

1

DESA ADAT DAN PILKADA DI BALI (DESAIN ELECTORAL YANG INKLUSIF UNTUK MASYARAKAT KESEPEKANG DALAM MASYARAKAT DESA ADAT BAYUNG GEDE, KINTAMANI, BANGLI PADA PILKADA BANGLI TAHUN 2015)

Oleh: Aan Rimawanto

Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

KPU Daerah Istimewa Yogyakarta

Editor: Arizka Warga Negara – Universitas Lampung

LATAR BELAKANG

Dalam pemenuhan hak pilih yang dialami oleh KPU Kabupaten Bangli mendapatkan tantangan yang berbeda dengan isu nasional yang sedang hangat-hangatnya saat ini. Tantangan ini terkait pemenuhan hak pilih bagi kaum minoritas yang tereksklusi oleh desa adat atau sering disebut warga *kesepekang* untuk dapat berperan atau mendapatkan hak pilihnya. Warga *kesepekang* atau kelompok minoritas tereksklusi yang dimaksud adalah kelompok masyarakat yang keberadaannya tidak diakui oleh desa adat.

Hal ini menarik untuk diteliti karena sebagai pemenuhan atas hak asasi manusia dan pemenuhan hak pilih yang berdasarkan pada hukum negara atau nilai yuridis formal. Ironisnya dalam kasus ini tidak demikian, terjadi benturan dengan nilai budaya lokal atau adat di Desa Adat Bayung Gede. Efeknya adalah kelompok mayoritas yang memegang kendali pemerintahan tingkat desa tidak mendaftarkan anggota kelompok minoritas tersebut sebagai pemilih. Peristiwa tersebut dikarenakan nenek moyang kelompok minoritas tersebut merupakan warga yang berasal dari Desa Peninjoan, Kecamatan Tembuku Kabupaten Bangli yang juga memegang teguh adat-istiadat nenek moyang/leluhurnya. Adanya kondisi inilah yang membuat kelompok minoritas tidak dapat mengikuti aturan adat yang dimiliki oleh Desa Bayung Gede.

Akibat dari kondisi ini adalah kelompok minoritas tersebut dikucilkan dari Desa Adat Bayung Gede. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak diundangnya dalam upacara - upacara keagamaan, pergaulan, sampai berlanjut merembet ke bidang administrasi kependudukan. Hal ini ternyata berimbas dalam pelaksanaan administrasi kependudukan kelompok minoritas tersebut *by pass* ke Kantor Camat Kintamani.

Kasus tersebut berlanjut pada setiap gelaran pemilu, kelompok minoritas tersebut tidak didaftar sebagai pemilih oleh petugas pemutakhiran data pemilih (PPDP) yang memiliki latar belakang dari kelompok mayoritas. Sedangkan alasan penulis mengambil fokus di Desa Bayung Gede karena adanya dugaan peran dari pemerintah lokal yang mendukung keputusan *kesepekang* ini. Adanya campur tangan ini berimbas ke urusan dinas sampai ke

urusan kepemiluan. Selain itu juga terdapat kecurigaan penulis terhadap pembuatan TPS 4 Bayung Gede yang hanya berjumlah 52 orang pemilih yang terdaftar dalam susunan DPT pada TPS, data tersebut dapat dilihat dari Model A4-KWK. Sedangkan di TPS yang lain pemilih berjumlah ratusan.

Secara administratif, kelompok masyarakat *kesepehang* atau masyarakat minoritas yang tereksklusi tersebut masih berada dalam teritori Desa Adat Bayung Gede. Kependudukan mereka juga diakui sebagai warga Desa Bayung Gede oleh negara. Oleh sebab itu, 52 warga dari kelompok minoritas tersebut memiliki hak yang sama dan dijamin oleh negara dalam menggunakan hak pilih. Secara hukum/legal sudah jelas bahwa kelompok masyarakat tersebut dijamin oleh negara untuk dapat menggunakan hak pilihnya, namun hal itu tidak terjadi. KPU sebagai *Electoral Management Body* (EMB) yang salah satu tugas esensialnya adalah mendaftarkan pemilih (Wall, 2006) tidak dapat mengesampingkan kelompok masyarakat *kesepehang* tersebut.

Urgensitas penelitian ini adalah belum tersedianya desain electoral yang implementatif dan dapat digunakan dalam kondisi masyarakat dengan karakteristik seperti dalam penelitian ini. Dimana adanya “*setting* adat” yang menghalangi kelompok masyarakat tertentu untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam gelaran pemilu. Menurut penulis hal tersebut menjadi sangat diperlukan agar setiap warga masyarakat yang telah memenuhi syarat untuk menjadi pemilih dapat menyalurkan hak pilihnya. Hal tersebut tentunya harus terlepas dari *setting* yang ada dalam masyarakat termasuk *setting* adat.

PERMASALAHAN

Sejalan dengan latar belakang yang telah ditulis sebelumnya, maka dalam penelitian ini mencoba untuk menjawab pertanyaan bagaimana desain electoral yang inklusif untuk masyarakat adat yang terpinggirkan secara kedinasan (*kesepehang*) untuk Masyarakat Desa Adat Bayung Gede, Kintamani, Bangli pada Pilkada Bangli Tahun 2015.

METODE PENELITIAN

Studi ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan studi kasus eksplanatori sebagai metode penelitian yang digunakan. Studi kasus eksplanatori dibutuhkan dalam menggambarkan dan menjelaskan kasus yang terjadi yaitu peran KPU Bangli dalam upayanya menjamin hak pilih kelompok minoritas dalam Pilkada Tahun 2015 di Bangli. Kemudian berdasarkan peran tersebut oleh penulis dibuat menjadi sebuah desain electoral yang inklusif dalam menjamin hak pilih kelompok masyarakat *kesepehang*. Unit analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah KPU Bangli, dan Desa Adat Bayung Gede, Kintamani, Bangli. Adapun perspektif yang digunakan adalah perseptif interpretatif.

TEORI

Hak pilih sebagai salah satu unsur dalam Citizenship

Dari Buku *Citizenship and Social Class* ditulis oleh T.H. Marshall dan diterbitkan Tahun 1950 dengan menggunakan pendekatan ilmu sosiologi, Marshall membagi kewarganegaraan menjadi 3 bagian yaitu sipil, politik, dan sosial. Elemen hak sipil dalam kewarganegaraan terdiri dari hak-hak kebebasan individu, hak bebas bicara, hak mengeluarkan gagasan dan beragama, hak bagaimana memiliki rumah, dan hak mendapatkan keadilan. Elemen hak politik adalah hak untuk belajar berpolitik dan bergabung dalam institusi politik atau hak memilih. Perwujudannya adalah adanya parlemen dan dewan perwakilan daerah. Elemen hak sosial adalah terkait kesetaraan untuk menjadi sejahtera dan mendapatkan rasa aman.

Perwujudannya berupa pelayanan sosial dan pendidikan bagi masyarakat. Hak pilih sebagai salah satu bagian dari hak politik yang setiap warganegara mesti didapatkan, dan negara hadir untuk menjamin hak tersebut. Teori ini digunakan oleh penulis dalam melihat hak pilih sebagai salah satu hak warga negara yang melekat pada setiap warga negara tanpa membeda-bedakan adat istiadat yang bersifat kedaerahan seperti dalam rencana penelitian ini yaitu Masyarakat Adat Desa Bayung Gede.

Teori kewarganegaraan yang selanjutnya digunakan adalah teori kewarganegaraan dari Eric Hiariej dan Kristian Stokke dari buku yang berjudul *Politics of Citizenship in Indonesia* (2017). Dalam buku ini disebutkan bahwa terdapat 4 dimensi dalam citizenship yaitu *Citizenship as Membership*, *Citizenship as Legal Status*, *Citizenship as Rights* dan *Citizenship as Participation* (Hiariej, 2014). Keempat dimensi *citizenship* tersebut saling berkorelasi antara satu dengan yang lainnya. Korelasi-korelasi tersebut melahirkan irisan-irisan baru yang oleh Stoke dinamai *Stratification of Citizenship* (Stratifikasi Kewarganegaraan) yang terdiri dari 5 stratifikasi.

Stratifikasi kewarganegaraan atau tingkatan kewarganegaraan tersebut terbentuk dari keempat dimensi *citizenship* yang saling beririsan. Stratifikasi pertama, *Politically excluded citizens*, dalam posisi ini seorang warga negara diakui secara keanggotaan, secara legal dan secara hak namun tidak memiliki hak untuk berpartisipasi. Stratifikasi kedua, *Culturally excluded citizens*, dalam posisi ini warga negara tidak diakui sebagai anggota secara adat/budaya walaupun dia merupakan anggota dalam sebuah komunitas, diakui secara hukum, dapat berpartisipasi, dan memiliki hak asasi. Stratifikasi ketiga, *Juridically excluded citizens*, dalam posisi ini warga negara tidak diakui secara hukum walaupun memiliki hak asasi, diakui sebagai anggota warga negara dan dapat berpartisipasi. Stratifikasi keempat, *Socially excluded citizens*, posisi dimana seorang warga negara dikeluarkan secara sosial, diakui sebagai anggota, diakui secara hukum, diakui dan dapat berpartisipasi, tetapi tidak secara *rights*. Stratifikasi kelima atau yang terakhir, *Full citizens*, irisan atau stratifikasi atau tingkatan seorang warga negara yang sempurna, seorang warga negara diakui

keanggotaannya, diakui di hadapan hukum, diakui hak asasinya, dan dapat berpartisipasi aktif sebagai seorang warga negara.

KPU sebagai *Electoral Management Body* Bertugas Menjamin Hak Pilih Setiap Warga negara.

Dalam rencana penelitian ini konsep selanjutnya yang digunakan adalah tentang lembaga penyelenggara pemilu. Dalam Demokrasi Schumpeterian⁵, demokrasi dimaknai sebagai demokrasi prosedural, dimana terdapat tiga ciri umum yang dapat ditemui dalam negara demokrasi; adanya pemilu yang diikuti oleh seluruh masyarakat yang telah dianggap dewasa, adanya parlemen, dan partai politik. Prosedural untuk menentukan pemimpin atau wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui mekanisme pemilu sehingga menimbulkan tuntutan untuk dibentuknya sebuah lembaga atau sejumlah Lembaga. Fungsi dari hal tersebut adalah untuk memastikan bahwa kompleksitas dan kekhususan bidang keahlian dalam penyelenggaraan pemilu dapat dilaksanakan dengan baik. Lembaga tersebut sering disebut *Electoral Management Body* (EMB) (Wall, 2006).

KPU merupakan lembaga formal penyelenggara pemilu di Indonesia di samping Badan Pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. KPU beranggotakan unsur masyarakat yang independen. Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 KPU diberikan tugas melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah sesuai dengan tingkatannya. Hal tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Menurut Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho (2015), ada dua persyaratan mutlak yang harus dipenuhi untuk dapat disebut sebagai *Electoral Management Body* (EMB). Pertama, menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan pemilu (penentuan daftar pemilih, pendaftaran dan penentuan peserta pemilu, pendaftaran dan penentuan daftar calon, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan dan pengumuman hasil pemilu, dan penetapan calon terpilih). Kedua, lembaga yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan unsur dan kegiatan esensial proses penyelenggaraan Pemilu (Surbakti, 2015).

Helena Catt dan Tim International IDEA dalam buku *Electoral Management Design* mendefinisikan EMB sebagai organisasi yang secara sah bertanggungjawab untuk melaksanakan elemen-elemen yang diperlukan pemilu dan instrumen demokrasi langsung pada tahapan yang baku (Helena, 2014). Setidaknya ada lima *core elements* yang harus dimiliki suatu penyelenggara pemilu yaitu: (1) memutuskan siapa yang berhak untuk memilih; (2) menerima dan memvalidasi calon peserta pemilu (baik kandidat maupun partai politik); (3) menyelenggarakan pemungutan suara; (4) menghitung perolehan suara, dan (5) rekapitulasi suara (Helena, 2014).

Dari uraian diatas, salah satu tugas penyelenggara pemilu yaitu penentuan daftar pemilih sebagai salah satu kegiatan esensial penyelenggara pemilu menjadi

titik awal bagi KPU dalam tuntutanannya sebagai lembaga penyelenggara pemilu untuk menjalankan pemilu secara inklusif. Inklusifitas pemilu di Indonesia ditunjukkan dari tingginya tingkat partisipasi dari setiap masyarakat, tidak terkecuali partisipasi dari komunitas adat. Dengan tingkat partisipasi yang tinggi dibayangkan seluruh warga negara telah masuk di inklusi (Santoso, 2014) atau dengan kata lain, dimana setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama secara individual untuk memberikan suara dalam: pemilu, mencalonkan diri dalam pemerintahan, kebebasan berpendapat, hak berorganisasi dan berpartisipasi dalam organisasi politik dan lain sebagainya (Cholisin, 2007). Inklusi dalam konteks penyelenggaraan pilkada di Indonesia, dimana dalam menjalankan tugas pendaftaran dan/atau pemutakhiran daftar pemilih KPU Kabupaten/Kota mewajibkan KPU mendaftarkan seluruh warga negara yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih.

Siklus Pemilu

Dalam siklus penyelenggaraan pemilu dikenal tiga istilah (Helena, 2014) yaitu; masa pra pemilu, masa pemilu, dan masa pasca pemilu. Masa pra pemilu berisi kegiatan mulai dari penyusunan anggaran dan pendanaan, penyusunan kalender pemilu dan rencana kerja operasional, pengadaan logistik dan pengamanannya, perekrutan staf, penyusunan aturan-aturan, pelatihan untuk petugas operasional pemilu, pendidikan pemilih, akreditasi pemantau pemilu, pemberian informasi kepada pemangku kepentingan, pendaftaran peserta pemilu, dan pendaftaran pemilih. Masa pemilu terdiri dari kegiatan kampanye, pemungutan suara, nominasi dan penetapan hasil.

Masa pasca pemilu terdiri dari evaluasi pelaksanaan pemilu, pembuatan strategi untuk pemilu berikutnya dan reformasi kelembagaan untuk persiapan pemilu selanjutnya. Ketiga masa tersebut digambarkan dalam bentuk lingkaran yang secara terus menerus berkesinambungan tanpa putus.

Desain Electoral

Desain menurut KBBI¹⁶ dimaknai sebagai kerangka bentuk, rancangan, motif, pola, atau model. Untuk pemilu di Indonesia, desain electoral diwujudkan atau dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan/regulasi. Dalam konteks pilkada 2015, desain electoral yang digunakan untuk pelaksanaan pilkada tersebut mengacu pada UU Nomor 8 Tahun 2015. Dalam peraturan tersebut, desain electoral yang terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah mengenai pemilih, dimana dalam Pasal 1, dijelaskan berbunyi:

“Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan.”

Kemudian di pasal 58 ayat (8) tentang perintah kepada KPU untuk membuat ketentuan lebih lanjut mengenai Daftar Pemilih. Dari UU tersebut yang

kemudian oleh KPU dijabarkan kedalam Peraturan KPU dengan Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Pasal 9 ayat (2) yang berbunyi:

“Penyusunan data Pemilih sebagaimana ayat (1) dilakukan dengan membagi Pemilih untuk tiap TPS paling banyak 800 (delapan ratus) orang, dengan memperhatikan: a. tidak menggabungkan desa/kelurahan atau sebutan lain; b. memudahkan pemilih; c. hal-hal berkenaan dengan aspek geografis; jarak dan waktu tempuh menuju TPS dengan memperhatikan tenggang waktu pemungutan suara.”

Proses pemutakhiran data dan daftar pemilih dilaksanakan secara berjenjang/hierarkis sesuai tingkatan dalam hal penyampaian hasil. Panitia Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) kepada PPS, PPS kepada PPK, PPK kepada KPU Kabupaten/Kota. Berdasarkan PKPU tersebut terdapat 4 (empat) mekanisme proses dalam proses pemutakhiran data dan daftar pemilih, yaitu penyusunan DPS, penyusunan DPT, Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dan Daftar Pemilih Pindahan yang dapat dilihat dalam Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015. Dalam Penelitian ini yang terkait dengan penjaminan hak pilih dari masyarakat *kesepekaang* adalah mekanisme dalam penyusunan DPS dan DPT. Setiap mekanisme tersebut dilakukan secara berjenjang pada setiap badan penyelenggara pemilihan sesuai dengan tingkatannya.

Dalam peraturan yang sama UU Nomor 8 Tahun 2015 dalam pasal 20, yaitu mengenai pola perekrutan PPDP, dimana PPDP diusulkan oleh PPS dan diangkat oleh KPU. Mereka mempunyai tugas untuk melakukan pencocokan dan penelitian (coklit) daftar pemilih sesuai dengan TPS wilayah kerjanya untuk disampaikan kepada PPS dan selanjutnya PPS menyampaikan ke jenjang di atasnya yaitu PPK. PPDP berasal dari pengurus Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) atau sebutan lain.

Peraturan lain sebagai implementasi dari UU Nomor 8 Tahun 2011 yaitu terkait proses pengadaan dan distribusi logistik pilkada, Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2015, desain pengadaan dan pendistribusian dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan diatur dengan detail mulai dari kebutuhan KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPS dan PPDP. Dalam konteks pemilihan di level kabupaten/kota seluruh pengadaan dan distribusi dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk kebutuhan PPK, PPS, PPDP dan KPPS. Demikian pula untuk pengembalian logistik pasca pemungutan dan penghitungan suara dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Proses pengadaan dan distribusi mengacu kepada aturan pengadaan oleh instansi pemerintah.

Desain mengenai pemungutan suara dan penghitungan suara diatur dalam Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 yang merupakan pedoman atau aturan teknis dalam pemungutan dan penghitungan suara dalam konteks pilkada. Dalam peraturan ini penyiapan TPS dilaksanakan paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari pemungutan dan penghitungan suara. Kemudian dalam

pelaksanaan pemungutan suara mengacu atau menggunakan Buku Pedoman KPPS yang dibuat oleh KPU Kabupaten/Kota. Setelah pemungutan suara selesai yaitu pukul 13.00 waktu setempat KPPS melakukan penghitungan suara, hasil penghitungan suara diumumkan di lokasi TPS dan disampaikan kepada para saksi, PPL dan PPS untuk dilakukan rekapitulasi di PPK.

Desain selanjutnya terkait rekapitulasi penghitungan suara hasil pemilihan yang dituangkan dalam Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2015. Dalam konteks pelaksanaan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, rekapitulasi dilaksanakan secara berjenjang di 2 (dua) tingkatan yaitu di tingkat PPK kemudian di KPU kabupaten. Rekapitulasi di tingkat PPK dilaksanakan bersama-sama PPS dimana PPS bertugas membacakan hasil dari setiap TPS di wilayah kerja PPS tersebut, sedangkan PPK mengkalkulasikan hasil dari setiap desa yang disampaikan oleh PPS. Di tingkat kabupaten, KPU kabupaten melaksanakan rekapitulasi hasil dari tiap kecamatan yang telah disampaikan oleh PPK.

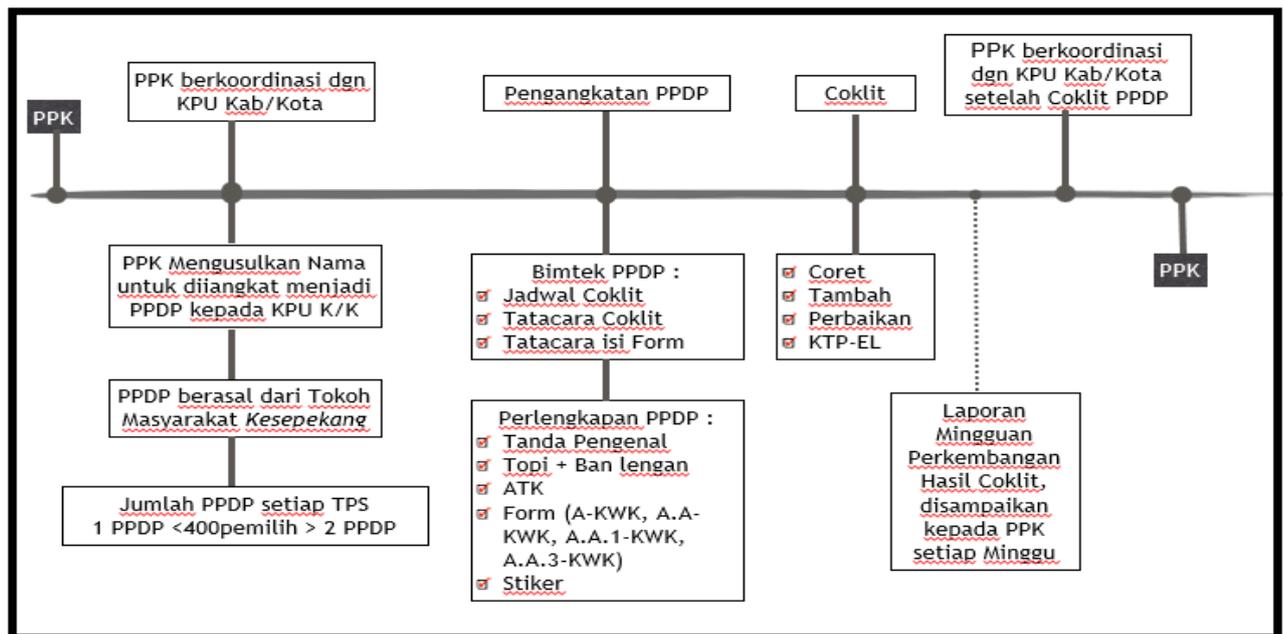
TEMUAN

Perselisihan adat di Desa Adat Bayung Gede menempatkan kelompok minoritas dalam posisi *culturally excluded citizens*, dimana mereka di eksklusi atau tidak diakui sebagai warga desa adat. Kondisi ini diperparah dengan dikeluarkannya berita acara tanggal 20 Mei 2009 ditandatangani oleh Camat Kintamani, Perbekel Desa Bayung Gede, dan Wakil Bupati Bangli. Isi dari berita acara adalah melepaskan status kedinasan 29 KK Warga Tempek Danganin dari Desa Dinas Bayung Gede. Dalam permasalahan ini, seharusnya urusan adat tidak dicampur dengan urusan kedinasan. Dampak yang timbul dari permasalahan ini posisi masyarakat mayoritas Desa Adat Bayung Gede semakin kuat dan sebaliknya masyarakat *kesepekang* semakin lemah, yang awalnya tersisihkan secara kultural melebar bertambah tersisihkan secara politik. Dalam konteks pelaksanaan Pilkada atau Pemilu KPU hadir menyelesaikan permasalahan tersebut secara politik dengan memberikan jaminan terhadap hak pilih kelompok tersebut.

Masa Pra-Pemilu

Proses masa pra-pemilu berupa penambahan anggaran untuk pembuatan TPS baru dan dititikberatkan dalam proses pemutakhiran pemilih, dimana secara umum PPDP dan PPS yang memiliki peran paling penting dalam proses pemutakhiran data pemilih, namun diubah dan diatur sedemikian rupa sehingga PPDP dan PPK yang memegang peranan tersebut untuk mendaftar kelompok masyarakat yang *kesepekang* di Bayung Gede. Berikut ini desain yang ditawarkan untuk memastikan bahwa pemilih masyarakat *kesepekang* dapat terjamin hak pilihnya yang terdiri dari 3 (tiga) desain yaitu: desain Rekrutmen PPDP dan Coklit; desain Pemutakhiran DPS; dan desain Pemutakhiran DPT.

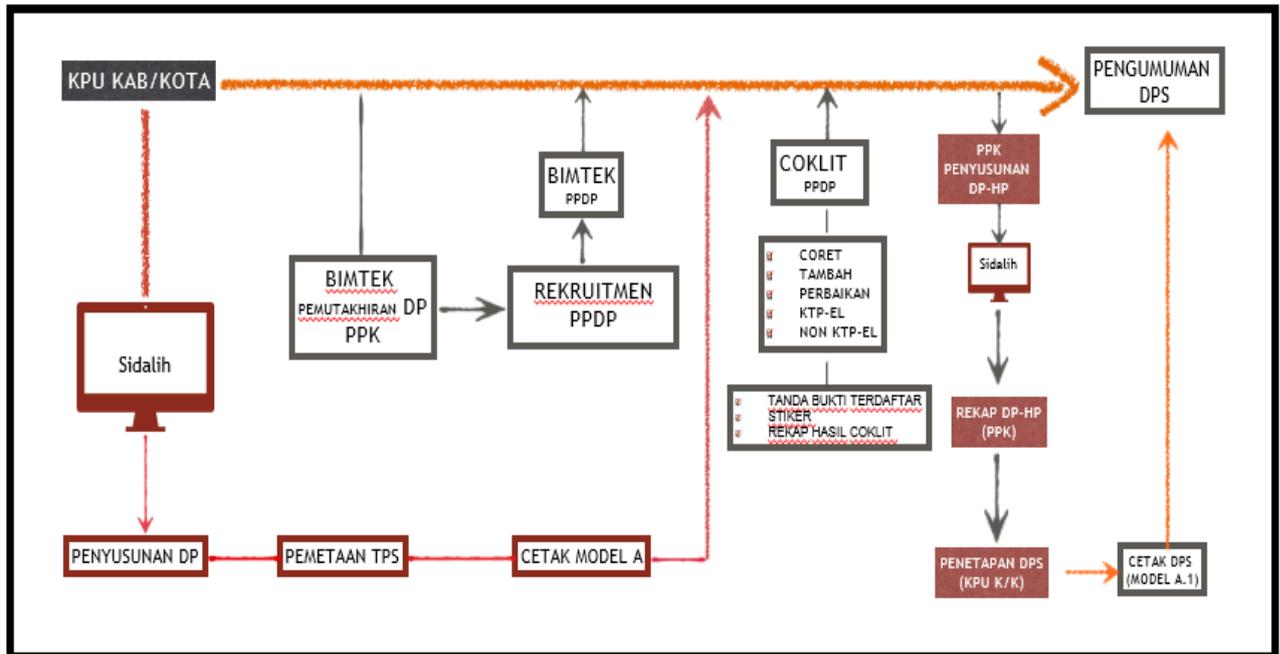
Gambar 1 Desain Rekrutmen PPDP dan Coklit untuk Masyarakat *Kesepekang*



Sumber : data diolah

Dari gambar 1 diatas maka dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) PPK menjadi peran sentral dalam proses rekrutmen dan pemantauan hasil coklit dari PPDP menggantikan tugas dari PPS; (2) PPK Berkoordinasi dengan KPU dan mengusulkan PPDP untuk kelompok masyarakat *kesepekang* yang berasal dari tokoh masyarakat dari kelompok tersebut kepada KPU; (3) Pengangkatan PPDP dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan maksud agar PPDP tersebut memiliki dorongan emosional merasa lebih dihargai oleh penyelenggara pemilu sebagai upaya menyamakan kedudukan mereka dengan PPDP yang lain; (4) PPDP tersebut diberikan bimbingan teknis yang sama dengan PPDP yang lain terkait jadwal coklit, tatacara melakukan coklit dan juga terkait tata cara pengisian formulir-formulir yang digunakan oleh PPDP; (5) Permintaan laporan hasil coklit oleh PPK dari PPDP *kesepekang* secara mingguan dan laporan ini juga disampaikan ke KPU Kabupaten/Kota sebagai upaya kontrol kinerja dari PPDP tersebut; (6) Pasca selesainya tugas coklit, maka PPK berkoordinasi dengan KPU Kabupaten/Kota terkait hasil coklit sehingga hasil coklit dari PPDP dapat dipastikan kebenaran dan keakuratan datanya.

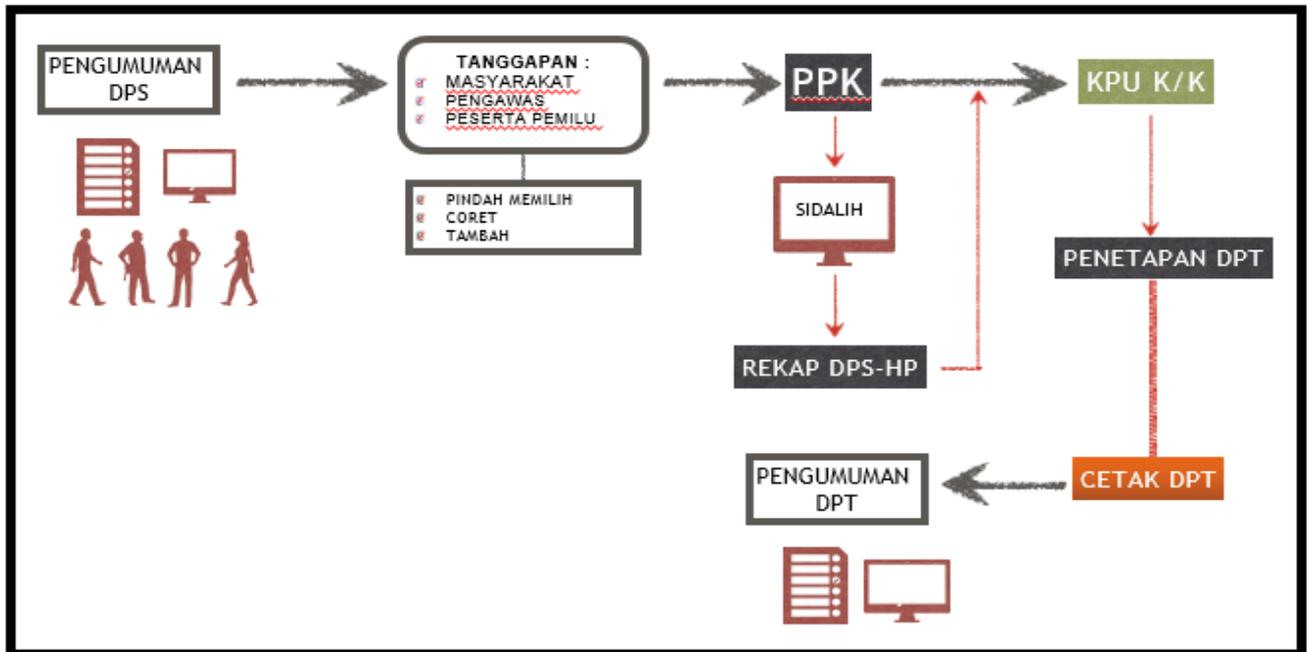
Gambar 2 Desain Pemutakhiran DPS untuk Masyarakat *Kesepekang*



Sumber : data diolah

Dari gambar 2 maka dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) Penyusunan daftar pemilih dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota melalui aplikasi Sidalih; (2) selanjutnya KPU Kabupaten/Kota melakukan pemetaan TPS, dimana dalam kasus masyarakat *kesepekang* pemetaan TPS menjadi kunci awal bagaimana daftar pemilih bisa terpisah dari kelompok masyarakat adat Bayung Gede; (3) hasil penyusunan daftar pemilih dan pemetaan TPS kemudian dicetak (Model A); (4) selama proses tersebut KPU Kabupaten juga melakukan bimbingan teknis kepada PPK mengenai pemutakhiran data pemilih; (5) PPK melakukan rekrutmen PPDP untuk masyarakat *kesepekang* menggantikan tugas PPS yang perannya dihilangkan untuk menghadapi masyarakat *kesepekang*. Pada titik ini peran PPK menjadi sangat penting karena tanpa perekrutan PPDP ini maka pemutakhiran data pemilih untuk masyarakat *kesepekang* akan dihalangi oleh masyarakat dari kelompok desa adat Bayung Gede; (6) tugas bimbingan teknis untuk PPDP masyarakat *kesepekang* diambil alih dari PPS oleh PPK; (7) coklit oleh PPDP, dimana dalam proses ini terdapat penyesuaian daftar pemilih dengan data di lapangan. Dalam proses PPDP melakukan pekerjaan antara lain mengisi tanda bukti terdaftar, membuat rekapitulasi hasil coklit dan penempelan stiker tandaz bukti terdaftar di setiap rumah warga *kesepekang*; (8) hasil dari PPDP tersebut kemudian diserahkan ke PPK untuk kemudian oleh PPK diinput dalam sistem Sidalih dan PPK selanjutnya mencetak rekap daftar pemilih hasil perbaikan tersebut da diumumkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Gambar 3 Desain Pemutakhiran DPT untuk Masyarakat *Kesepehang*



Sumber : data diolah

Dari gambar 3 diatas maka dapat dijelaskan alur pemutakhiran DPT sebagai berikut: (1) pengumuman DPS yang merupakan lanjutan dari proses pemutakhiran DPS pada bagian sebelumnya; (2) tanggapan yang merupakan respons dari pengumuman DPS yang telah dilakukan. Tanggapan ini bisa muncul dari berbagai pihak, diantaranya tanggapan dari masyarakat, tanggapan dari pengawas pemilu atau pilkada, dan atau tanggapan dari peserta pemilu atau pilkada. Tanggapan dapat berupa pindah memilih, pencoretan atau pengurangan karena ganda atau meninggal dan atau penambahan; (3) atas tanggapan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh PPK yang mengambil alih tugas yang semula adalah tugas dari PPS untuk kemudian dilakukan perbaikan di aplikasi Sidalih untuk kemudian dimasukkan dalam DPS-HP (Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan); (4) setelah proses ini kemudian disampaikan ke KPU Kabupaten/Kota untuk dilakukan rapat pleno penetapan DPT dan selanjutnya DPT dicetak dan diumumkan oleh KPU Kabupaten/Kota.

Masih dalam masa pra-pemilu, terkait pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara terdapat 2 pekerjaan besar yaitu proses pengadaan perlengkapan penghitungan suara dan proses produksi serta pendistribusian perlengkapan pemungutan suara.

1. Proses pengadaan perlengkapan penghitungan suara dilakukan berbeda dengan pada proses pada pemilu sebelumnya, ada penambahan alokasi pengadaan untuk logistik di TPS 4 Bayung Gede dengan jumlah pemilih sebanyak 52 orang. Ini dilakukan dalam rangka mencukupi kebutuhan logistik di TPS tersebut.

2. Produksi logistik untuk pilkada dilaksanakan sesuai tenggat waktu tahapan. Setelah produksi selesai, kemudian logistik dilakukan proses sortir dan pelipatan untuk surat suara dan pembagian sesuai alokasi kebutuhan baik untuk tingkat PPK, PPS, dan TPS. Setelah proses ini, logistik pilkada dilakukan pendistribusian ke masing-masing Desa melalui PPS sehari sebelum hari pemungutan suara, namun untuk TPS 4 Bayung Gede tidak melalui PPS. Pendistribusian logistik untuk TPS 4 Bayung Gede langsung dilakukan di hari pemungutan suara pada pagi hari sekitar pukul 05.00 WITA dengan pengawalan ketat pihak kepolisian ke lokasi TPS 4 di Bayung Gede. Strategi ini dilakukan oleh KPU Kabupaten Bangli untuk menghindari timbulnya konflik di masyarakat Bayung Gede. Selain itu, PPS Bayung Gede tidak bersedia menerima logistik untuk TPS 4 Bayung Gede.

Masa-Pemilu

Tahap kedua yaitu masa-pemilu (*in election period*) merupakan bagian akhir dalam proses penjaminan hak pilih bagi masyarakat *kesepehang* di Bayung Gede dalam konteks penyelenggaraan Pilkada Bangli Tahun 2015. Pada periode ini, tahapan yang terkait dengan penjaminan hak pilih untuk masyarakat Bayung Gede yang *kesepehang* terdiri dari 2 (dua) tahapan yaitu Pemungutan dan Penghitungan Suara dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara. Ada yang berbeda yang digunakan oleh KPU Bangli dalam tahapan yang pemungutan dan penghitungan suara, yang pertama mengenai penyiapan TPS yang dilaksanakan pada dini hari pada hari pemungutan suara, biasanya penyiapan TPS dilakukan satu hari sebelum hari pemungutan suara. Dalam desain yang ada yang telah dibahas pada bab iii, seperti yang termuat dalam Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2015 Pasal 17 ayat (3) TPS harus sudah selesai dibuat 1 (satu) hari sebelum hari pemungutan suara. Namun pembuatan di TPS 4 Bayung Gede dilaksanakan pada dini hari sesaat sebelum hari pemungutan suara, hal ini dilakukan dengan alasan untuk menjaga kondusifitas keamanan bagi kelompok masyarakat tersebut.

Sejak pembuatan TPS, KPU beserta PPK langsung *standby* di lokasi TPS bersama TNI dan Kepolisian mendampingi KPPS bekerja. Setelah itu pemungutan suara dilaksanakan sesuai dengan PKPU Nomor 10 Tahun 2015 tersebut. Kedua, dalam penyampaian hasil pemungutan suara dari TPS 4 Bayung Gede tidak ke PPS Bayung Gede tetapi langsung ke PPK Kintamani. Strategi ini dilakukan KPU Kabupaten Bangli agar hasil pemungutan suara dari TPS 4 tidak dipermasalahkan oleh PPS Bayung Gede. Ini dilakukan untuk menghindari terjadinya Konflik antara KPPS TPS 4 Bayung Gede dengan PPS Desa Bayung Gede yang berasal dari kelompok masyarakat mayoritas.

Kemudian untuk tahapan selanjutnya setelah Pemungutan dan Penghitungan Suara yaitu tahapan rekapitulasi hasil. Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2015 menjadi payung hukum dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil pemungutan suara. Dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Bangli rekapitulasi dilaksanakan dalam 2 (dua) tingkatan yaitu di tingkat kecamatan yang

dilaksanakan oleh PPK dan di tingkat kabupaten yang dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Bangli. Dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara yang pertama yaitu di tingkat kecamatan, untuk hasil dari TPS 4 Bayung Gede tidak dibacakan oleh PPS, namun dibacakan oleh PPK Kintamani. Ini dilakukan karena PPS dari Bayung Gede menolak hasil dari TPS 4 tersebut dan perlakuan ini juga sekaligus menjadi bagian dalam proses pengawalan hasil perolehan suara dari TPS 4 ke tingkat di atasnya untuk dapat diakui. Kemudian dilanjutkan di tingkatan kabupaten/kota yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Bangli. Di tingkat kabupaten, hasil dibacakan oleh masing-masing PPK dan untuk PPK Kintamani telah memasukan hasil dari TPS 4 tersebut ke dalam rekapitulasi yang mereka bacakan.

Tugas KPU Kabupaten Bangli dalam menjamin hak pilih masyarakat *kesepekan* di Bayung Gede bisa dianggap selesai pasca pengakuan hasil penghitungan suara dari TPS 4 Bayung Gede di tingkat kabupaten. Suara masyarakat *kesepekan* tersebut dihitung dan diakui dalam penyelenggaraan pilkada di Bangli Tahun 2015 dengan hasil 46 suara sah dan 5 surat suara tidak sah, sehingga stratifikasi masyarakat tersebut dapat dikategorikan dalam *full citizens*. Proses penjaminan hak pilih untuk kelompok *kesepekan* ini menjadi penyelesaian secara politik untuk mengembalikan sebagian hak politik dari kelompok masyarakat *kesepekan* di Bayung Gede yang tereksklusi dari Desa Adat Bayung Gede.

Masa Pasca-Pemilu

Pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 telah selesai, namun permasalahan di Bayung Gede sampai saat tulisan ini disusun belum kunjung usai, KPU Kabupaten Bangli sebagai penyelenggara pemilihan, baik Pileg, Pilpres, ataupun Pilkada akan menghadapi permasalahan ini. Catatan pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 digunakan sebagai acuan untuk pelaksanaan pemilihan berikutnya. Langkah-langkah yang telah ditempuh secara politik menjadi jalan keluar bagi permasalahan di Bayung Gede dalam konteks penyelenggaraan pemilu. Aturan yang terus berubah-ubah untuk setiap penyelenggaraan pemilu menjadi tantangan tersendiri bagi KPU Kabupaten Bangli untuk menjamin hak pilih bagi kelompok masyarakat *kesepekan* seperti di Desa Adat Bayung Gede, sebab KPU Kabupaten dalam kerangka desain kelembagaan di Indonesia hanyalah sebagai implementator atau pelaksana, seperti diketahui bahwa kewenangan untuk membuat aturan berada di tangan KPU RI. Sedikit kelonggaran untuk KPU kabupaten/kota untuk dapat membuat peraturan dibutuhkan, dalam konteks untuk menjamin hak pilih bagi kelompok minoritas yang secara yuridis memang memiliki hak untuk memilih perlu dipertimbangkan, sepanjang aturan tersebut tidak melanggar atau bertentangan dengan aturan yang telah dibuat oleh KPU pusat.

Pemilu sudah menjadi agenda rutin, baik Pileg, Pilpres ataupun Pilkada. Kerangka kelembagaan yang ada terkadang membatasi peran dari penyelenggara di tingkat bawah untuk menjamin hak pilih untuk kelompok minoritas. Dengan

desain yang telah dinarasikan diatas, maka hak pilih kelompok minoritas dalam kasus masyarakat *kesepe kang* dapat dijamin mulai dari masa pra-pemilu dan masa pemilu. Desain ini telah dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Bangli sebagai penyelenggara Pilkada di Bangli Tahun 2015 dan desain ini akan tetap diimplementasikan dalam pilkada periode selanjutnya. Artinya desain ini memiliki sustainability (dapat digunakan secara berkesinambungan) dengan cantolan payung hukum UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan pilkada.

Dalam konteks penyelenggaraan Pileg maupun Pilpres mendatang, terdapat kendala dimana dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 205 Ayat (2), Pantarlih diangkat dan diberhentikan oleh PPS (Pantarlih merupakan sebutan pengganti untuk PPDP) dimana dalam peraturan sebelumnya PPDP diangkat dan diberhentikan oleh KPU kabupaten. Tentunya ini akan menjadi kendala baru bagi KPU Kabupaten Bangli untuk mengimplementasikan desain yang telah dibuat dalam pelaksanaan Pilkada Tahun 2015 tersebut. Penambahan peran PPS untuk membentuk dan memberhentikan Pantarlih akan semakin membuat pelaksanaan penjaminan hak pilih bagi kelompok masyarakat *kesepe kang* di Bayung Gede sulit dilaksanakan, sedangkan untuk penambahan jumlah TPS seperti penambahan TPS di Bayung Gede yaitu TPS 4 Bayung Gede masih dimungkinkan sebab masih ada payung hukum dalam aturan tersebut di Pasal 350 Ayat (1) butir b yang berbunyi memudahkan pemilih. Dalam proses rekapitulasi, dimana tugas PPK untuk menggantikan peran PPS Bayung Gede memasukkan hasil dari TPS 4 Bayung Gede masih dapat dilaksanakan sebagaimana termuat dalam aturan tersebut pada Pasal 53 Ayat (1) tentang tugas PPK (butir c. melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilu di kecamatan yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil penghitungan suara di TPS). Sedangkan di tingkat kabupaten, tidak ada permasalahan baru dengan keluarnya peraturan baru tersebut. Sustainability dari desain ini mengalami kendala baru dalam konteks penyelenggaraan Pileg dan Pilpres mendatang.

PENUTUP

KESIMPULAN

Perselisihan adat di Bayung Gede antara dua kelompok dalam satu desa adat dapat menimbulkan tereksklusinya kelompok yang kalah dalam bahasa lokal disebut *kesepe kang*, kondisi dimana masyarakat berada dalam posisi *culturally excluded citizens* (tereksklusi secara adat dan dianggap bukan sebagai bagian kelompok tersebut). Akibat adanya campur tangan pemerintah lokal, dalam konteks pelaksanaan pilkada kondisi tersebut berkembang dalam posisi *politically excluded citizens*, posisi dimana mereka tidak punya hak untuk ikut berpartisipasi karena dihalangi oleh kelompok mayoritas untuk menjadi pemilih. Diperlukan sebuah desain untuk menjamin hak pilih bagi masyarakat *kesepe kang* agar mereka masuk dalam stratifikasi *full citizens* dalam sebuah pilkada.

Desain baru diperlukan untuk melalui serangkaian proses panjang mulai dari pada saat penyusunan anggaran untuk pilkada sampai dengan pengakuan terhadap suara dari pemilih dari masyarakat *kesepe kang* tersebut atau dengan

kata lain menyelesaikan permasalahan *culturally excluded citizens* dengan cara politik. UU Nomor 8 Tahun 2015 dan PKPU Nomor 04 Tahun 2015, pasal 9 ayat (2) b. “memudahkan pemilih” yang dijadikan payung hukum penambahan TPS yaitu TPS 4 Bayung Gede. Dalam proses ini peran PPS sebagai aktor sentral dalam pelaksanaan Pilkada justru ditiadakan untuk TPS yang pemilihnya merupakan masyarakat *kesepekang*.

Konsekuensi penambahan TPS, penambahan PPDP, dan penghilangan peran PPS untuk penghilangan peran PPS untuk masyarakat *kesepekang*, membawa dampak logis berupa penambahan alokasi anggaran dan penambahan beban kerja PPK. Namun karena jumlahnya relatif sedikit, maka hal ini tidak mengganggu kinerja penyelenggara secara keseluruhan. Kemudian pada proses pendataan pemilih sampai dengan pengakuan perolehan suara dari TPS 4 Bayung Gede dilakukan dengan cara berbeda dan sedemikian rupa sehingga hak pilih mereka dapat terjamin. Perbedaan yang jelas terlihat adalah peniadaan peran dari PPS untuk penyelenggaraan pemungutan suara di TPS 4 Bayung Gede, Kintamani, Bangli yang kemudian tugas PPS tersebut diambil alih oleh PPK Kecamatan Kintamani.

Hal yang juga harus dicatat adalah konsekuensi terhadap penambahan beban kerja PPK bisa menjadi potensi masalah baru, apalagi apabila kita bandingkan dengan aturan penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 nanti dimana jumlah PPK hanya 3 (tiga) orang sehingga kemungkinan besar dalam pilkada 2020 mendatang jumlah PPK juga akan mengikuti menjadi 3 orang.

REKOMENDASI

Dalam penelitian ini memiliki berbagai keterbatasan diantaranya adalah waktu dan pendanaan, sehingga untuk penelitian selanjutnya yang terkait masyarakat adat dan pemilu atau pilkada di Bali diharapkan dilakukan dengan rentang waktu yang lebih lama. Metode penelitian *etnografi* bisa menjadi alternatif yang lebih baik dalam meneliti kasus adat seperti di Bayung Gede, namun metode ini membutuhkan durasi penelitian yang relatif lama sehingga memerlukan pendanaan yang relatif lebih besar daripada dengan metode yang telah dilaksanakan.

Temuan terkait permasalahan adat di Bayung Gede berupa berita acara yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah di daerah yang mencampuradukkan antara urusan adat dan urusan dinas. Hal ini menyebabkan adanya kemenangan mutlak dari pejabat tersebut di wilayah adat terkait menjadi indikasi adanya hubungan *patronage* antara pejabat tersebut dengan desa adat. Namun untuk membuktikan hal ini perlu diteliti lebih mendalam lagi.

Pemisahan antara urusan adat dan dinas dalam desa adat tidak hanya di Bali menjadi penting, status seorang warga sebagai warga adat dan warga dinas merupakan dua hal yang seharusnya dipisahkan, sehingga seorang yang terkena permasalahan adat tidak sertamerta berimbas ke urusan dinas. Fakta bahwa adanya berita acara yang dikeluarkan dan ditandatangani oleh pejabat pemerintah di Bayung Gede menjadi bukti bahwa urusan adat dan urusan dinas

saling terkait. Keberadaan berita acara tersebut semakin mengokohkan posisi masyarakat Desa Adat Bayung Gede yang merasa didukung oleh pemerintah daerah, seandainya saja berita acara tersebut tidak muncul, maka kemungkinan bergabungnya kembali masyarakat *kesepekang* ke Desa Adat Bayung Gede lebih besar. Pencabutan atau penghapusan berita acara tersebut oleh pemerintah daerah mungkin dapat menjadi kunci atau awal baru bagi penyelesaian permasalahan masyarakat *kesepekang* di Bayung Gede.

Dari sisi penyelenggara, dibutuhkannya strategi penambahan TPS baru untuk masyarakat *kesepekang*, perekrutan PPDP yang berasal dari kelompok *kesepekang* dan pengurangan peran PPS digantikan oleh PPK dapat menjadi solusi agar hak pilih kelompok tersebut dapat terjamin. Penambahan kuantitas pekerjaan PPK dan penambahan alokasi anggaran menjadi harga yang harus dibayar oleh penyelenggara dalam menjamin hak pilih bagi kelompok tersebut. Desain ini telah dilaksanakan oleh KPU Kabupaten Bangli sebagai penyelenggara Pilkada di Bangli Tahun 2015 dan desain ini akan tetap diimplementasikan dalam pilkada periode selanjutnya. Artinya desain ini memiliki *sustainability* (dapat digunakan secara berkesinambungan) dengan cantolan payung hukum UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan pilkada dan tidak menutup kemungkinan untuk dapat digunakan ditempat lain yang mengalami kasus serupa.

Dalam konteks penyelenggaraan Pileg maupun Pilpres mendatang, terdapat kendala dimana dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 205 Ayat (2), Pantarlih diangkat dan diberhentikan oleh PPS (Pantarlih merupakan sebutan pengganti untuk PPDP bukan oleh KPU Kabupaten/Kota. Tentunya ini akan menjadi kendala baru bagi KPU Kabupaten/Kota untuk mengimplementasikan desain yang telah dibuat. Namun ini masih dimungkinkan, sebab masih ada payung hukum dalam aturan tersebut di Pasal 350 Ayat (1) butir b yang berbunyi memudahkan pemilih.

Akhirnya, berdasarkan seluruh tulisan dan desain yang telah disusun, penulis berpendapat bahwa perlu dimasukkannya pengecualian atau *diskresi* yang diberikan kepada KPU kabupaten/kota. Hal ini berfungsi membuka ruang bagi KPU kabupaten/kota untuk membuat peraturan yang berlaku dan dapat dipergunakan secara lokal dalam rangka menjamin pemberian hak pilih kepada warga negara yang secara hak memiliki hak pilih namun terpinggirkan karena alasan adat seperti dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Cholisin, dkk (2007), *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Eric Hiariej dan Kristian Stokke (2017), *Politics of Citizenship in Indonesia*
- Helena Catt, et.al. 2014, *Electoral Management Desain: The International IDEA Handbook (Revised Edition)*, Stockholm: International IDEA.
- Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho (2015), *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif. Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan*.
- Robert A. Dahl, Ian Shapiro & Jose Antonio Cheibub. (2003) *The Democracy Source Book (Massachusetts Institute of Technology)*.
- Santoso, Purwo, (2014), *Meninjau-ulang Pemilu sebagai Medium Inklusi Komunitas Adat*.
- Wall, Alan., et al, (2006), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA.
- Tim Penyusun Pusat Bahasa (2008), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. PusatBahasa Departemen Pendidikan Nasional Jakarta, 2008
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- KPU Kabupaten Bangli (2015), *Data Model A4-KWK, Rekapitulasi Daftar Pemilih Tetap di tingkat kabupaten dalam Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015*.
- KPU RI (2015), *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2015 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota*.

KPU RI (2015), *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh Dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan Dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.*

KPU RI (2015), *Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2015 tentang tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih daam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.*

BIODATA PENULIS

AAN RIMAWANTO, kelahiran Kulon Progo, 4 April 1980. Pendidikan S1 Universitas Warmadewa Denpasar, Jurusan Ekonomi Akuntansi dan lulus pada tahun 2001. Kemudian penulis melanjutkan pendidikan S2 pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Penulis sebagai PNS di KPU sejak 2010, saat ini ditempatkan di KPU Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai staf.