov, DPRD II/Kab-Kota	sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar	sistem proporsional dengan daftar calon terbuka	sistem proporsional terbuka		
Sistem Pemilu Anggota DPD	-	sistem distrik berwakil banyak			
Peserta	-		Parpol Perseorangan		

Sumber: Andreas Pandiangan, *Pengantar Ilmu Politik-Suatu Pengantar*, (Semarang: UNIKA Soegijapranata, 2017), hlm. 115 dan sumber lainnya.

Salah satu pembeda dengan pemilu legislatif Orde Baru adalah pada pemilihan pada anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal tersebut merupakan konsekuensi amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 pada 10 Nopember 2011. DPD dipilih dengan sistem distrik berwakil banyak. Dimana tiap provinsi mendapat jatah 4 kursi. Untuk pertama kalinya anggota DPD dipilih melalui pemilu legislatif 5 April 2004.

C. Surat Suara

Ben Reilly dan Andrew Reynolds menempatkan bahwa surat suara sebisa mungkin dibuat agar mudah dimengerti oleh semua pemilih untuk memaksimalkan partisipasi dan mengurangi surat rusak atau 'tidak sah'. Hal ini sering memerlukan penggunaan simbol-simbol untuk partai dan caleg, foto dan warna-warna (IDEA, 2001, 9-10).

Desain surat suara pemilu tergantung pada pilihan sistem pemilu yang dianut suatu negara (periksa Tabel 2). Surat suara untuk sistem FPTP dan AV seringkali paling mudah dirancang dan, dalam banyak kasus, secara relatif memuat sedikit nama. Surat suara untuk sistem TRS juga mudah, tapi pada umumnya surat suara yang baru harus dirancang untuk pemungutan suara putaran kedua, yang jelas-jelas melipatgandakan biaya produksi. Demikian juga halnya sistem Paralel dan MMP biasanya memerlukan perancangan paling sedikit dua jenis surat suars, meskipun kedua sistem itu untuk suatu pemilihan tunggal. Surat suara untuk sistem SNTV, BV, dan STV sedikit lebih kompleks daripada surat suara sistem FPTP karena jumlah calegnya lebih banyak, dan oleh karenanya akan lebih banyak simbol dan foto (jika memang digunakan). Kertas surat suara untuk sistem RP Daftar dapat sangat bervariasi tingkat kesulitannya. Surat suaranya bisa sangat sederhana, seperti dalam sistem daftar stelsel, atau sangat kompleks seperti dalam sistem daftar bebas seperti yang dipakai Swiss. Sistem daftar bebas dimana pemilih dapat memilih berdasarkan daftar caleg/partai yang telah tercantum dalam surat suara, atau mengubahnya dengan cara mencoret atau mengulang nama-nama yang telah tercantum; ia bahkan dapat memecah suaranya diantara beberapa pilihan yang tersedia (*panachaeq*) atau memilih nama-nama dari daftar yang berbeda-beda dengan membuat sebuah daftar baru pada sebuah surat suara kosong (IDEA, 2001, 10).

Tabel 2. Pilihan Surat Suara Sistem Pemilu

	Kandidat (caleg)	Partai	Keduanya
Kategorial	FPTP (Kanada) SNTV (Yordania) RP Daftar Terbuka (Finlandia)	Party Block (Singapura) RD Daftar Tertutup (Namibia)	Parallel (Jepang) RP Daftar Terbuka (Denmark) MMP (Jerman)
Ordinal	AV (Australia) TRS (Perancis) Block Vote (Maldives) STV (Irlandia)	TRS (Mali)	TRS (Ukraina) RP Daftar-Panachage (Swiss)
Salah satu			STV (Senat Australia)

Sumber: IDEA, *Sistem Pemilu*, (Stockholm: IDEA-UN-IFES, 2001), hlm. 71.

Di sejumlah negara, Lembaga Penyelenggara Pemilu (LPP) memiliki kekuasaan legal untuk meregulasi penyelenggaraan pemilu dengan cara membuat undang-undang, regulasi, atau peraturan khusus yang bersifat melengkapi regulasi yang sudah ada sebelumnya. Mekanisme seperti ini terbukti lebih efisien karena LPP dapat melakukan amandemen kerangka legal pemilu dengan cepat (Wall, 2016, 53).

Sementara wewenang LPP memiliki aktivitas yang inti/utama dan aktivitas lain-lainnya. Aktivitas inti/utama terdiri dari (Wall, 2016, 69): 1. Menentukan siapa-siapa saja yang berhak untuk memilih; 2. Menerima dan memvalidasi pencalonan kandidat (partai politik dan/atau kandidat); 3. Melaksanakan pemungutan suara; 3. Menghitung suara; 4. Dan mentabulasi suara.

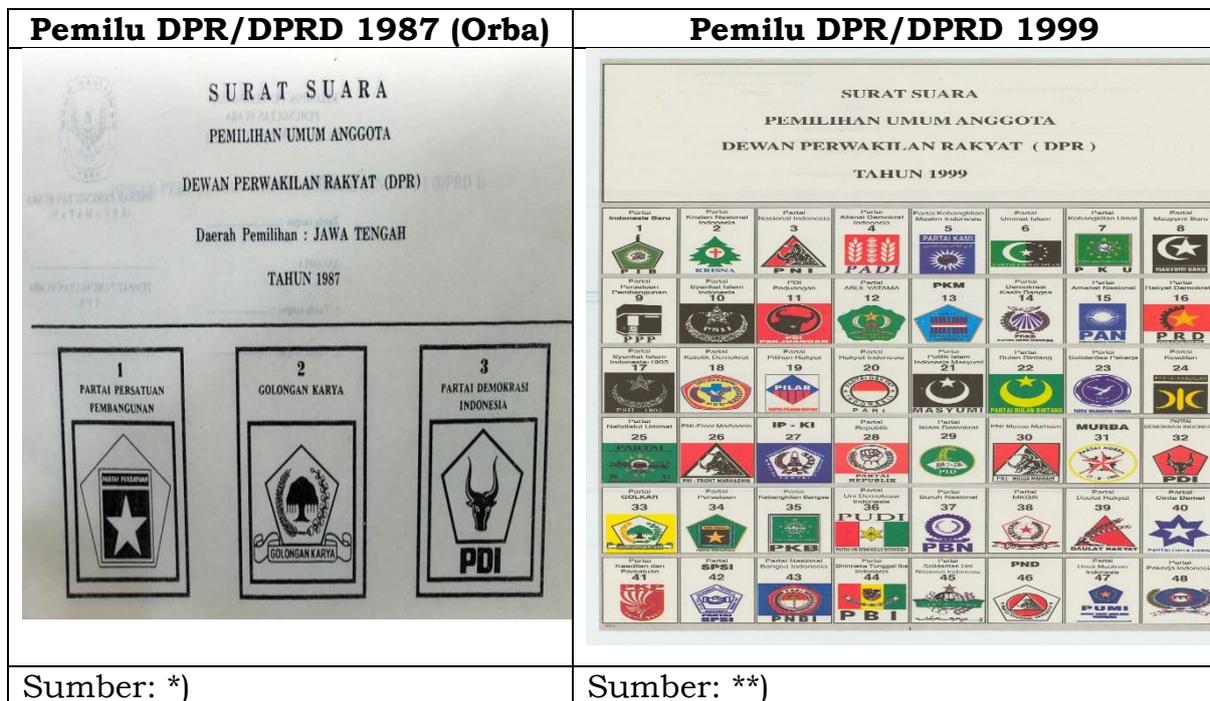
Sementara yang dimaksud dengan aktivitas-aktivitas lainnya meliputi (Wall, 2016, 69-70): 1. Membuat kebijakan pemilu nasional atau daerah; 2. Membuat perencanaan pelayanan pemilu; 3. Melatih staf/personel; 4. Menyebarkan informasi/edukasi pemilu kepada masyarakat; 5. Menetapkan batas-batas daerah pemilihan; 6. Membuat perencanaan dan penyediaan logistik pemilu; 7. Identifikasi dan registrasi pemilih; 8. Menyimpan dan memelihara data registrasi pemilih; 9. Registrasi partai politik; 10. Meregulasi pendanaan partai politik; 11. Pre-seleksi partai politik; 12. Meregulasi partai dan kandidat politik; 13. Meregulasi peliputan media selama periode pemilu; 14. Meregulasi survey atau polling; 15. Memberikan pelatihan kepada

pemantau pemilu; 16. Mengakreditasi pemantau pemilu; 17. Mengumumkan dan mengesahkan hasil pemilu; 18. Memproses sengketa pemilu; 19. Mengkaji dan mengevaluasi kerangka legal pemilu dan performa LPP itu sendiri; 20. Memberikan masukan dan rekomendasi kepada pemerintah terkait reformasi dan perbaikan pemilu; dan 21. Berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan internasional, seperti membantu pelaksanaan pemilu negara lain.

LPP di Indonesia memiliki wewenang membuat regulasi terkait beberapa area penting, misalnya soal penetapan wilayah pemilihan, registrasi pemilih, registrasi kandidat, prosedur kampanye, pelaporan pendanaan kampanye, dan proses pemungutan suara (Wall, 2016, 53).

D. Surat Suara Pemilu DPR/DPD

Apa yang dimaksud dengan surat suara?. Hingga pemilu 1999 yang diikuti 48 partai politik, pemahaman surat suara hanya pada tataran kebiasaan penyelenggaraan penyelenggara pemilu dan masyarakat saja.



Gambar 1. Contoh Surat Suara Pemilu DPR/DPD Orba dan Pemilu 1999

*)Ragam Cara Memilih dalam Sejarah Pemilu Indonesia, <https://kumparan.com/@kumparannews/ragam-cara-memilih-dalam-sejarah-pemilu-indonesia-1qr4JrEJtDK>, diakses pada 31 Juli 2019.

**) <https://www.bukalapak.com/p/hobi-koleksi/koleksi/filateli/smp04-jual-surat-suara-pemilu-dpr-1999>, diakses pada 31 Juli 2019.

Tidak ada rumusan atau pengertian baku tentang apa yang dimaksud dengan surat suara. Baru pada Pemilu DPR/DPRD di tahun 2004, Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu untuk pertama kali merumuskannya. Disebutkan bahwa surat suara merupakan alat memberikan suara dalam pemilihan umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Kep KPU, 2004). (Gambar 1)

Inisiatif KPU ditindaklanjuti pembuat undang-undang pemilu berikut. Untuk pertama kalinya pada pemilu 2004 yang diikuti 24 parpol dan calon perseorangan untuk mengisi Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta untuk pertama kalinya memilih Presiden dan Wakil Presiden melalui pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (pilpres), pengaturan surat suara dilakukan. Bahkan pengaturan mencakup apa saja yang menjadi muatan surat suara, seperti di Tabel 3.

Tabel 3. Muatan Surat Suara Pemilu DPR/DPRD

No.	Pemilu	Regulasi	Muatan Surat Suara
1.	7 Juni 1999	UU No. 3 Tahun 1999	
2.	5 April 2004	UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 82 ayat (2)	Memuat nomor dan tanda gambar partai politik peserta Pemilu dan calon untuk setiap daerah pemilihan.
3.	9 April 2009	UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 143 ayat (1)	Memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan.
4.	9 April 2014	UU No. 8 Tahun 2012 Pasal 143 ayat (1)	Memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan.
5.	17 April 2019	UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 342 ayat (2)	Memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut dan nama calon anggota DPR/DPRD untuk setiap daerah pemilihan

Sumber: diolah dari berbagai regulasi pemilu

Pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR DPD, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009 diikuti 44 partai politik (parpol), termasuk 6 parpol lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Surat surat pemilu legislatif 2004 dan 2009 seperti pada

Gambar 2.

Pemilu DPR/DPRD 2004	Pemilu DPR/DPRD 2009 Ukuran surat suara : 54 x 84 cm
	
Sumber:	Sumber: **)

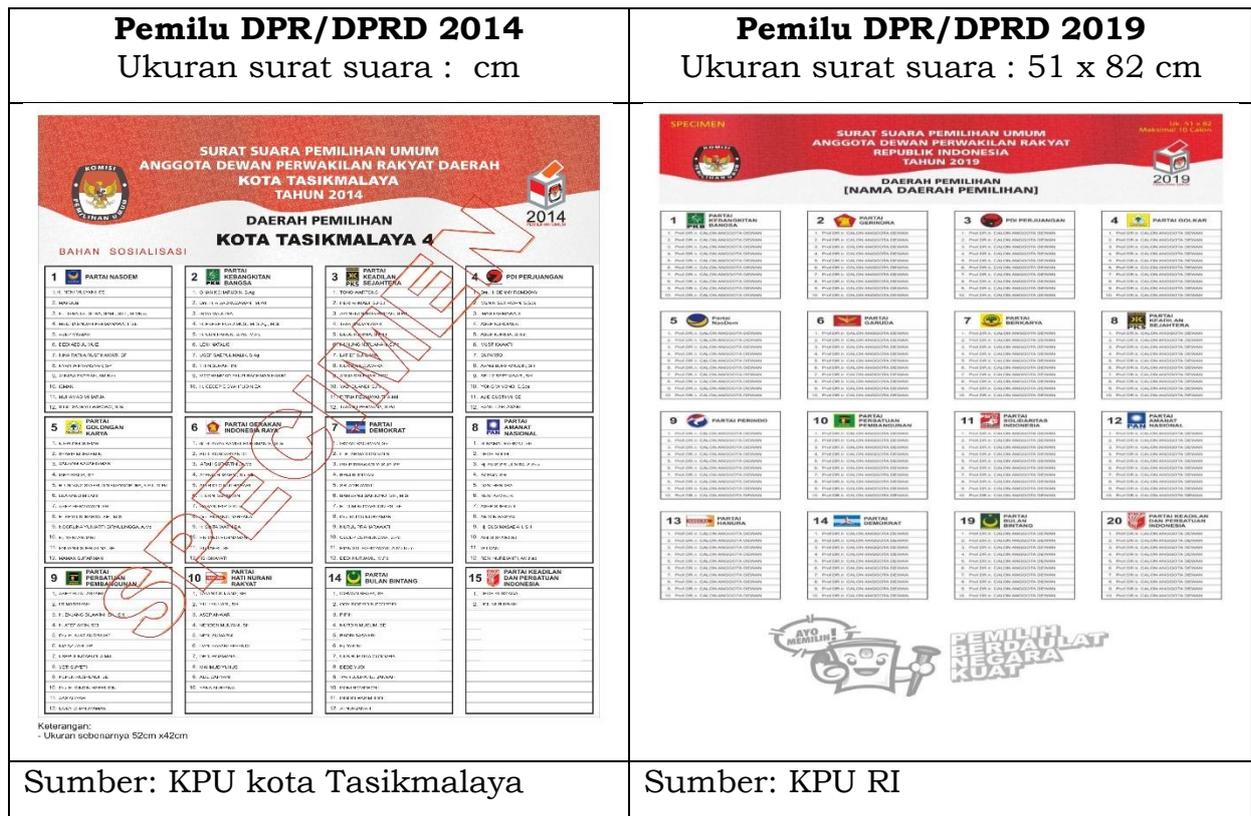
Gambar 2. Contoh Surat Suara Pemilu DPR/DPRD 2004 dan 2009
 **) <http://menangpemilulegislatif.blogspot.com/2013/04/bentuk-kertas-suara-pemilu.html>

Sejak pemberlakuan keterpilihan calon legislatif (DPR/DPRD) berdasarkan sistem proporsional terbuka maka keberadaan surat suara menjadi hal yang vital bagi calon legislatif. Kevitalan tersebut ditunjukkan saat kampanye si calon legislatif. Yang bersangkutan akan mensosialisasikan partai pengusung dan atau nomor, dan atau nama.

Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU), terdapat 15 parpol yang menjadi peserta pemilu legislatif, di luar parpol lokal di Aceh, 2014 dan 16 parpol di pemilu 2019. Surat surat pemilu legislatif 2014 dan 2019 seperti pada Gambar 3.

Seperti diketahui bersama bahwa keberadaan dan ketersediaan surat suara pemilu sangat berkaitan dengan daerah pemilihan (dapil) yang tersedia. Bila dalam pemilu Presiden/Wakil Presiden dan pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, ketersediaan surat suara tidak terlalu rumit, hanya 1 jenis dan 1 varian surat suara. Hal tersebut disebabkan dapil hanya satu. Pada tataran berikutnya, surat suara calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), KPU hanya menyediakan 1 jenis surat suara dengan 34 dapil,

sesuai jumlah provinsi di Indonesia.



Gambar 3. Contoh Surat Suara Pemilu DPR/DPD 2014 dan 2019

Dari sisi peserta pemilu Presiden/Wakil Presiden, pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan calon DPD, bentuk dan isi surat suara pada pemilu mereka masing-masing tidaklah terlalu sulit. Termasuk di kalangan penyelenggara pemilu saat melakukan sosialisasi dan calon pemilih. Calon pemilih tidak terlalu sulit untuk memahami calon pilihan.

Berbeda dengan calon anggota legislatif DPR/DPD, KPU RI sebagai penyelenggara pemilu harus menyediakan surat suara sejumlah dapil. Realitanya menunjukkan, dari pemilu ke pemilu selalu terjadi penambahan jumlah dapil. Tabel 4.

Tabel 4 : Daerah Pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

No.	Pemilu	Daerah Pemilihan		
		DPR	DPRD Provinsi	DPRD Kabupaten/Kota
1.	7 Juni 1999	27	27	-
2.	7 Juni 2004	69	211	1.745
3.	9 April 2009	77	217	1.847
4.	9 April 2014	77	259	2.102
5.	17 April 2019	80	272	2.206

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Seperti di Pemilu 2019 terjadi penambahan kursi untuk DPR, karena penambahan untuk 2 provinsi dan provinsi baru "Kalimantan Barat, Kalimantan Utara, dan Nusa Tenggara Barat," kata Komisioner KPU Ilham Saputra (cnnindonesia.com).

Untuk pemilu legislatif DPR/DPRD, KPU RI harus menyediakan 3 jenis surat suara: Surat Suara DPR RI, Surat Suara DPRD Provinsi dan Suara Suara DPRD Kabupaten/Kota. Termasuk harus menyediakan 2.558 variasi surat suara berdasarkan dapil.

Sejak pemilu 2009, 2014 dan 2019, surat suara menjadi bagian jenis perlengkapan pemungutan suara. Diatur bahwa jenis perlengkapan pemungutan suara terdiri atas (UU 10/2008, UU 8/2012, UU 7/2017); 1). Kotak suara; 2). Surat suara; 3). Tinta; 4). Bilik pemungutan suara; 5). Segel; 6). Alat untuk memberi tanda pilihan (pemilu 2009) atau mencoblos pilihan (2014 dan 2019); dan 7). Tempat pemungutan suara.

Konsekuensi bentuk surat suara diakui KPU sebagai penyelenggara pemilu. Diakui bahwa sejak Pemilu 2004 terbilang pemilu yang rumit, karena wakil rakyat dan Presiden/Wakil Presiden yang dipilih harus tercantum pada surat suara pemilu. Akibatnya surat suara pada pemilu legislatif memiliki ukuran yang sangat besar dan lebar. Untuk itu jauh hari sebelum hari pencoblosan, KPU mensosialisasikan model-model surat suara yang akan dipergunakan agar publik tidak salah dalam menggunakan hak pilihnya (KPU, 2005, 45).

Namun yang menarik meskipun rumit, dari sisi pemilih, diakui bahwa walaupun surat suara pemilu legislatif memiliki ukuran yang besar dan lebar sehingga menyulitkan pemilih, namun tidak menyurutkan keinginan masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya (KPU, 2005, 21).

Minat pemilih akan pemilu tetap tinggi. Temuan Puskapol FISIP UI di Pemilu 2014 menyatakan bahwa lebih dari separo pemilih memberikan suara dengan mencoblos nama caleg (70%), sedangkan yang mencoblos partai politik adalah 30%. Kondisi tersebut hampir sama dengan hasil Pemilu 2009, yaitu 69.03% untuk caleg dan 30.96% untuk partai. Ada kecenderungan semakin meningkat pemilih yang memberikan suara untuk nama caleg pada

surat suara. (PUSKAPOL FISIP UI, 2014).

Meskipun minat pemilih tetap tinggi namun faktanya terjadi peningkatan persentasi jumlah surat suara tidak sah. Bila di Pemilu legislatif DPR RI 2009, surat suara tidak sah di posisi 14.38 persen. Lalu turun di tingkat 11.61 persen di Pemilu 2014. Lalu naik lagi di pemilu 2019, menjadi 12.32 persen. Kalau dari sisi angka, terdapat 17.503.970 pemilih untuk anggota DPR RI di 2019 yang melakukan kesalahan sehingga surat suara miliknya rusak atau tidak sah. Peningkatan yang cukup tinggi bila dibandingkan di Pemilu 2014. Terdapat 16.098.689 surat suara tidak sah. Suatu jumlah yang sangat berarti dalam pemaknaan sistem pemilu saat dilakukan konversi perolehan suara menjadi kursi.

Persoalan menjadi lebih rumit di tingkat penyelenggara bila terjadi peningkatan surat suara tertukar antar dapil. Di Pemilu 2009 terjadi 238 kasus, lalu meningkat menjadi 770 kasus di Pemilu 2014 (*nasional.kompas.com*). meningkat tajam menjadi 3.371 kasus di Pemilu 2019 (*liputann6.com*.18 April 2019).

Kerumitan juga dialami Kelompok Petugas Penyelenggara Pemilu (KPPS) di Tempat Pemungutan Suara (TPS) di saat penghitungan suara. Kegiatan penghitungan dan rekapitulasi suara berjalan lama dan rumit karena harus menghitung 4 surat suara (Pemilu legislatif) dan memperhatikan pula jumlah suara untuk setiap calon. Dengan demikian potensi kecurangan menjadi besar dan akan berimbas kepada tahapan penetapan hasil pemilu (Pahlevi, 2015, 105).

Oleh karena itu efektifitas pemilu di Indonesia menjadikan kajian utama. Karena efektivitas sistem pemilu di Indonesia akan didapatkan dari sebuah *proses electoral assessment* sampai level operasional dan teknis bahkan desain kertas suara (Karim AG, dkk, 2016, 51).

E. Saran dan Penutup

Dengan memahami beberapa faktor seperti: tingkat pendidikan masyarakat pemilih yang bergerak kepada perbaikan lebih baik; kemudahan partai politik dan calon legislatif (DPR/DPRD) dalam melakukan sosialisasi di saat kampanye; kemudahan masyarakat pemilih dalam menghadapi surat

suara DPR/DPRD dan menghindari tertukarnya surat suara antar dapil serta menghindari kerumitan di proses penghitungan perolehan suara baik parpol maka penyederhanaan surat suara pemilu legislatif menjadi kebutuhan mendesak.

Penyederhanaan lebih kepada muatan suara suara tiap dapil calon anggota DPR/DPRD yang cukup berisi:

1. Kolom berisikan tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, dan
2. Kolom kosong yang akan ditulis pemilih nomor calon legislatif.

Penyerhanaan surat suara akan berakibat pada desain surat suara. Penyederhanaan surat suara tersebut mengasumsikan bahwa pemilih tidak lagi mencoblos namun MENCENTANG DAN MENULIS perihal pilihannya. Skenarionya:

1. Pemilih bisa memilih partai politik dengan cara MENCENTANG dan atau
2. Pemilih bisa memilih nomor calon legislatif dengan MENULIS Nomor calon legislatif (DPR/DPRD) yang diinginkan.

Manfaat penyederhanaan surat suara tersebut akan meliputi:

1. Memudahkan partai politik dan atau calon legislatif (DPR/DPRD) dalam kampanye guna menyakinkan dan memperoleh dukungan calon pemilih. Pengalaman di Pemilu 2019, partai politik dan atau calon legislatif (DPR/DPRD) lebih cenderung memperkenalkan nomor partai dan calon legislatif.
2. Memudahkan pemilih dalam memilih partai politik dan atau calon legislatif. Karena hanya mengingat nomor partai dan calon legislatif. Sehingga pemilih secara substansi dapat melakukan pertimbangan rasional atas pilihannya.
3. Mempermudah pemilih disabilitas dalam menggunakan hak pilihnya. Karena KPU akan lebih mudah dan gampang menyediakan *template* bagi mereka. Tidak hanya untuk pemilu Presiden/Wakil Presiden, pemilu calon anggota DPD, pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah seperti pengalaman selama ini.

4. Terjadi penghematan besar-besaran atas anggaran pengadaan surat suara caleg DPR/DPRD karena ukurannya tidak akan sebesar ukuran di Pemilu 2019.
5. Tidak akan terjadi lagi pertukaran surat suara antar daerah pemilihan.
6. Bila terjadi kekurangan surat suara di suatu TPS, penyelenggara pemilu secara berjenjang akan dimudahkan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan surat suara sesuai jenis pemilu nya (DPR/DPRD).
7. Menghilangkan kerumitan pelaksanaan tugas KPSS dan mempermudah pengawasan badan pengawas pemilu dan masyarakat saat penghitungan suara di TPS.
8. Mendukung realisasi isu lingkungan hidup di proses pemilu. Karena kertas dibutuhkan untuk pembuatan surat suara akan lebih berkurang drastis.

Demikian evaluasi dan usulan tentang surat suara pemilu legislatif (DPR/DPRD) dilakukan. Kiranya bermanfaat bagi perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Daftar Pustaka

Buku

- IDEA, *Sistem Pemilu*, Stockholm: IDEA-UN-IFES, 2001
- Karim, Abdul Gaffar dkk, *Laporan Akhir Penelitian Pola Surat Suara Tidak Sah dalam Pemilu Presiden 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Komisi Pemilihan umum (KPU) Daerah Istimewa Yogyakarta-Research Centre for Politics and Government (PolGov) Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, 2016
- KPU, *Lensa Pemilu 2004*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2005
- Pandiangan, Andreas, *Pengantar Ilmu Politik-Suatu Pengantar*, Semarang: UNIKA Soegijapranata, 2017
- Rose Richard, editor in chief, *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C.: CQ Press, Kemitraan, 2000
- Surbakti, Ramlan dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008

Jurnal

- Indra Pahlevi, "Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Legislatif 2014: Studi Di Provinsi Kalimantan Selatan Dan Bangka Belitung", *Jurnal Kajian*, Vol. 20 No. 2 Juni 2015, 87-108

Laporan

- LP3ES-IFES, *Laporan Penelitian Faktor-Faktor Suara Tidak Sah Dalam Pemilihan Anggota Legislatif DPR RI Pemilu 2014-Studi Kasus di 3 (Tiga) Daerah Pemilihan: Banten II, Jawa Barat V dan Jawa Tengah III*, Jakarta: LP3ES-IFES, 2014

Regulasi

- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 34 Tahun 2008 Tentang Surat Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2004 Tentang Surat Suara Untuk Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2004

Siaran Pers

- Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik-FISIP Universitas Indonesia (PUSKAPOL FISIP UI), *Analisis Perolehan Suara dalam Pemilu 2014: Oligarki Politik Dibalik Keterpilihan Caleg Perempuan*, 2014, 16 Mei 2014

Berita

- "KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019", 19 April 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-dapil-dan-kursi-pemilu-2019>, diakses pada 31 Juli 2019.

<https://nasional.kompas.com/read/2014/04/15/1117481/770.TPS.Harus.Gelar.Pemungutan.Suara.Ulang.>, diakses pada 1 Agustus 2019

Bawaslu Temukan Dugaan Pelanggaran Terbanyak pada Surat Suara Tertukar, <https://www.liputan6.com/pileg/read/3945284/bawaslu-temukan-dugaan-pelanggaran-terbanyak-pada-surat-suara-tertukar>, diakses pada 1 Agustus 2019